



Lausunto valtuustoaloitteeseen emätilaperiaatteen kumoamiseksi

Käsitteenä emätila

Emätilasta käytetään myös nimitystä kantatila. Emä- tai kantatila on nykyisten tilojen lohkomishistorian selvityksen tuloksena koostettu alkuperäistila tiettynä leikkausajankohtana tarkasteltuna. Tietty leikkausajankohtavuosi valitsemalla asetetaan tilat historiallisesti samaan lähtötilanteeseen, jolloin voidaan verrata keskenään niiden lohkomishistoriaa ja toteutuneiden rakennusoikeuksien ja -paikkojen määriä. Tätä kutsutaan emätilatarkasteluksi.

Emätilamitoituksen soveltaminen kunnan rakennusluvuissa ja suunnittelutarveratkaisuissa

Suorat rakennusluvut ja suunnittelutarveratkaisut ovat tapa myöntää rakennuslupia ns. haja-asutusalueelle, jos alueella ei ole muuta maankäytön ohjaustarvetta. Kun haettu rakennuspaikka sijaitsee yleiskaavoitetun alueen ulkopuolella tai sitä ei ole määrätty suunnittelutarvealueeksi, kunnassa on käytäntönä soveltaa normaalia kuivanmaan hajarakentamisoikeutta. Siinä rakennuslupa myönnetään suoraan maankäyttö- ja rakennuslain MRL §116 ja §136 rakennuspaikalle asetettujen edellytysten ja kunnan rakennusjärjestyksen määräyksien täytyessä. Rakennuspaikan muodostamisessa ja rakentamisessa tulee noudattaa kunnan rakennusjärjestystä. Lupapäätöksissä ei ole sovellettu emätilamitoitusta.

Yleisesti ottaen rakennuslupa käsitellään sen kunnan rakennusvalvonnassa, jonka kunnan alueella tila/tontti on, joten aloitteessa esitetty ”palsta pohjanmaalta” tulee myös käsitellä rakennuslupien- ja rakennusoikeuden osalta pohjanmaalla.

Laista johtuvilla suunnittelutarvealueilla ja rakennusjärjestyksen liitekartalla esitetyillä suunnittelutarvealueilla edellytetään ennen rakennusluvan hakemista myönteistä suunnittelutarveratkaisua ns. kuivanmaan rakentamisessa. Voimassa olevissa yleiskaavoissa on myös määritelty suunnittelutarvealueita. Suunnittelutarveratkaisuissa elinympäristölautakunnan lupajaosto tekee päätökset. Kunnan kaavoitus valmistelee luvat ja tutkii edellytysten täyttymisen suhteessa lainkohtiin: Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella MRL 137 §, Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella MRL 136 § sekä rakennusjärjestys 7. luku rakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolelle 27§. Lisäksi harkintaan vaikuttavat rakentamisen perusteet ja rakennuspaikan toteutettavuus sekä vaikutusten arviointi ympäristöön. Myönteisen suunnittelutarveratkaisun jälkeen hakija hakee rakennusluvan kohteelle.

Vuosina 2022-2023 elinympäristölautakunnan lupajaosto on tehnyt tähän mennessä 25 kpl kunnan kaavoituksen valmistelemää poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisupäätöstä. Kooste päätöksistä on liitteenä 1. Päätöksen ratkaisua on perusteltu emätilatarkastelulla ainoastaan yhdessä ranta-alueelle sijoittuneessa myönteisessä päätöksessä. Kuivan maan päätöspäätöstenä emätilatarkastelua ei ole käytetty lainkaan, vaikka kahdessa valmistelutekstissä emätilan rakentamistilannetta on tutkittu.

Emätilamitoituksen soveltaminen kunnan kaavoituksessa

Emätilaperiaatetta on kunnassa sovellettu yleisesti ranta-asemakaavoihin ja ranta-alueita koskeviin yleiskaavoihin. Emätilan rantaviivan pituus ja sille sallittava rakennuspaikkamäärä on ollut keskeinen mitoittava tekijä kaavaa laadittaessa ja rakennuspaikkoja sijoittaessa mm. Kirkkojärvi-Heinijärvi-Herttua-Jumesniemi -osayleiskaavan ranta-alueilla ja rantarakennuspaikat on myös osoitettu suoraan yleiskaavassa Keskusta 2010 yleiskaavan ranta-alueilla ja Lavajärven osayleiskaavassa.

Maanomistajien teettämiä ranta-asemakaavoja on kunnassa voimassa kaikkiaan 15 kpl.

Emätila- tai kantatilamitoitus sekä muunnetun rantaviivan käyttö on yleisesti suomessa käytössä ranta-alueita suunniteltaessa. Hallinto- ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyissä (HaO/KHO) mitoituseriaate on ollut hyväksyttävä tapa maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteuttamisessa. Yleinen emätilan leikkausvuosi 1959/1969 rannoilla on johdettu rakennuslain ja rantakaavasäännösten voimaantulosta ja loma-asutuksen alkamisesta yleisesti Suomen järvillä. Tällöin alkoivat myös ranta-alueiden lohkomiset loma-asuntokäyttöön. Mikäli järvellä kehitys on tapahtunut eri ajankohtana, voidaan leikkausajankohta johtaa myös muuksi. Yleinen hyväksytty tehokkuus on ollut 4-7 loma-asunnon rakennuspaikkaa / 1 kilometri muunnettua rantaviivaa kohden.

Ranta-alueilla on voimassa MRL 72 § ja rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa loma-asuntoa tai vakituista asuntoa ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Niille alueille, joilla kaavaa ei ole, ainoa tapa ratkaista uusia rakennuspaikkoja ovat poikkeamisluvat tai maanomistajan laatima ranta-asemakaava.

