

Anita Pihala & Arja Junntila

Maaseutualueiden yleiskaavoitus ja lupahallinto – emätilaperiaate

Helsinki 2019

ISBN 978-952-293-658-5 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2019

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Esipuhe

Emätilaperiaate on kaavoituksen ja lupamenettelyn tueksi kehitetty menetelmä asemakaavoittamattomien alueiden rakennuspaikkojen määrän määrittelyyn. Ranta-yleiskaavoituksessa sitä on käytetty vakiintuneesti 1990-luvulta alkaen. Menetelmän käyttö ”kuivalla maalla” lisääntyi, kun maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin ns. kyläyleiskaavoitusta koskevat säännökset (MRL 44 §) vuonna 2009. Menetelmä on herättänyt vilkasta keskustelua niin maanomistajien kuin suunnittelijoiden ja luottamushenkilöidenkin keskuudessa.

Tämän selvityksen tarkoituksena on avata rakennuspaikkojen määrittämiseen liittyviä periaatteita ja lainsäädäntöä. Emätilaperiaatetta ei ole nimenomaisesti kirjattu maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta sillä on perusta perustuslaissa ja kysymystä on käsitelty oikeuskäytännössä. Keskeistä rakentamisen sijoittumisen ohjaamisessa on samassa asemassa olevien maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, yhdyskuntarakenteen ja -toimintojen järkevä kehittäminen sekä ympäristöarvot. Kunnan päätöksenteon on myös oltava perusteltua ja johdonmukaista pitemmällä aikatahtimella tarkasteltuna.

Sen lisäksi, että selvitys tarjoaa esimerkin, miten edellä mainitut periaatteet välittyvät konkreettiseen rakennusmahdollisuuksien määrittämiseen, selvitys antaa eväitä vuoropuheluun maanomistajien, päättäjien ja viranhaltijoiden kesken.

Selvityksen ovat laatineet DI Anita Pihala ja yleiskaavainsinööri Arja Junttila. Työtä on ohjannut ohjausryhmä, jonka jäseninä ovat Kouvolan kaupungista rakennusvalvontajohtaja Tapani Ryytänen, Vihdin kunnasta elinvoimajohtaja Petra Ståhl, Kuntaliitosta lakimies Minna Mättö ja kehittämisspällikkö Anne Jarva sekä ympäristöministeriöstä erityisasiantuntija Lauri Jääskeläinen ja lainsäädäntöneuvos Maija Neva.

Helsingissä 20.6.2019

Sisältö

Esipuhe	3
Johdanto.....	5
1 Maanomistajan oikeus käyttää maataan rakentamiseen	7
2 Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus	10
3 Edullisuusvyöhykkeet	11
Muunnettu pinta-ala.....	11
4 Emätilaperiaate.....	13
Ranta-alueet.....	13
Kylä- ja maaseutualueet.....	13
5 Mitoitus eli rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärät	14
6 Mitoituksen lähtökohtana väestökehitysarvio	15
7 Emätilaperiaatteen käyttöä koskeva kysely ja sen tulosten yhteenvedo	18
Vastausten yhteenvedo	18
8 Nurmijärven tapa käyttää emätilaperiaatetta	21
9 Kuopion malli emätilaperiaatteen käytöstä.....	25
10 Emätilaperiaatteen kehittäminen	27
Vaihtoehtojen kuvaukset	28
11 Vaihtoehtojen vertailu	32
Rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärät	33
12 Johtopäätökset.....	35
Edullisuusvyöhykkeillä vai ilman?	36
Poikkileikkajankohda vai kaksi?	36
Yhteenvedo	38
13 Muita kehittämisajatuksia.....	39
14 Kannattaako/pitääkö käyttää emätilaperiaatetta ja missä?	40
15 Kunnan nykykäytännön muuttaminen ja sen vaikutukset	41
Yleiskaavat	42
Suunnittelutarveratkaisut / alueellinen suunnittelutarveratkaisu	42
Lähteet	44

Johdanto

Viime aikoina maaseutualueiden kaavoituksen yhteydessä on käyty keskustelua emätilaperiaatteesta. Emätilaperiaatteen käyttö koetaan vanhentuneeksi ja sen koetaan tuottavan kohtuuttomia ja epäoikeudenmukaisia lopputuloksia. Tämän keskustelun keskiössä on ollut emätilaperiaatetta käytettäessä poikkileikkausajankohta vuosi 1959, jonka koetaan olevan liian kaukainen.

Toisaalta myös kaavoittajat ovat kritisoineet emätilaperiaatteen mekaanista käyttöä, joka pahimmillaan voi johtaa hyvän suunnittelun sijaan yhdyskuntarakenteen pirstaloitumiseen entisestään. Emätilaperiaatteen käytössä haasteena onkin suunnittelullisen elementin integroiminen mitoitukseen ja rakentamismahdollisuuksien sijoittamiseen.

Emätilaperiaatetta koskevan keskustelun myötä tässä selvityksessä on päädytty tarkastelemaan emätilaperiaatetta, sen uudenlaisia soveltamistapoja ja etsimään vaihtoehtoja toteuttaa yhdenvertaista kohtelua. Kysymys kuuluukin, miten voidaan kehittää kylä- ja maaseutualueita ja toteuttaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta käyttämällä emätilaperiaatetta, ellei vaihtoehtoja sille ole löydettävissä.

Kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta alueellaan. Perustuslain 6 §:ssä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa ja osoittaessa rakennuspaikkoja tapauskohtaisesti muutoin kuin kaavoituksen kautta (suunnittelutarveratkaisu, poikkeaminen rannan suunnittelutarpeesta). Periaate edellyttää muun muassa, ettei maanomistajia aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen ole maankäytöllisiä perusteita.¹

Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamisessa on käytetty vakiintuneena apuvälineenä emätilaperiaatetta. Sitä on käytetty rannoilla kaavoitettaessa ja poikkeamisia käsiteltäessä. Myös kylä- ja maaseutualueille laadittavissa yleiskaavoissa ja suunnittelutarveratkaisuja koskevassa lupaharkinnassa on käytetty emätilaperiaatetta apuvälineenä.

Mitoitusperiaatteilla ei ole kuitenkaan kaavaan perustuvassa suunnittelutarveratkaisua koskevassa harkinnassa oikeudellista sitovuutta eikä sitä voida suoraan käyttää perusteena myönteiselle ratkaisulle. Suunnittelutarveratkaisuharkinnassa on aina otettava huomioon, että kaavalliseen suunnitteluun jää suunnitteluvара. Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin huomioon ottaen harkintavaltansa ja perustuslain 15 §:n rajoissa oikeus päättää kaavoitusperiaatteista ja siitä, millainen kaavoitusvara kaavoitusta varten on tarpeen.²

Emätilaperiaatteen mukaan rakentamismahdollisuuksia määriteltäessä otetaan huomioon jo toteutunut rakentaminen eli emätilan hyödyntäminen rakentamiseen.

1 KHO 2016:119

2 KHO 2016:119

Rakentamismahdollisuudet määritetään jonkin poikkileikkausajankohdan mukaisille tiloille, joita kutsutaan emätiloiksi. Poikkileikkausajankohtana käytetään usein rakennuslain (370/1958) voimaantuloajankohtaa (1.7.1959) tai rantakaavasäännösten voimaantuloajankohtaa (15.10.1969). Määrittelyssä otetaan huomioon eri alueiden erilaiset olosuhteet esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maiseman ja rakennettavuuden suhteen.³

Laadittaessa kylä- ja maaseutualueille mitoittavia yleiskaavoja on muistettava, että rakentamismahdollisuudet määritetään maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä säädettyjen yleiskaavan sisältövaatimusten asettamissa puitteissa. Rakentamismahdollisuuksien määrittäminen tehdään ottaen huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutus ja muut yleiskaavan sisältövaatimukset etenkin yhdyskuntarakenteen kannalta.

Tässä selvityksessä tarkastellaan emätilaperiaatetta ja sen kehittämistä kylä- ja maaseutualueiden yleiskaavoituksessa sekä tapausittain ratkaistavissa suunnittelutarveratkaisuissa tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteutumiseksi. Selvityksessä on käytetty apuna Nurmijärvellä vireillä olevan kylä- ja maaseutualueen yleiskaavan tilajaotusaineistoa. Selvityksen ja esimerkkitapauksen avulla tuodaan esiin näkökulmia, joihin kannattaa kiinnittää huomiota emätilaperiaatetta käytettäessä ja sitä mahdollisesti kehitettäessä. Esimerkkitapausta ja sen lukuarvoja ei ole tarkoitus käyttää sellaisenaan ohjeena käytettäessä emätilaperiaatetta.

Tarkastelua ei ole tehty rantojen kaavoittamisen tai poikkeamisten osalta. Rannan osalta tarkasteluun tulisi sisällyttää ranta-alueen kaavoitusta koskevat erityiset sisältövaatimukset ja muunnetun rantaviivan käyttäminen.

3 YMrä 13/2011.

1 Maanomistajan oikeus käyttää maataan rakentamiseen

Maaseuturakentamisen yhteydessä kysytään usein: Miksi en saa rakentaa omalle maalleni? Mitä haittaa siitä on, että kaikki saavat rakentaa omalle maalleen?

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla kaikilla samassa asemassa olevilla maanomistajilla pitää olla yhtäläinen mahdollisuus rakentaa. Maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavan sisältövaatimusten perusteella laadittavien yleiskaavojen mukaan jokaisen maalle ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista rakentaa. Näin ollen pitää olla periaatteet, joiden avulla ratkaistaan rakentamismahdollisuudet yleiskaavan sisältövaatimusten ja yhdenvertaisen kohtelun osalta.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Maan käyttäminen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla on maanomistajan oikeus. Maata voidaan käyttää esimerkiksi maa- ja metsätalouden harjoittamiseen, sora- tai kiviaineksen ottamiseen tai ns. hajarakentamiseen. Hajarakentamista saattavat kuitenkin rajoittaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista kaavan sisältövaatimuksista johtuvat periaatteet.⁴

Toisaalta perustuslain 20 § korostaa kaikille kuuluvaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Saman kohdan mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden mukaan suunnittelun tavoitteena on edistää mm. yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta, riittävän asuntotuotannon edellytyksiä, rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista sekä yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta.

4 SY 3/2012, s. 86–87.

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (MRL 5 §)

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

- turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
- yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
- riittävän asuntotuotannon edellytyksiä, rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
- yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
- elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä;
- palvelujen saatavuutta; sekä
- liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

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

MRL 39 § yleiskaavan sisältövaatimusten mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava.

Muut yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §)

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;
- mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;

-
- kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
 - ympäristöhaittojen vähentäminen;
 - rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
 - virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleis- ja asemakaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

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

Rantojen loma-asutuksen suunnittelua ja rakentamista ohjaavat ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset:

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

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

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

2 Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus

Yhdenvertaisuusperiaate perustuu perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintolain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa perustuslain yhdenvertaisuuden käsitettä hallintotoiminnassa. Tämän säännöksen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja puolueettomasti. Säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Yhdenvertaista kohtelua on sovellettava kaikkiin niihin, jotka voivat käsiteltävässä asiassa olla asianosaisia tai joihin asian käsittely muuten voi vaikuttaa riippumatta siitä, asioivatko he viranomaisessa. Tämä vaatimus koskee niin kaavoitusta kuin lupaharkintaa. Kaavoituksessa ei saa asettaa maanomistajia toisistaan poikkeavaan asemaan, elleivät kaavan sisältövaatimuksiin perustuvat maankäytölliset syyt edellytä sitä.⁵

Tasapuolisuuden käsitteeseen sisältyy vaatimus, että viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää, että kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Normeja tulee soveltaa yhdenmukaisesti. Tapausten erilaisen kohtelun on oltava perusteltavissa.⁶

Yhdenvertaisuuden periaate edellyttää päätöksiä tehtäessä johdonmukaisuutta. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä mielivallan kieltäminen edellyttää johdonmukaista käytäntöä niin kaavoituksessa kuin lupaharkinnassa. Jos päätöksenteko on epäjohdonmukaista, nousee esiin kysymys, onko päätöksenteossa käytetty muita kuin asiallisia perusteita. Myös johdonmukaiseen päätöksentekoon kuuluu kunkin asian erityispiirteiden huomioon ottaminen, eikä päätöksenteko saa olla kaavamaista.⁷

Johdonmukaisen ratkaisulinjan tai käytännön voi muuttaa, jos on olemassa perusteltu syy muuttaa se. Muutos voi perustua sovellettavan lain uudenlaiseen tulkintaan, oikeuskäytännön muutokseen tai olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen. Muutoksen jälkeen uutta ratkaisulinjaa tai käytäntöä on noudatettava johdonmukaisesti. Uusi käytäntö tai ratkaisulinja on aina perusteltava.⁸

Maanomistajia tulee kohdella tasapuolisesti kylä- ja maaseutualueiden yleiskaavoituksessa. Tämä tarkoittaa, että kaikille maanomistajille annetaan sama mahdollisuus rakentamiseen. Tasapuolisuutta tarkastellaan keskenään samanlaisissa tapauksissa alueiden olosuhteet huomioon ottaen esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maiseman ja rakennettavuuden kannalta. Edullisuusvyöhykkeiden määrittely auttaa tunnistamaan keskenään samanlaiset olosuhteet.⁹

5 Mäenpää 2017.

6 Mäenpää 2017.

7 Mäenpää 2017.

8 Mäenpää 2017.

9 SY 3/2012, s. 85–86.

3 Edullisuusvyöhykkeet

Edullisuusvyöhykkeiden tarkoituksena on yhtäältä tunnistaa maankäytöllisesti samantyyppisessä asemassa olevat alueet ja toisaalta konkretisoida suunnittelulle laissa asetettuja sisältövaatimuksia.

Edullisuusvyöhykkeiden avulla voidaan ottaa huomioon yhdyskuntarakenne, maisema ym. muita rakentamisen kannalta alueiden edullisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Näitä tekijöitä voivat olla lisäksi esimerkiksi rakentamiskelpoisuus, luonnonolosuhteet, infrastruktuuri tai palvelujen saatavuus. Laajat yhtenäiset peltoalueet koetaan alueiden vetovoimatekijöinä, koska ne ovat usein maisemallisesti merkittäviä. Laajat peltoalueet otetaan yleisesti huomioon edullisuusvyöhykkeitä muodostettaessa. Edullisuusvyöhykkeiden muodostamisperiaatteet perustuvat paikallisiin olosuhteisiin ja lähtötietoihin, jolloin ne ilmentävät kyseisen alueen erilaisia vyöhykkeitä rakentamisen kannalta. Vyöhykkeiden lukumäärä muodostuu edullisuusvyöhyketarkastelun myötä kunkin suunnittelualan lähtökohdista käsin. Tavoitteena on, että suositaan rakentamismahdollisuuksien sijoittumista edullisimmille vyöhykkeille epäedullisimpien vyöhykkeiden rakentamismahdollisuuksien ollessa vähäisempiä.¹⁰

Edullisuusvyöhykkeiden muodostamisessa tarkastellaan erikseen asemakaavoitettujen alueiden lievealueita. Nämä alueet voivat olla tulevaisuudessa asemakaavoitettavia alueita. Tämän takia rakentamiseen asemakaavoitetun alueen lievealueille suhtaudutaan pidättyvästi, jottei aiheuteta haittaa tulevan asemakaavan laatimiselle ja säilytetään suunnitteluväri asemakaavan laatimisessa. Edullisuusvyöhykkeiden käyttäminen on erityisesti tarpeen, jos laaditaan suoraan rakentamista ohjaavaa ns. kylä- ja maaseutualueiden yleiskaavaa.¹¹

Edullisuusvyöhykkeiden muodostamisessa kannattaa suosia selkeitä muodostamisperiaatteita ja muodostaa selkeitä laajoja vyöhykkeitä eikä tehdä pienipiirteisiä ja tarkkoja rajauksia. Suunnittelualan koko ja laadittavan yleiskaavan tarkkuustaso vaikuttavat edullisuusvyöhykkeiden muodostamiseen ja niiden rajausten pieni- tai yleispiirteisyyteen. Edullisuusvyöhykkeiden asiallisten ja alueellisten rajausten tulee olla perusteltavissa ja niiden tulee ilmentää alueen yhdyskuntarakennetta.

Muunnettu pinta-ala

Edullisuusvyöhykkeitä käytettäessä alueiden erilaiset olosuhteet otetaan huomioon kunkin vyöhykkeen pinta-alan muuntokertoimella, joka ilmentää alueen edullisuuden rakentamisen kannalta. Muuntokerroin on sitä pienempi, mitä epäedullisemmin alue sijaitsee esimerkiksi yhdyskuntarakenteessa ja muuntokerroin on epäedullisimmilla vyöhykkeillä yleensä alle yksi. Parhailla edullisuusvyöhykkeillä muuntokerroin voi olla

10 SY 3/2012, s. 84.

11 SY 3/2012, s. 84.

yli yksi jopa kaksi. Vyöhykkeiden muuntokertoimien on perusteltua selkeästi erota toisistaan, jotta eri vyöhykkeiden välille muodostuu rakentamismahdollisuuksien osalta riittävästi eroa. Emätilan kullakin vyöhykkeellä oleva pinta-ala kerrotaan sen vyöhykkeen muuntokertoimella. Tapa, miten edellisuusvyöhykkeiden ja muuntokertoimien avulla saadaan emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä, vaihtelee. Nurmijärvellä käytetty tapa on laskea yhteen emätilan eri edullisuusvyöhykkeillä oleva muunnettu pinta-ala. Emätilan eri vyöhykkeillä olevan yhteenlasketun muunnetun pinta-alan perusteella määräytyy emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä, joka jaetaan nykyisen tilajaotuksen mukaisille tiloille kussakin tapauksessa päätettyjen periaatteiden mukaan.¹²

12 SY 3/2012, s. 87.

4 Emätilaperiaate

Ranta-alueet

Ranta-alueilla loma-asutuksen suunnittelua ja rakentamista ohjaa maisemaan ja muuhun ympäristöön sopeutuminen, luonnonsuojelu, virkistyskäyttö ja vaatimus riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen jäämisestä ranta-alueille. Emätilaperiaatteen avulla osaltaan turvataan em. vaatimusten täyttymistä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen ohella.

Ranta-alueilla on pitkään noudatettu vakiintuneella tavalla emätilaperiaatetta (aikaisemmin kantatilaperiaate) rakennusoikeuksien määrittämisessä. Vakiintuneesti on katsottu, että rakentamista ohjaavassa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa rakennusoikeuden määrittäminen perustuu yksityiskohtaiseen tilaselvitykseen. Ns. hyödynnetty rakennusoikeus eli tiloista ennen kaavan laatimista lohkottujen rakennuspaikkojen määrä on otettava huomioon maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.¹³

Rakennusoikeus määritetään jonkin tietyn poikkileikkausajankohdan mukaisen tilajaotuksen mukaisille tiloille. Rantojen osalta poikkileikkausajankohdaksi usein määritellään yleisesti käytössä oleva rakennuslain voimaantuloajankohta 1.7.1959 tai rantakaavasäännösten voimaantuloajankohta 15.10.1969. Poikkileikkausajankohta voi olla myös ajankohta, jolloin lomarakentaminen on alkanut lisääntyä tarkasteltavana olevalla suunnittelualueella. Poikkileikkausajankohdan jälkeen muodostetut rakennuspaikat katsotaan emätilan käytetyksi rakennusoikeudeksi.¹⁴

Kylä- ja maaseutualueet

Rakentamista suoraan ohjaavaa kylä- ja maaseutualueen yleiskaavaa laadittaessa tarkastellaan kylän tilajaotushistoriaa. Emätilaperiaatetta rakentamismahdollisuuksien laskennassa tulee soveltaa paikallisista lähtökohdista käsin. Kylä- ja maaseutualueen yleiskaavassa voidaan käyttää määräystä, joka mahdollistaa yleiskaavan käyttämisen rakennuslupien myöntämisen perusteena. Ainakin näille alueille tulee määrittää rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä.¹⁵

13 Ympäristöopas 120, s. 100.

14 Ympäristöopas 120, s. 100.

15 SY 3/2012, s. 86–87.

5 Mitoitus eli rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärät

Emätilatarkastelun avulla selvitetään, miten emätiloja on aikaisemmin lohkottu ja käytetty rakentamiseen. Mitoituksen avulla lasketaan emätilojen rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä, josta vähennetään jo toteutunut rakentaminen. Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet jaetaan nykyisen tilajaotuksen mukaisille tiloille pinta-alojen suhteessa.

Emätilan muunnetun pinta-alan perusteella määritetään emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä. Mitoituksessa otetaan tilojen koko huomioon siten, että suurilla tiloilla ei kerry rakentamismahdollisuuksia pinta-alaa kohden yhtä paljon kuin pienemmillä tiloilla, eli pinta-alaa yhtä rakentamismahdollisuutta kohden tarvitaan enemmän.

Mitoitus ei kuitenkaan ole vain tilojen pinta-alojen mukaan jyvitettyä rakennusmahdollisuuksien laskentaa tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi, vaan siihen vaikuttavat myös kunnan alueiden käytön kehittämiseksi asettamat tavoitteet, alueen paikalliset olosuhteet sekä laista tulevat sisällölliset vaatimukset.

6 Mitoituksen lähtökohtana väestökehitysarvio

Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Yleiskaavaa laadittaessa on tärkeää mitoituksen osalta ottaa huomioon kunnan ja suunnittelualueen väestöennusteet. Rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärää mitoitettaessa lähtökohtana on arvio alueen väestökehityksestä ja toisaalta myös alueelle kohdistuva rakentamispaine. Jos alueelle kohdistuu rakentamispaine, rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän perusteena korostuvat yhdyskuntarakenteen eheys ja kunnan tavoitteet asukasluvun kehitykselle.¹⁶

Kaavan rakentamismahdollisuuksien tulee pohjautua perusteltuun väestökehitysarvioon yleiskaavan tavoitevuonna. Tämän selvityksen esimerkkitarkastelussa on käytetty tavoitevuotena vuotta 2040. Kaavan tavoitevuosi voidaan määritellä tilanteen mukaan, ja tavoitevuosi voi sijoittua esimerkiksi noin 20–30 vuoden päähän kaavan laatimishetkestä.

	kasvu%/vuosi	väestö
Väestö koko kunta 1.1. 2019		42677
Väestö vuonna 2040	1 %	52595
	0,9 %	51512
	0,8 %	50450
	0,7 %	49410
	0,6 %	48390
Väestösuunnite 2018-2040 koko kunta 48450		

Taulukko 1. Nurmijärven kunnan eri väestökehitysarviot erilaisilla vuosittaisilla kasvuprosenteilla.

Yllä olevassa taulukossa on esitetty Nurmijärven kunnan väestökehitysarvioita erilaisilla vuotuisilla kasvuprosenteilla. Nykyennusteiden mukaan kunnan vuotuinen kasvuprosentti tulee olemaan pitkällä aikavälillä keskimäärin 0,6–0,8 prosentin välillä vuoteen 2040 saakka.

Maaseutualueilla suunnittelualueen väestö on kokonaismäärältään usein varsin pieni suhteessa asemakaavoitettuihin alueiden väestömäärään nähden, ja valmistuvien uusien asuntojen määrät ovat enimmillään muutamia vuodessa. Tämä johtaa

16 SY 3/2012, s. 83.

siihen, että nykyisten asuntojen asukkaiden määrän muutokset vaikuttavat usein merkittävämmiin suunnittelualueen väestön määrään kuin uusien asuntojen valmistuminen. Asemakaavoitetuilla alueilla väestön määrät ovat huomattavasti suurempia, ja nykyisten asuntojen asukasmäärien muutokset eivät vaikuta yhtä merkittävästi kuin maaseutualueilla, koska asemakaavoitetuilla alueilla asuntoja valmistuu maaseutualueita merkittävästi enemmän. Lisäksi yhden valmistuvan asunnon vaikutus väestönkasvuun on asemakaavoitetuilla alueilla suurempi kuin maaseutualueilla. Nykyisten asuntojen asukkaiden määrän muutokset aiheutuvat syntyneistä ja kuolleista sekä kotoaan lähtevistä nuorista, jotka muuttavat opiskelupaikkakunnalle tai muuttavat omaan asuntoon. Lisäksi nykyisten asuntojen asukkaat saattavat vaihtua.

Nurmijärvellä selvitettiin asemakaava-alueilla valmistuvien asuntojen korrelaatiota väestönlisäykseen 2000-luvun alkupuolella. Silloin yksi valmistuva pientaloasunto lisäsi kunnan väestöä noin kahdella henkilöllä. Yksi kerrostaloasunto lisäsi kunnan väestöä yhdellä henkilöllä. Maaseutualueille luku on selkeästi pienempi edellä esitetyn perusteella.

Suunnittelualueen			Tarvittava määrä uusia rakentamismahdollisuuksia, jos 1 uusi asunto lisää väestöä		
väestö 1.1.2019		1085 asukasta	0,6 asukasta/ asunto	0,8 asukasta/ asunto	1 asukasta/ asunto
väestönlisäys vuoteen 2040	1 % kasvu/vuosi	+252	420	315	252
	0,9 % kasvu/vuosi	+225	374	281	225
	0,8 % kasvu/vuosi	+198	329	248	198

Taulukko 2. Esimerkkinä olevan kaava-alueen eri väestökehitysarviot ja niiden toteutumisen edellyttämät rakentamismääräarviot.

Taulukossa on arvioitu esimerkkinä olevan kaava-alueen kasvua ottaen huomioon koko kunnan kasvuennusteet ja kasvuprosentit. Vuoden 2019 alussa kaava-alueen väestön osuus koko kunnan väestöstä oli noin 2,5 prosenttia. Lisäksi on arvioitu, kuinka paljon yksi uusi asuinrakennus kasvattaa suunnittelualueen väkilukua. Taulukossa on laskettu kolmella eri vaihtoehdolla tarvittavaa asuntojen määrää arvioidun väestönkasvun mahdollistamiseksi. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tarvittava uusien asuntojen määrä vaihtelee välillä 250–330 kpl. Ylärajan määrään on päädytty olettaen, että väestökasvuprosentti olisi enimmillään 0,8 prosenttia ottaen huomioon koko kunnan todennäköisen kasvuprosentin 0,6–0,8 prosentin välillä, ja yksi asunto tuottaisi väestölisäystä 0,6 henkilöä. Rakentamismahdollisuuksien alaraja saadaan 1 prosentin kasvulla ja oletuksella, että alueen väestömäärä lisääntyisi 1 henkilö/asunto.

Kaava-alueella on nykyisin noin 480 asuntoa. Lisästarve olisi edellä olevan perusteella noin 50–65 prosenttia. Asuntojen lisästarve vaikuttaa suurelta olemaan asuntojen määrään nähden. Lisästarvetta määritettäessä on kuitenkin otettu huomioon ylivoimaisesti todelliseen tarpeeseen nähden. Jotta toteutuva määrä mahdollistaisi

tavoitellun väestönkasvun, ylimitoitus on tarpeen vähäisessä määrin, koska kaikki maanomistajat eivät ole halukkaita toteuttamaan rakentamismahdollisuuksiaan tai myymään rakennuspaikkoja.

7 Emätilaperiaatteen käyttöä koskeva kysely ja sen tulosten yhteenveto

Työn alussa tehtiin kysely, jonka avulla oli tavoitteena selvittää ELY-keskuksilta ja kuntien kaavoittajilta emätilaperiaatteen käyttöä, sen erilaisia soveltamiskäytäntöjä ja mahdollisia vaihtoehtoja emätilaperiaatteelle. Vastauksia saatiin seitsemästä ELY-keskuksesta ja kymmenestä eri kunnasta.

Vastausten yhteenveto

Vastaukset käsittelivät emätilaperiaatetta pääosin rantarakentamisen osalta. Emätilamitoituksissa oli yleisimmin käytössä poikkileikkausajankohdat 1.7.1959 ja 1.1.1969. Joissakin tapauksissa käytettiin ajankohtaa 1.1.2000 tai jotain aiempaa vuotta, jolloin rakentaminen alueella on vilkastunut tai aluetta on tarkasteltu ensimmäistä kertaa laajemmin yhtenä kokonaisuutena. Esimerkiksi kunnan ensimmäisten oikeusvaikutteisten osayleiskaavojen hyväksymisajankohtaa on käytetty poikkileikkausvuotena. Pääsääntöisesti mitoitustarkasteluissa olivat mukana edullisuusvyöhykkeet.

Joissakin kunnissa on hyväksytty mitoitusta koskevat periaatteet erillisenä päätöksenä luottamuselimessä. ELY-keskusten vastauksista ilmeni, että läheskään kaikissa kunnissa emätilatarkastelua ei tehdä suunnittelutarveratkaisujen/poikkeamispäätösten osalta. Emätilatarkastelua pidettiin yleisesti kuitenkin tärkeänä tasapuolisuuden mittarina. Joistakin vastauksista ilmeni, ettei emätilatarkastelua pidetty tarpeellisena, vaan todettiin tasapuolisuutta voitavan toteuttaa muutoinkin. Vastauksista ei kuitenkaan käynyt ilmi vaihtoehtoa emätilatarkastelulle.

ELY-keskusten vastauksista esille tulleita asioita:

- Emätilaperiaatteen käyttö koetaan tärkeäksi asianmukaisen tasapuolisen kohtelun toteutumiseksi.
- Emätilaperiaatteen koettiin estävän kyläkeskusten rakentamisen, vaikka juuri kyläkeskusten alueille olisi perusteltua lisätä asutusta. Koska kyläkeskuksen alueella sijaitsevat tilat ovat jo hyödyntäneet aluettaan rakentamiseen, emätilaperiaatteen perusteella rakentamismahdollisuudet jakautuvat tiloille, jotka sijaitsevat yhdyskuntarakenteen kannalta epäedullisilla alueilla ja kaukana kyläalueilta.
- Miten tasapuolisuus toteutetaan emätilan sisällä siitä lohkottujen tilojen kesken? Pitäisikö rakentamismahdollisuus/lupa myöntää tiloille niiden lohkomisajankohdan mukaisessa järjestyksessä?
- Emätilaperiaatteen osaaminen on joissain kunnissa heikkoa.
- Konsultit kyseenalaistaneet emätilaperiaatteen käyttöä, koska sen käyttämistä ei ole kirjattu lakiin. Konsultit eivät ole myöskään huomioineet asiaan liittyviä oikeustapauksia.
- Emätilaperiaatteen koettiin menettäneen merkitystään kuntien lupakäytännössä kevään 2017 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen johdosta, kun ELY-keskukset eivät voi enää puuttua kuntien päätöksiin valittamalla kuten aiemmin.
- Kiinteistönmuodostamislain osittamisrajoitusten (10 vuoden sääntö) koettiin mahdollistavan uusien rakennuspaikkojen lohkomisen yleiskaavan vastaisesti (KML 33 § ja maakaaren 2 luvun 34 §:n 3 momentti).

Kuntien vastauksista esille tulleita asioita:

- Pidettiin tärkeänä, että emätilatarkastelun ohella käytetään edullisuusvyöhykkeitä kyläyleiskaavoituksessa. Em. menettelytapa on muodostunut selkeäksi periaatteeksi. Emätilaperiaatteen käyttäminen ilman edullisuusvyöhykkeitä koettiin ongelmalliseksi.
- Kyläalueiden ja haja-alueen mitoittaminen on lähinnä ainoastaan tasa-puolisuuskysymys.
- Emätilaperiaate saattaa jopa hajauttaa yhdyskuntarakennetta.
- Emätilaperiaatteen käyttö koettiin rannoilla tärkeänä, mutta sen mielekkyys kuivalla maalla pohditutti.
- Pidettiin tärkeänä oikeusturvan kannalta, että poikkileikkausajankohta pysyy samana emätilatarkastelussa, ja sitä perusteltiin jatkuvuudella lupien käsittelyssä ja päätöksenteossa.
- Poikkileikkausajankohdan tulee olla riittävän kaukaa menneisyydestä ja se on hyvä sitoa kunnan kehitykseen.
- Lupaharkinnassa emätilatarkastelu koettiin siitä saatuun hyötyyn nähden aikaa vievänä ja turhauttavana etenkin alueilla, joilla rakentamista on varsin vähän.
- Rakentamisen ohjauksen tulisi perustua ensisijaisesti ja ainoastaan maan-käytön järjestämisen lähtökohtiin, eikä pelkästään muodolliseen yhden-vertaisuuden turvaamiseen.
- Maanomistajat ja luottamushenkilöt ovat voimakkaasti kyseenalaistaneet emätilaperiaatteen käytön, mutta vaihtoehtoista tapaa arvioida tasapuolisuutta ei ole esitetty tai löydetty.

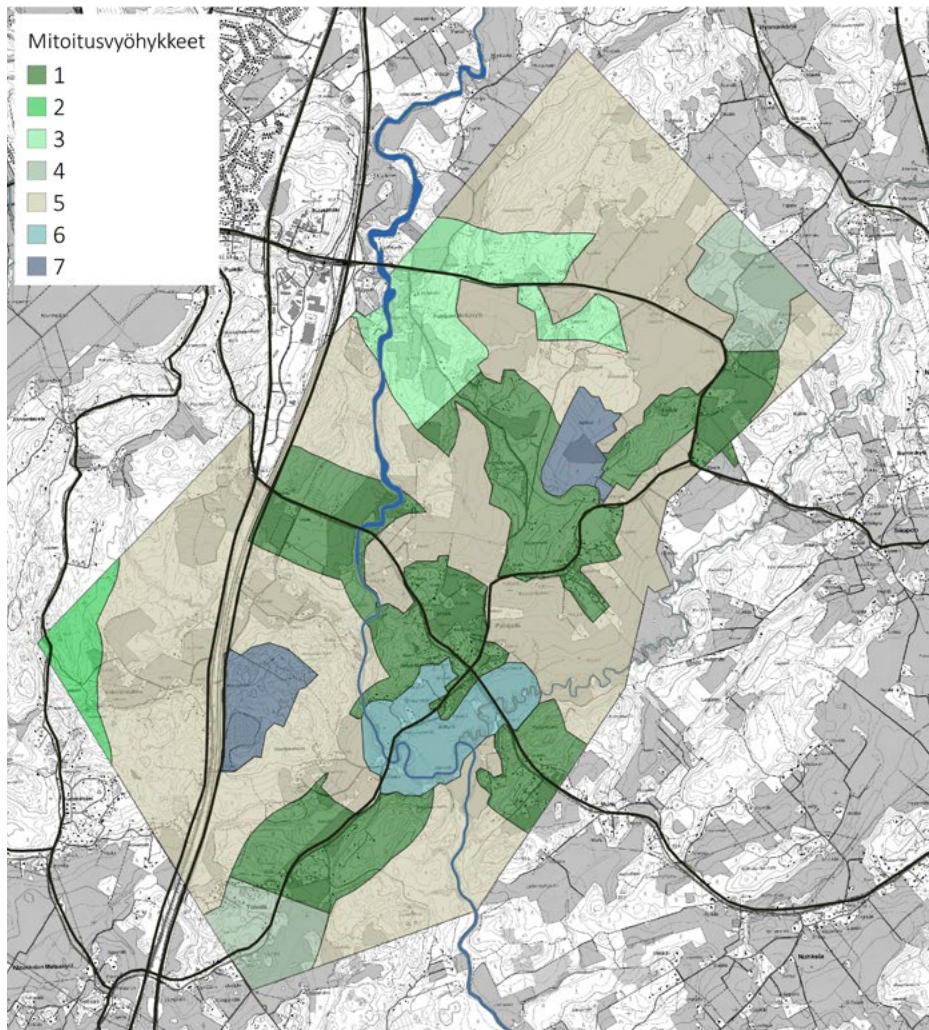
8 Nurmijärven tapa käyttää emätilaperiaatetta

Nurmijärvellä on 2000-luvulla laadittu kylä- ja maaseutualueiden yleiskaavoja mitoit-
tavina eli niissä on käytetty emätilaperiaatetta. Poikkileikkausajankohtana on käytetty
ajankohtaa 1.7.1959. Em. ajankohdan tilajaotuksen mukaiset tilat ovat emätiloja.
Rakentamismahdollisuuksien jakautumisen tarkastelussa on käytetty toisena poikki-
leikkausajankohtana 1.1.2000.

Suunnittelualue on jaettu edullisuusvyöhykkeisiin, joita on ollut 4–7 riippuen
kunkin suunnittelualueen lähtökohdista. Edullisuusvyöhykkeitä muodostettaessa on
käytetty yhdyskuntarakenteen osalta etäisyyttä kylän keskipisteestä ja koulusta sekä
etäisyyttä maantiestä. Suunnittelualueilla, joilla on vain vähäisessä määrin maanteitä,
on käytetty apuna lisäksi yksityistieverkostoa ja etäisyyttä siitä. Em. peruste kuvaa
alueen edullisuutta rakentamiseen yhdyskuntarakenteen ja liikkumisen kannalta. Toi-
sena perusteena on käytetty maisema-arvoja. Yleiskaavan sisältövaatimusten mukaan
maiseman vaaliminen on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Mitä arvok-
kaampi maisema-alue on, sitä epäedullisempaa se on rakentamisen kannalta. Yhdys-
kuntarakenteellisen sijainnin ja maisema-arvojen perusteella on muodostettu edulli-
susvyöhykkeet.

MAISEMA				
	ei maisema-arvoja	paikallisia maisema-arvoja	valtakunnallisia (RKY 2009) maisema-arvoja	
Y H D Y S K U N T A R A K E N N E	alle 500 m maantiestä ja alle 3 km koulusta tai kylän keskipisteestä	1	5	6
	alle 500 m maantiestä ja alle 5 km Kirkonkylästä	3	5	6
	alle 500 m maantiestä ja yli 3 km koulusta tai kylän keskipisteestä, yli 5 km Kirkonkylästä	4	5	6
	alle 500 m maantiestä ja alle 3 km koulusta tai kylän keskipisteestä- moottoritien länsipuoli	2	5	6
	yli 500 m maantiestä	5	5	6
	Maa-ainesten ottoalueet ja suot	7	7	7

Taulukko 3. Esimerkki edullisuusvyöhykkeiden muodostamisperiaatteista



Kuva 1. Esimerkki edullisuusvyöhykkeistä.

Kullekin edullisuusvyöhykkeelle on määritetty pinta-alan muuntokerroin. Pinta-alan muuntokertoimen avulla otetaan huomioon alueiden erilaisuus. Muuntokertoimien lukuarvojen pitää erota toisistaan riittävästi, jotta niiden avulla muodostuu eroja vyöhykkeiden välille. Parhaimman vyöhykkeen pinta-alan muuntokerroin on vaihdellut 1,5–2,0 välillä riippuen suunnittelualueesta ja sen lähtötilanteesta niin rakenteen kuin tilajaotushistorian suhteen. Muiden vyöhykkeiden pinta-alan muuntokerroin on ollut alle 1 ollen sitä pienempi, mitä epäedullisemmasta alueesta on kyse. Jos alue on epäedullinen rakentamisen suhteen, alueella oleva emätilan osa-alueen pinta-ala ei tuota yhtä paljon muunnettua pinta-alaa kuin edullisemmin sijaitseva emätilan osa-alue.

Emätilojen osalta on laskettu yhteen eri edullisuusvyöhykkeillä sijaitsevien osa-alueiden muunnettu pinta-ala ja näin on saatu koko emätilan muunnettu pinta-ala. Poikkileikkausajankohdan 1.1.2000 tiloille on samoilla periaatteilla laskettu muunnettu pinta-ala.

Yli 0,5 ha suot, tulva-alueet pois pinta-alasta

1	1,5	x	vyöhykkeellä oleva p-a
2	1,5	x	vyöhykkeellä oleva p-a
3	0,7	x	vyöhykkeellä oleva p-a
4	0,5	x	vyöhykkeellä oleva p-a
5	0,3	x	vyöhykkeellä oleva p-a
6	0,2	x	vyöhykkeellä oleva p-a
7	0,0	x	vyöhykkeellä oleva p-a

Taulukko 4. Pinta-alan muuntokertoimet, esimerkki

Emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä määräytyy mitoitus-taulukon perusteella. Mitoitustaulukon muunnetun pinta-alan rajat rakentamismahdollisuuksien määräytymisessä vaihtelevat eri suunnittelualueilla. Rajat tulee muodostaa kunkin suunnittelualan lähtökohdista käsin. Rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä suunnittelualueella tulee olla perusteltu esimerkiksi tulevan väestökehityksen kannalta.

Emätilan muunnettu pinta-ala alaraja	Emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä
0,15	1
1,50	2
3	3
7	4
12	5
20	6
30	7
40	8
60	9
jne.	

Taulukko 5. Mitoitustaulukko eli emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärät, esimerkki

Emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä jaetaan ajankohdan 1.1.2000 mukaisen tilajaotuksen mukaisille tiloille niiden muunnetun pinta-alan suhteessa. Näin saadaan jokaiselle ajankohdan 1.1.2000 mukaisen tilajaotuksen tilalle rakentamismahdollisuuksien ns. suhdeluku, joka ei ole kokonaisluku.

Perinteisesti jo toteutunut rakentaminen on vähennetty emätilan rakentamismahdollisuuksista ja jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu nykyisille tiloille. Nurmijärven mallin mukaan ajankohdan 1.1.2000 tilajaotuksen mukaisen tilan

rakentamismahdollisuuden suhdeluvusta vähennetään ko. tilan alueella jo toteutunut rakentaminen. Suhdeluku muunnetaan kokonaisluvuksi jättämällä desimaalit huomiotta. Jos suhdeluku on kuitenkin 0,50–0,99, se pyöristetään ykköseen.

Edellä esitetty laskentatapa tuo tarkastelun lähemmäksi nykyhetkeä, vaikka laskennan lähtökohdانا on ajankohdan 1.7.1959 mukainen tilajaotus. Tämän menetelmän tavoitteena on ollut parantaa tasapuolisen kohtelun kokemusta. Laskentatapa aiheuttaa sen, että joillakin emätiloilla jo toteutunut rakentaminen ja rakentamismahdollisuudet yhteensä ovat enemmän kuin emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä. Emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän ylitykset ovat hyväksyttäviä, koska menettelyn katsotaan parantavan tasapuolista kohtelua ja sen kokemista.

9 Kuopion malli emätila-periaatteen käytöstä

Kuopioon on viime vuosina liitetty useita maaseutuvaltaisia kuntia. Kuopio on laatinut 2007 maaseuturakentamisen periaatteet, mutta liitoskunnissa on ollut erilaisia tapoja suhtautua maaseudulle rakentamiseen. Kuopio on laatinut vuonna 2016 uudet maaseuturakentamisen periaatteet, jotka on tarkoitettu valmisteluun ohjeeksi maaseuturakentamisen ohjaamiseen, suunnitteluun ja lupa-asioiden valmisteluun.

Periaatteiden avulla pyritään ohjaamaan suuri osa maaseudun asumisesta kylien yhteyteen tai muutoin palvelujen ylläpidon kannalta tarkoituksenmukaisesti. Tällöin on perusteltua, että sijainti vaikuttaa entistä selkeämmin tilojen uusien rakennuspaikkojen muodostamiseen. Edullisille alueille on perusteltua sallia selvästi enemmän rakentamista kuin syrjäisemmin sijoittuville alueille.

Periaatteiden laadinnan tavoitteena on määrittää maaseuturakentamisen tavoitteita, tarkastella tarkoituksenmukaista kylärakennetta, päivittää 2007 tehty maaseudun edullisuusvyöhykkeistys ja rakentamisen määrän mitoitus. Periaatteet koskevat sisämaan rakentamista.

Kuopioon kuuluu yli 1000 neliökilometriä maaseutualueita, joilla on noin 20 000 asukasta, yli 4000 asuntoa ja yli 8000 loma-asuntoa. Kuopion väkiluku 1.1.2019 oli noin 118 700. Kuopion väestö on viime aikoina kasvanut noin 0,5 prosenttia vuodessa.

Kuopion maaseutualueet ovat keskenään hyvin erilaisia. Maaseutumaiset alueet on jaettu edullisuusvyöhykkeisiin, joiden avulla rakentamista pyritään ohjaamaan edullisimmille alueille. Kullekin vyöhykkeelle on oma rakennuspaikkojen mitoitusluku. Tilakohtainen rakennuspaikkojen määrän mitoitus sidotaan edullisuusvyöhykkeisiin siten, että kyläalueille hyväksytään enemmän rakentamista kuin syrjäisille alueille.

Vyöhykejako perustuu:

- sijaintiin yhdyskuntarakenteessa (etäisyydet, palvelut, tiestö jne.)
- vakinaisen asutuksen määrään
- kaupungin keskustaajaman kasvusuuntiin ja muihin maankäytön edullisuustekijöihin
- yleiskaavamerkintöihin.

Vyöhykekohtaiset uusien rakennuspaikkojen mitoitusluvut ovat:

Vyöhyke	Emätilan järjestyksessä seuraavat uudet rakennuspaikat (ha/paikka)		
	1-2	3-6	7-
I	1,5 (1-2)	2,5 (2-3)	3,5 (3-4)
II	2,5 (2-3)	3,5 (3-4)	5
III	3,5 (3-4)	7	10
IV	4	10	15
V	4	-	-

Mitoitus tarkastellaan ns. emätilaperiaatteella. Sen mukaan kullakin mitoitusperusteiltaan samanlaisella tilalla on pinta-alaan nähden samoin perustein laskettava määrä oikeuksia muodostaa rakennuspaikkoja.

Taulukko 6. Kuopion rakennuspaikkojen mitoitusluvut¹⁷

Emätilatarkastelun poikkileikkausvuosi on 1959. Tämän jälkeen muodostetut rakennuspaikat vähentävät emätilan rakentamismahdollisuuksia. Vähäisenä rakentamisena pidetään kahta rakennuspaikkaa. Kolmannesta rakennuspaikasta lähtien edellytetään enemmän pinta-ala/rakennuspaikka. Kuudennen rakennuspaikan jälkeen seitsemäs rakennuspaikka on mahdollista vain edullisimmilla vyöhykkeillä. Jo toteutuneet rakennuspaikat vähennetään ensin ja ne kuluttavat pienimmät pinta-alat/rakennuspaikka.¹⁸

17 Kuopion kaupunki: Maaseuturakentamisen periaatteet 19.12.2016, s. 20.

18 Kuopion kaupunki: Maaseuturakentamisen periaatteet 19.12.2016.

10 Emätilaperiaatteen kehittäminen

Emätilaperiaatteen kehittämisvaihtoehtoja on tarkasteltu Nurmijärven tapausesimerkin avulla.

Vaihtoehtojen muodostamisessa yhtenä muuttujana on ollut tarkastelu edullisuusvyöhykkeillä tai ilman niitä. Vaihtoehdot A on laskettu edullisuusvyöhykkeillä käyttäen pinta-alan muuntokertoimia ja vaihtoehdot B ilman edullisuusvyöhykkeitä ottaen pinta-ala huomioon sellaisenaan. Emätilan muunnetun pinta-alan tai muuntamattoman pinta-alan perusteella määräytyy mitoitustaulukon avulla emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä. Mitoitustaulukkona on käytetty aiemmin kohdassa Nurmijärven tapa käyttää emätilaperiaatetta esitettyä taulukkoa (taulukko 3, s. 21). Muuntokertoimina on käytetty aiemmin esitellyn Nurmijärven esimerkin mukaisia muuntokertoimia (taulukko 4, s. 23).

Toisena muuttujana ovat erilaiset poikkileikkausajankohdat, joita ovat olleet

- 1.7.1959 eli rakennuslain voimaantuloajankohta,
- 1.1.2000 eli maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohta ja
- 1.1.2019, joka oli esimerkkinä kaavan laatimisen ajankohdasta eli ”nykyhetki”.

Lisäksi käytettiin kahta erilaista tapaa ottaa huomioon emätilan alueella jo toteutettu rakentaminen. Ensimmäinen tapa on vähentää emätilan alueella toteutunut rakentaminen ja jakaa jäljelle jäänyt rakentamismahdollisuuksien määrä nykyisen tilajoutuksen mukaisille tiloille.

Vaihtoehdoissa 1–3 emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärästä on vähennetty emätilan alueella jo toteutunut rakentaminen. Tämän jälkeen jäljelle jääneet vaihtoehtojen 1 ja 2 rakentamismahdollisuudet on jaettu nykyisille tiloille seuraavia periaatteita soveltaen:

- onko tilalla jo rakennuksia => rakentamismahdollisuus ensisijaisesti rakentamattomille tiloille
- tilan muodostamisajankohta (esimerkiksi lohkomisajankohta) => aiemmin muodostetut tilat edullisemmassa asemassa
- tilan pinta-ala, suuremmat tilat etusijalla (muunnettu pinta-ala / pinta-ala 1:1)
- sijainti yhdyskuntarakenteessa ja maisemassa.

Toinen tapa on ensin jakaa emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä toisen poikkileikkausajankohdan mukaisille tiloille ja sen jälkeen vähentää tämän toisen poikkileikkausajankohdan mukaisen tilan alueella toteutunut rakentaminen.

Tämän jälkeen jäljellä jäänyt rakentamismahdollisuuksien määrä jaetaan nykyisen tilajaotuksen mukaisille tiloille. Tämän jälkimmäisen tavan osalta hyväksytään, että emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä saattaa ylittyä. Tämä tapa kuitenkin tuo emätilaperiaatetta lähemmäksi tämän päivän tilajaotusta ja se luo edellytyksiä emätilaperiaatteen hyväksyttävyyden parantamiseksi.

Vaihtoehdoissa 4–6 emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä on jaettu muunnetun pinta-alan mukaisessa suhteessa toisen poikkileikkausajankohdan mukaisille tiloille. Näin saadaan rakentamismahdollisuuden suhdeluku. Tämän jälkeen toisen poikkileikkausajankohdan mukaisen tilan rakentamismahdollisuuden suhdeluvusta on vähennetty toisen poikkileikkausajankohdan tilan alueelle jo toteutunut rakentaminen. Jäljelle jäänyt rakentamismahdollisuus on edelleen jaettu nykyisille tiloille. Menettely aiheuttaa sen, että toisen poikkileikkausajankohdan tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän. Tämän takia suhdeluvun desimaalit katkaistaan pois ja huomioon otetaan vain kokonaisluku, eli yleisesti käytettyjä pyöristysääntöjä ei noudateta. Muutoin emätilan rakentamismahdollisuuksien ylitys saattaisi muodostua vielä suuremmaksi. Mikäli suhdeluku kuitenkin on välillä 0,50–0,99, se pyöristetään ylöspäin ykköseen.

Emätilan rakentamismahdollisuudet määräytyivät aiemmin esitellyn Nurmijärven esimerkin mukaisen mitoitustaulukon perusteella. Vaihtoehtotarkastelussa on käytetty samaa mitoitustaulukkoa kaikissa vaihtoehdoissa, jotta vaihtoehdot ja niiden ominaisuudet olisivat paremmin vertailukelpoisia.

Toteutuneeksi rakentamiseksi katsotaan asuinrakennus tai yritysrakennus, myönteinen suunnittelutarveratkaisu, poikkeamispäätös tai rakennuslupa.

Esimerkkitapauksen avulla pyrittiin löytämään eri vaihtoehtojen ominaisuuksia, joiden perusteella voidaan arvioida eri vaihtoehtojen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteutumista ja yleiskaavan sisältövaatimuksien täyttymistä. Lisäksi arvioitiin eri vaihtoehtojen vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen.

Vaihtoehtojen kuvaukset

A Vaihtoehdot, joissa on käytetty edullisuusvyöhykkeitä

Kaikissa vaihtoehdoissa on käytetty pinta-alan muuntokertoimia. Ensimmäisen poikkileikkausajankohdan mukaista tilaa kutsutaan emätilaksi.

Edullisuusvyöhykkeet A					
1A	2A	3A	4A	5A	6A
1959	2000	2019	1959/2000	1959/2019	2000/2019
Pinta-alan muuntokertoimet			Pinta-alan muuntokertoimet		
Vähennetty emätilan alueella jo toteutunut rakentaminen			Rakentamismahdollisuudet jaettu toisen poikkileikkausajankohdan tiloille muunnetun pinta-alan suhteessa		
Rakentamismahdollisuudet jaettu 1.1.2019 tiloille kokonaisina rakentamismahdollisuuksina, kriteereinä tilan sijainti, koko, lohkomisajankohta ja tilan rakentamistilanne			Vähennetty toisen poikkileikkausajankohdan tilan alueella jo toteutunut rakentaminen, lisäksi VE:ssä 4A on jaettu jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet nykyisille tiloille muunnetun pinta-alan suhteessa		

Vaihtoehtojen ominaisuudet:

VE 1A poikkileikkausajankohta 1.7.1959, VE 2A poikkileikkausajankohta 1.1.2000 ja VE 3A poikkileikkausajankohta 1.1.2019

- Emätilan toteutunut rakentaminen on vähennetty emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärästä.
- Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu kokonaislukuina lohko-tiloille tai emätilalle.

VE 4A poikkileikkausajankohta 1.7.1959/1.1.2000

- Emätilan 1.7.1959 rakentamismahdollisuudet on jaettu ajankohdan 1.1.2000 mukaisille tiloille tilojen muunnetun pinta-alan suhteessa, tuloksena on ns. rakentamismahdollisuuden suhdeluku.
- Tämän jälkeen suhdeluvusta on vähennetty 1.1.2000 alueella toteutunut rakentaminen.
- Tilan rakentamismahdollisuutta osoittaa jäljelle jäänyt suhdeluku, josta otetaan huomioon vain kokonaisluku. Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu nykyisille tiloille muunnetun pinta-alan suhteessa.
- Menettely mahdollistaa sen, että 1.1.2000 tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän.
- Laskentamenettelyn tavoitteena on vähentää poikkileikkausajankohdan 1.7.1959 vaikutusta ja lisätä 1.1.2000 tilajaotuksen merkitystä rakentamismahdollisuuksien arvioinnissa.

VE 5A poikkileikkausajankohta 1.7.1959/1.1.2019

- Emätilan 1.7.1959 rakentamismahdollisuudet on jaettu 1.1.2019 ajankohdan mukaisille tiloille tilojen muunnetun pinta-alan suhteessa, tuloksena on ns. rakentamismahdollisuuden suhdeluku.
- Tämän jälkeen suhdeluvusta on vähennetty 1.1.2019 alueella toteutunut rakentaminen.

- Tilan rakentamismahdollisuutta osoittaa jäljelle jäänyt suhdeluku, josta otetaan huomioon vain kokonaisluku.
- Menettely mahdollistaa sen, että 1.1.2019 tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän.
- Laskentamenettelyn tavoitteena on antaa enemmän merkitystä nykytilanteen tilajaotukselle rakentamismahdollisuuksien arvioinnissa.

VE 6A poikkileikkausajankohta 1.1.2000/1.1.2019

- Emätilan 1.1.2000 rakentamismahdollisuudet on jaettu 1.1.2019 ajankohdan mukaisille tiloille tilojen muunnetun pinta-alan suhteessa, tuloksena on ns. rakentamismahdollisuuden suhdeluku.
- Tämän jälkeen suhdeluvusta on vähennetty 1.1.2019 alueella toteutunut rakentaminen.
- Tilan rakentamismahdollisuutta osoittaa jäljelle jäänyt suhdeluku, josta otetaan huomioon vain kokonaisluku.
- Menettely mahdollistaa sen, että 1.1.2019 tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän.
- Laskentamenettelyn tavoitteena on antaa enemmän merkitystä nykytilanteen tilajaotukselle rakentamismahdollisuuksien arvioinnissa.

B Vaihtoehdot, joissa ei ole käytetty edullisuusvyöhykkeitä

Emätilojen pinta-ala on otettu huomioon sellaisenaan muuntamatta sitä. Ensimmäisen poikkileikkausajankohdan mukaista tilaa kutsutaan emätilaksi.

Ilman edullisuusvyöhykkeitä B					
1B	2B	3B	4B	5B	6B
1959	2000	2019	1959/2000	1959/2019	2000/2019
Pinta-ala 1:1			Pinta-ala 1:1		
Vähennetty emätilan alueella jo toteutunut rakentaminen			Rakentamismahdollisuudet jaettu toisen poikkileikkausajankohdan tiloille pinta-alan suhteessa		
Rakentamismahdollisuudet jaettu 1.1.2019 tiloille kokonaisina rakentamismahdollisuuksina, kriteereinä tilan sijainti, koko, lohkomisajankohta ja tilan rakentamistilanne			Vähennetty toisen poikkileikkausajankohdan tilan alueella jo toteutunut rakentaminen, lisäksi VE 4B jaettu rakentamismahdollisuudet nykyisille tiloille pinta-alan suhteessa		

Vaihtoehtojen ominaisuudet:

VE 1B poikkileikkausajankohta 1.7.1959

- Emätilan toteutunut rakentaminen on vähennetty emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärästä.
- Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu kokonaislukuina lohko-tiloille tai emätilalle.

VE 2B poikkileikkausajankohta 1.1.2000

- Emätilan toteutunut rakentaminen on vähennetty emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärästä.
- Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu kokonaislukuina lohko-tiloille tai emätilalle.

VE 3B poikkileikkausajankohta 1.1.2019

- Emätilan toteutunut rakentaminen on vähennetty emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärästä.
- Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu kokonaislukuina lohko-tiloille tai emätilalle.

VE 4B poikkileikkausajankohta 1.7.1959/1.1.2000

- Emätilan 1.7.1959 rakentamismahdollisuudet on jaettu ajankohdan 1.1.2000 mukaisille tiloille tilojen pinta-alan suhteessa, tuloksena on ns. rakentamismahdollisuuden suhdeluku.
- Tämän jälkeen suhdeluvusta on vähennetty 1.1.2000 alueella toteutunut rakentaminen.
- Tilan rakentamismahdollisuutta osoittaa jäljelle jäänyt suhdeluku, josta otetaan huomioon vain kokonaisluku. Jäljelle jääneet rakentamismahdollisuudet on jaettu nykyisille tiloille pinta-alan suhteessa.
- Menettely mahdollistaa sen, että 1.1.2000 tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän.
- Laskentamenettelyn tavoitteena on vähentää poikkileikkausajankohdan 1.7.1959 vaikutusta ja lisätä 1.1.2000 tilajaotuksen merkitystä rakentamismahdollisuuksien arvioinnissa.

VE 5B poikkileikkausajankohta 1.7.1959/1.1.2019

- Emätilan 1.7.1959 rakentamismahdollisuudet on jaettu 1.1.2019 ajankohdan mukaisille tiloille tilojen pinta-alan suhteessa, tuloksena on ns. rakentamismahdollisuuden suhdeluku.
- Tämän jälkeen suhdeluvusta on vähennetty 1.1.2019 alueella toteutunut rakentaminen.
- Tilan rakentamismahdollisuutta osoittaa jäljelle jäänyt suhdeluku, josta otetaan huomioon vain kokonaisluku.

- Menettely mahdollistaa sen, että 1.1.2019 tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän.
- Laskentamenettelyn tavoitteena on antaa enemmän merkitystä nykytilanteen tilajaotukselle rakentamismahdollisuuksien arvioinnissa.

VE 6B poikkileikkausajankohta 1.1.2000/1.1.2019

- Emätilan 1.1.2000 rakentamismahdollisuudet on jaettu 1.1.2019 ajankohdan mukaisille tiloille tilojen pinta-alan suhteessa, tuloksena on ns. rakentamismahdollisuuden suhdeluku.
- Tämän jälkeen suhdeluvusta on vähennetty 1.1.2019 alueella toteutunut rakentaminen.
- Tilan rakentamismahdollisuutta osoittaa jäljelle jäänyt suhdeluku, josta otetaan huomioon vain kokonaisluku.
- Menettely mahdollistaa sen, että 1.1.2019 tilojen yhteenlaskettu toteutunut rakentamisen määrä ja rakentamismahdollisuudet voivat ylittää emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärän.
- Laskentamenettelyn tavoitteena on antaa enemmän merkitystä nykytilanteen tilajaotukselle rakentamismahdollisuuksien arvioinnissa.

11 Vaihtoehtojen vertailu

Rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärät

Eri vaihtoehtojen rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärät on laskettu, ja ne on esitetty alla olevassa taulukossa. Nykyisin rakennettuja rakennuspaikkoja on noin 480.

	Vaihtoehto A Edullisuusvyöhykkeet	Lisää %	Vaihtoehto B ilman edullisuusvyöhykkeitä	Lisää %
VE 1 / 1959	218	45 %	340	71 %
VE 2 / 2000	490	102 %	654	136 %
VE 3 / 2019	585	122 %	771	161 %
VE 4 / 1959–2000	236	49 %	368	77 %
VE 5 / 1959–2019	288	60 %	408	85 %
VE6 / 2000–2019	501	104 %	658	137 %

Taulukko 7. Rakentamismahdollisuudet eri vaihtoehdoissa. Lihavoituna on esitetty tavoitteellisen määrän parhaiten toteuttavat vaihtoehdot.

Rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärän suhteen vaihtoehdot VE 1A, VE 4A ja VE 5A vastaavat parhaiten suunnittelulle asetettua tavoitteellista rakentamisen määrää, joka oli 250–330 kpl. Muut vaihtoehdot tuottavat tavoiteltuja rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärää enemmän rakentamismahdollisuuksia.

Rakentamismahdollisuudet on sijoitettu vaihtoehdoissa A ja B kunkin tilan edullisimmalla vyöhykkeellä olevalle tilan alueelle. Näin on voitu laskea, miten rakentamismahdollisuudet sijoittuvat eri vyöhykkeille, ja arvioida vaihtoehtoja siitä näkökulmasta, miten yhdyskuntarakenteen eheys ja maakuntakaavan ohjausvaikutus toteutuvat eri vaihtoehdoissa.

A Vaihtoehdot edullisuusvyöhykkeillä

Taulukossa 8 on esitetty rakentamismahdollisuuksien sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa edullisuusvyöhykkeiden avulla. Taulukko 9 perusteella voidaan todeta, että kahdelle parhaimmalle vyöhykkeelle, eli 1+2 ja 3, sijoittuu vaihtoehdosta riippuen 55–72 prosenttia rakentamismahdollisuuksista. Pinta-alaltaan suurimmalle edullisuusvyöhykkeelle 5 sijoittuu vaihtoehdosta riippuen 21–31 prosenttia rakentamismahdollisuuksista.

Edullisuus- vyöhyke	VE 1 / 1959		VE 2 / 2000		VE 3 / 2019		VE 4 / 1959-2000		VE 5 / 1959-2019		VE 6 / 2000-2019	
1 + 2	99	45 %	283	58 %	370	64 %	141	61 %	166	58 %	293	59 %
3	22	10 %	41	8 %	48	8 %	23	10 %	27	9 %	41	8 %
4	21	10 %	31	6 %	40	7 %	19	8 %	26	9 %	31	6 %
5	68	31 %	129	26 %	121	21 %	48	21 %	63	22 %	127	25 %
6	3	1 %	4	1 %	2	0 %	2	1 %	6	2 %	7	1 %
7	6	3 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Yhteensä	219		488		581		233		288		499	

Taulukko 8. Vaihtoehdot A edullisuusvyöhykkeillä, rakentamismahdollisuuksien sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa.

Edullisuus- vyöhyke	VE 1 / 1959		VE 2 / 2000		VE 3 / 2019		VE 4 / 1959-2000		VE 5 / 1959-2019		VE 6 / 2000-2019	
1 + 2	99	45 %	283	58 %	370	64 %	141	61 %	166	58 %	293	59 %
3	22	10 %	41	8 %	48	8 %	23	10 %	27	9 %	41	8 %
5	24	31 %	129	26 %	121	21 %	48	21 %	63	22 %	127	25 %
1,2, 3	121	55 %	324	66 %	418	72 %	164	70 %	193	67 %	334	67 %

Taulukko 9. Vaihtoehdot A edullisuusvyöhykkeillä parhailla edullisuusvyöhykkeillä 1+2, 3 ja pinta-alaltaan suurimmalla edullisuusvyöhykkeellä 5.

Edullisuus- vyöhyke	pinta-ala (ha)	pinta-ala %
1 + 2	944	29 %
3	159	5 %
4	52	2 %
5	1707	53 %
6	276	9 %
7	66	2 %
Yht.	3204	100 %

Taulukko 10. Edullisuusvyöhykkeiden pinta-alat

B Vaihtoehdot ilman edullisuusvyöhykkeitä

Jotta vaihtoehtoja edullisuusvyöhykkeillä ja ilman edullisuusvyöhykkeitä voitaisiin verrata toisiinsa, rakentamismahdollisuudet on sijoitettu tiloille ottaen huomioon edullisuusvyöhykkeet. Taulukossa 11 on esitetty rakentamismahdollisuuksien sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa edullisuusvyöhykkeiden avulla, vaikkei rakentamismahdollisuuksien tarkastelu olekaan perustunut edullisuusvyöhykkeisiin. Taulukon

12 perusteella voidaan todeta, että kahdelle parhaimmalle vyöhykkeelle, eli 1+2 ja 3, sijoittuu vaihtoehdosta riippuen 49–56 prosenttia rakentamismahdollisuuksista. Toisaalta vyöhykkeelle 5 sijoittuu vaihtoehdosta riippuen 31–40 prosenttia rakentamismahdollisuuksista.

Edullisuus- vyöhyke	VE 1 / 1959		VE 2 / 2000		VE 3 / 2019		VE 4 / 1959–2000		VE 5 / 1959–2019		VE 6 / 2000–2019	
1 + 2	153	45 %	258	40 %	325	42 %	165	45 %	182	45 %	281	43 %
3	37	11 %	60	9 %	71	9 %	40	11 %	40	10 %	62	9 %
4	33	10 %	52	8 %	62	8 %	31	8 %	36	9 %	54	8 %
5	106	31 %	262	40 %	292	38 %	118	32 %	135	33 %	236	36 %
6	6	2 %	6	1 %	7	1 %	4	1 %	5	1 %	6	1 %
7	5	1 %	13	2 %	12	2 %	7	2 %	10	2 %	16	2 %
Yhteensä	340		651		769		365		408		655	

Taulukko 11. Vaihtoehdot B ilman edullisuusvyöhykeitä, rakentamismahdollisuuksien sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa.

Edullisuus- vyöhyke	VE 1 / 1959		VE 2 / 2000		VE 3 / 2019		VE 4 / 1959–2000		VE 5 / 1959–2019		VE 6 / 2000–2019	
1 + 2	153	45 %	258	40 %	325	42 %	165	45 %	182	45 %	281	43 %
3	37	10 %	60	9 %	71	9 %	40	11 %	40	10 %	62	9 %
5	106	31 %	262	40 %	292	38 %	118	32 %	135	33 %	236	36 %
1, 2, 3 yht.	190	55 %	318	49 %	396	51 %	205	56 %	222	55 %	343	52 %

Taulukko 12. Vaihtoehdot B ilman edullisuusvyöhykeitä parhailla edullisuusvyöhykkeillä 1+2, 3 ja pinta-alaltaan suurimmalla edullisuusvyöhykkeellä 5.

12 Johtopäätökset

Edullisuusvyöhykkeillä vai ilman?

Vaihtoehdot, joissa on käytetty edullisuusvyöhykkeitä, ohjaavat rakentamisen sijoittumista yhdyskuntarakenteessa maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimusten suhteen paremmin kuin vaihtoehdot ilman edullisuusvyöhykkeitä.

Tarkastellut vaihtoehdot ilman edullisuusvyöhykkeitä eivät ohjaa riittävässä määrin rakentamismahdollisuuksien sijoittumista rakentamisen suhteen edullisille alueille, eivätkä ne ota lainkaan huomioon alueiden erilaisuutta. Vaihtoehdot ilman edullisuusvyöhykkeitä tuottavat käytetyllä mitoitustaulukolla liikaa rakentamismahdollisuuksia tavoiteltuun rakentamismahdollisuuksien määrään nähden. Mitoitustaulukkoa, jonka perusteella määräytyy emätilan rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä, voitaisiin muuttaa siten, että suunnittelualueen rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä olisi lähempänä tavoitemäärää. Suuren lukumäärän lisäksi rakentamismahdollisuudet sijoittuvat suuremmassa määrin yhdyskuntarakenteessa epäedullisemmin sijoittuville vyöhykkeille kuin vaihtoehdoissa, jotka perustuvat edullisuusvyöhykkeiden käyttöön mitoituksessa.

JOHTOPÄÄTÖS:

Edullisuusvyöhykkeiden käyttäminen on tarpeen ja perusteltua rakentamismahdollisuuksien sijoittumisen ohjaamisessa yhdyskuntarakenteen ja yleiskaavan sisältövaatimusten kannalta etenkin laadittaessa rakentamista suoraan ohjaavia ns. kylä- ja maaseutualueiden yleiskaavoja. Edullisuusvyöhykkeet ottavat huomioon alueiden erilaisuuden ja osaltaan auttavat yhdenvertaisen kohtelun toteutumisessa keskenään samanlaisissa tapauksissa.

Poikkileikkausajankohta vai kaksi?

Poikkileikkausajankohtina tarkasteltiin yhden poikkileikkausajankohdan vaihtoehtoja VE1–VE3 ja kahden poikkileikkausajankohdan vaihtoehtoja VE4–VE6 sekä edullisuusvyöhykkeellisiä että -vyöhykkeettömiä vaihtoehtoja. Seuraavassa on tarkasteltu vain vaihtoehtoja, joissa on käytetty edullisuusvyöhykkeitä, koska edellä todetulla tavalla rakentamismahdollisuuksien tarkastelu ilman vyöhykkeitä ei ole perusteltua yhdyskuntarakenteen ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Yhden poikkileikkausajankohdan vaihtoehdot

Yhden poikkileikkausajankohdan vaihtoehdoissa on käytetty perinteistä tapaa ottaa huomioon jo toteutunut rakentaminen.

Poikkileikkausajankohta vaihtoehdossa VE1 oli perinteinen 1.7.1959. Tästä perin-

teisestä poikkileikkausajankohdasta eli rakennuslain voimaantuloajankohdasta on kulunut yli 40 vuotta maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohtaan 1.1.2000. Maankäyttö- ja rakennuslaki on ehtinyt olla voimassa lähes 20 vuotta. Ajankohta 1.7.1959 koetaan liian kaukaiseksi, eikä sitä käytettäessä koeta tasapuolisuuden toteutuvan. Tilajaotus ja maanomistus on ehtinyt muuttua paljon vuodesta 1959 nykyhetkeen verrattuna. Nykyiset maanomistajat kokevat epäoikeudenmukaiseksi sen, että aikaisemman omistajan rakennuspaikkojen myynti vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa hyödyntää tilaansa rakentamiseen. Tämän poikkileikkausajankohdan käyttämiselle ei ole esteitä ja se edustaa jatkuvuutta ja johdonmukaista linjaa. Tulee kuitenkin huomata, että se ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuta yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ja sen kokemista.

Poikkileikkausajankohta vaihtoehdossa VE2 oli 1.1.2000 eli maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohta. Tämän poikkileikkausajankohdan käyttäminen olisi luonteva päivitys ajankohdalle 1.7.1959. Poikkileikkausajankohta voi myös olla kunnan kannalta jokin perusteltu ajankohta vuosien 1959 ja 2000 väliltä.

Yhden poikkileikkausajankohdan vaihtoehdoissa VE3/1.1.2019 edusti nykyhetken tilajaotusta. Nykyhetken tilajaotuksen käyttäminen ei ota huomioon jo toteutunutta rakentamista eikä näin ollen täytä yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Pelkästään nykyhetken mukaista tilajaotusta ei voida käyttää poikkileikkausajankohtana. Jos poikkileikkausajankohdaksi käytetään nykyhetken tilajaotusta, ajankohta vaihtuu koko ajan. Ajan myötä tapahtuvien kiinteistöjaotuksen muutosten perusteella ei voida lisätä rakentamista, vaan rakentamisen ohjaaminen perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen säännöksiin sekä yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen maankäytössä mm. ottamalla huomioon tilajaotushistorian avulla jo toteutunut rakentaminen.

Kahden poikkileikkausajankohdan vaihtoehdot

VE4 ensimmäinen poikkileikkausajankohta on perinteinen 1.7.1959 ja toinen poikkileikkausajankohta 1.1.2000. Tämä vaihtoehto yhdistää rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohdat ja tuo perinteistä poikkileikkausajankohtaa 1.7.1959 lähemmäksi nykyhetkeä. Tämä vaihtoehto ottaa huomioon jo toteutuneen rakentamisen vuoden 2000 tilajaotuksen mukaisella tilalla ja mahdollistaa kuitenkin yhdenvertaisen kohtelun. Vaihtoehto koetaan perinteistä yhden poikkileikkausajankohdan vaihtoehtoa tasapuolisempaan.

Vaihtoehdossa VE5 ensimmäinen poikkileikkausajankohta on perinteinen 1.7.1959 ja toinen poikkileikkausajankohta 1.1.2019 eli nykyhetki. Tämä on vaihtoehto, joka myös tuo perinteisen poikkileikkausajankohdan lähemmäksi nykyhetkeä. Heikkoutena on jo toteutuneen rakentamisen huomioon ottaminen vasta nykyhetken tilan kohdalla.

Vaihtoehdossa VE6 ensimmäinen poikkileikkausajankohta on perinteinen 1.1.2000 ja toinen poikkileikkausajankohta 1.1.2019 eli nykyhetki. Tämä on vaihtoehto, joka päivittää perinteisen 1959 poikkileikkausajankohdan maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohtaan. Mutta tämä vaihtoehto ottaa huomioon jo toteutuneen

rakentamisen vasta nykyhetken mukaisilla tiloilla, eli tasapuolisen kohtelun kannalta tämä vaihtoehto on muita vaihtoehtoja heikompi.

JOHTOPÄÄTÖS:

VE 1A / edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohta 1.7.1959

Perinteinen vaihtoehto VE 1A, jossa poikkileikkausajankohta on 1.7.1959, on edelleen käyttökelpoinen, koska se edustaa jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä monissa kunnissa nykyisin käytössä olevalle poikkileikkausajankohdalle. Vaihtoehto toteuttaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

VE 2A / edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohta 1.1.2000

Poikkileikkausajankohdan päivittäminen ajankohtaan 1.1.2000 eli VE 2A maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohtaan on mahdollinen ja perusteltu jatkumo poikkileikkausajankohdalle, joka ilmentää voimassa olevan lain voimaantuloajankohtaa. Poikkileikkausajankohta, joka sijoittuu välille 1.7.1959 ja 1.1.2000 ja on kunnan kehityksen kannalta perusteltu, on käyttökelpoinen vaihtoehto. Nämä vaihtoehdot ottavat huomioon jo toteutunutta rakentamista ja toteuttavat tasapuolisen kohtelun vaatimusta sekä tuovat poikkileikkausajankohdan lähemmäksi nykyhetkeä ja näin ollen koettu tasapuolisuuden kokemus paranee.

VE 3A / edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohta nykytilanne (1.1.2019)

Vaihtoehtoa VE 3A eli nykyhetki ei sovellu käytettäväksi, vaan poikkileikkausajankohdan tulee olla aikaisempi. Tässä vaihtoehdossa jo toteutuneen rakentamisen huomioon ottaminen toteutuu heikosti. Vaihtoehto ei näin ollen toteuta tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

VE 4A / edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohdat 1.7.1959 ja 1.1.2000

Kahden poikkileikkausajankohdan vaihtoehto VE 4A soveltuu käytettäväksi, koska se ottaa huomioon jo toteutunutta rakentamista ja toteuttaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta sekä tuo rakentamismahdollisuuksien määräytymisajankohtaa lähemmäksi nykyhetkeä ja näin ollen parantaa yhdenvertaisen kohtelun kokemusta.

VE 5A / edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohdat 1.7.1959 ja 1.1.2019

VE 6A / edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohdat 1.7. 2000 ja 1.1.2019

Nykyhetken käyttäminen toisena poikkileikkausajankohtana ei riittävässä määrin ota huomioon tasapuolisen kohtelun vaatimusta, koska jo toteutunut rakentaminen vähennetään vasta nykyisen tilajaotuksen mukaisella tilalla.

Yhteenveto

Vaihtoehdot VE 2A (edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohta 1.1.2000) tai VE 4A (edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohdat 1.7.1959 ja 1.1.2000) vaikuttavat tehdyn tarkastelun perusteella käyttökelpoisilta tavoilta kehittää emätilaperiaatteen käyttöä ja tuoda poikkileikkausajankohtaa lähemmäksi nykyhetkeä. Ne toteuttavat tasapuolisen kohtelun vaatimuksen muita tarkasteltuja vaihtoehtoja paremmin. Käytettiinpä mitä edellä mainittua vaihtoehtoa VE 1A (edullisuusvyöhykkeet ja poikkileikkausajankohta 1.7.1959), VE 2A tai VE 4A hyvänsä, mitoitus-
taulukko tulee sovittaa tavoitteelliseen rakentamismahdollisuuksien kokonaisuuteen.

13 Muita kehittämisa- jatatuksia

Parhaimmatkin vaihtoehdot ovat lopulta matemaattisesti tuotettuja tarkasteluja rakentamismahdollisuuksista, ja ne ovat yhdenvertaisen kohtelun ja etenkin yhdenvertaisuuden kokemuksen kannalta joiltakin osin puutteellisia. Matemaattinen malli saattaa tuottaa kohtuuttomaksi koettuja tilanteita. Tämän takia tuleekin pohtia yhdenvertaisen kohtelun kokemuksen parantamiseksi periaatteita, joilla matemaattista mallia voitaisiin parantaa joko kaavaratkaisussa, poikkeamisten perusteena tai yksittäisiä suunnittelutarveratkaisuja käsiteltäessä.

Jos rakentamismahdollisuuksia osoitetaan emätilaperiaatteen mukaisesti lasketun määrän lisäksi, seurauksena olisi rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärän lisääntyminen. Jos emätilaperiaatteen mukaisesti lasketun määrän lisäksi osoitetaan rakentamismahdollisuuksia, niiden osoittamista koskevien periaatteiden soveltamista on tarpeen tarkastella osana kaavaratkaisua ennemminkin kuin tapauskohtaisesti lupaharkinnan yhteydessä. Tällöin voitaisiin arvioida, mitä rakentamismahdollisuuksien lisääminen tarkoittaa rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärän ja sijoittumisen kannalta. Lisäksi periaatteiden tuottama rakentamismahdollisuuksien lisäyksen vaikutukset tulisi arvioida kaavaprosessin yhteydessä. Tarkastelu osana kaavaratkaisua olisi myös maanomistajan kannalta selkeämpi ratkaisu.

Rakentamismahdollisuuksia voitaisiin osoittaa esimerkiksi seuraavien periaatteiden mukaisesti emätilaperiaatteen avulla lasketun määrän lisäksi:

- Tilan sijainti on edullinen yhdyskuntarakenteessa (edullisuusvyöhyke).
- Tila on lohkottu rakentamistarkoituksessa (tilalla on ehkä ollut jo rakennuslupa, joka on rauennut) ja sen sijainti on edullinen.
- Emätilasta lohkottujen tilojen lohkomisjärjestyksellä voisi olla merkitystä, aiemmin lohkottut tilat olisivat etusijalla, ja lisäksi tilan sijainti hyvällä edullisuusvyöhykkeellä vaikuttaisi.
- Jos pinta-alaltaan isoa tilaa on aiemmin lohkottu ja rakennettu, eikä se näin ollen saisi enää uusia rakennuspaikkoja. Olisiko sen kohtuullista kuitenkin saada edes yksi rakentamismahdollisuus, jos tilan alueelta löytyy sijainti ja maisema huomioon ottaen hyvä paikka.

14 Kannattaako/pitääkö käyttää emätilaperiaatetta ja missä?

Edullisuusvyöhykkeiden ja emätilaperiaatteen käyttäminen toteuttaa perustuslain yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ja osaltaan myös yleiskaavan sisältövaatimuksia. Rakentamismahdollisuuksien osoittamisen periaatteet on sovittu ja niiden perusteella on kunkin tilan rakentamismahdollisuudet todennettavissa. Menettely on avointa ja läpinäkyvää, mikä on tärkeää vuorovaikutuksen ja osallistumisen näkökulmasta.

Edullisuusvyöhykkeiden avulla voidaan ottaa huomioon yhdyskuntarakenne, alueiden erilaisuus ja yleiskaavan sisältövaatimukset. Jo toteutuneen rakentamisen huomioon ottaminen nykyhetkeä aikaisemman ajankohdan tilajaotuksen mukaisilla tiloilla on myös keino ottaa huomioon tasapuolista kohtelua. Emätilaperiaatetta käytettäessä poikkileikkausajankohta on perusteltua olla vuosi 2000 tai sitä aikaisempi vuosi, jotta jo toteutunut rakentaminen voitaisiin riittävässä määrin ottaa huomioon.

Kylä- ja maaseutualueiden mitoitettavia yleiskaavoja kannattaa laatia vain sellaisille alueille, joille on odotettavissa rakentamista. Emätilaperiaatteen käyttäminen edellyttää selvitys- ja laskentaresursseja.

Suunnittelutarveratkaisuissa on aina otettava huomioon tasapuolisen kohtelun vaatimuksen täyttyminen ja olennaista on johdonmukainen linja. Jos alueella rakennetaan todella harvoin, tasapuolinen kohtelu tuskin vaarantuu, vaikka emätilaperiaatetta ei käytetä.

Alueellisissa suunnittelutarveratkaisuissa on edellytyksenä oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa alue tulee olla osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon tasapuolisen kohtelun toteutuminen alueen maanomistajien kesken. Emätilaperiaatteen avulla se voidaan toteuttaa ja osoittaa.

15 Kunnan nykykäytännön muuttaminen ja sen vaikutukset

Kunta päättää kaavoitusperiaatteista ja tavasta, jolla se ottaa huomioon yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kaavoituksessa ja lupaharkinnassa. Päätettäessä tavasta toteuttaa yhdenvertaista kohtelua tulee ottaa huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset etenkin yhdyskuntarakennetta koskien ja tässä selvityksessä esitetyt näkökulmat. Jos päädytään muuttamaan aiemmin noudatettua tapaa toteuttaa yhdenvertaista kohtelua, muutosta koskeva mahdollinen periaatepäätös tulee perustella. Muutoksen vaikutukset tulee arvioida huolellisesti niin voimassa olevien yleiskaavojen kuin lupakäytännön kannalta.

Yleiskaavat

Jos mitoittavissa oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa on käytetty emätilaperiaatteeseen perustuvaa mitoitusta ja poikkileikkausajankohtaa halutaan jatkossa muuttaa, tulee miettiä, miten vanhojen ja uusien kaavojen välillä yhdenvertainen kohtelu toteutetaan. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla voimassa olevan yleiskaavan päivittäminen vaiheyleiskaavana rakentamismahdollisuuksien osalta silloin, kun rakentamismahdollisuuksien määräytyminen perustuu kaavamääräykseen. Tämä edellyttää, että yleiskaavaa ei ole muuten tarpeen päivittää. Jos oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa on osoitettu rakentamisen paikat emätilaperiaatteen mukaisesti, periaatteen muuttaminen ja poikkileikkausajankohdan vaihtaminen edellyttää käytännössä uuden yleiskaavan laatimista.

Jos tehdään emätilaperiaatteen kehittämistä koskeva periaatepäätös, sen perusteella ei voida ohittaa oikeusvaikutteista yleiskaavaa ja sen ratkaisuja, jossa on käytetty emätilaperiaatetta. Jos periaatepäätöksen mukaisesti aletaan suunnittelutarveratkaisuja/poikkeamispäätöksiä harkittaessa poiketa johdonmukaisesti yleiskaavasta ja sen mitoituksista, murennetaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan periaatteet. Rakentamismahdollisuuksien määräytymistä koskeva erillinen periaatepäätös on ongelmallinen myös siinä mielessä, että siihen ei sisälly vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia kuten kaavaprosessissa.

Jos kunnassa ei ole mitoittavia emätilaperiaatteeseen perustuvia oikeusvaikutteisia yleiskaavoja, mitoittavien yleiskaavojen laatimisen yhteydessä voidaan valita tapa käyttää emätilaperiaatetta ja valita tarkoituksenmukainen poikkileikkausajankohta. Suunnittelutarveratkaisujen osalta on tarpeen jatkossa käyttää samaa emätilaperiaatetta kuin laadittavissa kaavoissa.

Suunnittelutarveratkaisut / alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Jos lupakäytännössä otetaan käyttöön uusi tapa käyttää emätilaperiaatetta ja/tai uusi poikkileikkausajankohta, käytännön muuttaminen tulee perustella, ja jatkossa uuden linjan pitää olla johdonmukainen. Jos kunnassa on voimassa mitoittavia oikeusvaikutteisia yleiskaavoja ja lupakäytäntöä muutetaan sallivampaan suuntaan, tulee miettiä, onko tasapuolista mahdollistaa rakentaminen yksittäisin luvuin sallivammin periaattein kuin oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa. Tulee muistaa, että yksittäisin luvuin voidaan sallia vähemmän rakentamista kuin suunnitelmaan eli yleiskaavaan perustuen, koska tulevaan kaavoitukseen tulee jättää suunnitteluvara.

Lähteet

Kirjallisuus

Hurmeranta Jyrki, Karjalainen Hannu, Sundberg Satu, Salila Jari: Omaisuudensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä, Ympäristöministeriön raportteja 13/2011 (YMra 13/2011). <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41425>

Kuopion kaupunki: Maaseuturakentamisen periaatteet 19.12.2016.
https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7526280/Maaseuturakentamisen+periaatteet_raportti.pdf/473c0ff0-e29d-46ba-9975-991810d0eb5a

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita 2017.

Ympäristöministeriö: Kyläyleiskaavoitus, Opas kaavoittajille, kunnille ja kylille. Suomen ympäristö 3/2012. (SY 3/2012). <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/38724>

Ympäristöministeriö: Rantojen maankäytön suunnittelu. Helsinki 2005. Ympäristöopas 120.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41771>

Oikeuskäytäntö

KHO 2016:119