Ranta-alueella poikkeamisluvalla voidaan katsoa olevan kaavoitusta korvaava luonne ja siksi on luparatkaisuissa tarkasteltu luontoarvojen säilymistä, rakentamisen maisemavaikutuksia ja harkittu uuden rakennuspaikan muodostumista. Poikkeamisluvalla voidaan ratkaista vain yksittäinen rakennuspaikka, milloin kaavoittaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lupaharkinnassa ei voida maanomistajia asettaa epätasa-arvoiseen asemaan. Ratkaistaessa ranta-alueella uuden rakennuspaikan muodostumista poikkeamisluvalla tarkastellaan kohteet myös emätilatarkastelun kautta (rakennuspaikkojen määrän muodostuminen emätilalla) ja verrataan sitä esim. saman järven ranta-asemakaavoitettuihin/ yleiskaavoitettuihin maa-aloihin tai kunnan yleiseen tehokkuuteen ranta-asemakaavoissa.

Emätila- tai kantatilamitoitusta on kunnassa sovellettu myös rakentamispaineisten alueiden yleiskaavoituksessa ns. kuivalla maalla. Kun alueilla on erityisiä arvoja kuten esim. valtakunnallisesti arvokas maisema-alue tai rakennetun kulttuuriympäristön arvoalue ja samanaikaisesti rakentamispainetta, on ollut tarvetta erityiselle harkinnalle rakennuspaikkojen sijoittelun ja toteutuksen suhteen. Poikkileikkausvuosi voidaan johtaa tutkimalla kaavoitettavan alueen asutus- ja rakentamishistoriaa ja löytää siitä kehityskaaria. Näin on menetelty Sasi-Laitila-Mahnala-Metsäkulma kaavan kuivanmaan mitoituksen poikkileikkausvuotta määriteltäessä.

Kirkkojärvi-Heinijärvi-Herttua-Jumesniemi - osayleiskaavassa, jonka valtuusto hyväksyi 23.9.2013 mitoitusta on sovellettu toisin. Kaavan ranta-alueilla on sovellettu kantatila- ja rantaviivamitoitusta. Uudelle asuinrakennukselle saa ranta-alueella myöntää rakennusluvan suoraan RA-1, RA-2, rs, AO-1 ja AM-alueilla. Kantatilatarkastelu on tuonut ranta-alueille tarkemman suunnitellun alueen mikä mahdollistaa suorat rakennusluvut. Em. kaavan kuivanmaan mitoituksessa ei ole sovellettu emätilaperiaatetta. Kuivalle maalle rakennusalueet on osoitettu aluemerkinnoilla AO-1 (erillispientalovaltainen alue) ja AP-1 (pientalovaltainen asuntoalue), jolle luvat myönnetään suunnittelutarveratkaisuja käyttämällä. Kyläalueella (AT-1 alueella) kaava edellyttää tarkempaa kaavatarkastelua.

Vireillä olevaa osayleiskaavaa alueelle Sasi-Mahnala-Laitila- Metsäkulma, on lähdetty laatimaan kylien ja rantojen osalta suoraan rakentamista ohjaavana yleiskaavana (MRL 44 § ja 72 §). Rakennuspaikat osoitetaan siinä tilakohtaisesti ja tarkemmin kuin edellä esitettyssä aluerajauksin määritellyssä yleiskaavassa.

Rakennuspaikat ovat toteutettavissa ns. suorilla rakennusluvilla. Tämä tuo maanomistajille varmuuden rakennuspaikoista ja toisaalta ympäristön asukkaille ennakoitavuutta muutoksista alueiden käytössä. Tällä saavutetaan myös aikanaan säästöä ja varmuutta maanomistajille lupaprosessissa ja lupamaksuissa. Kaava on laadittu hyvin erityiselle alueelle ja laadittaessa on pyritty huomioimaan ympäristön arvot, alueella oleva rakentamispaine sekä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaade. Kaava-alueen mitoituksessa on sovellettu vyöhykejako,

emätilamitoitusta ja ranta-alueilla myös rantaviivamitoitusta emätilakohtaisesti. Kaavatyön valvonta viranomaisten osalta on korostunut. Toisaalta on tullut esille, ettei maanomistajien kaikkia rakennuspaikkatoiveita määrällisesti voida osoittaa vaarantamatta alueen arvoja. Siksi on ollut tarpeen rajoittaa tilakohtainen rakennuspaikkaluku 4:ään.

Sasi-Mahnala-Laitila- Metsäkulma -OYK:ssa rannoilla uusien rakennuspaikkojen määrittelyssä emätilalaskentaa noudatetaan yleisen käytännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sellaisenaan. Ranta-alueen ulkopuolella emätilalaskentaa on käytetty yhtenä lähtökohtana, mutta uusia rakennuspaikkoja on myös osoitettu tai jätetty osoittamatta laskennasta riippumatta, muihin selvityksiin perustuen ja maanomistajien toiveita kuunnellen. Maanomistajien tasapuolista kohtelua arvioitaessa on verrattu keskenään samankaltaisesti sijaitsevia maaomistuksia. Myös maanomistajan aiemmin käyttämä rakennusoikeus otetaan huomioon. Näin on pyritty siihen, että rakennuspaikat kaavassa asettuvat hyvien suunnitteluperiaatteiden mukaisesti sen sijaan, että ne perustuisivat pelkästään laskennalliseen malliin.

Ranta-alueella emätilaselvityksen lähtökohtana on muunnetun rantaviivan pituus, ja kiinteistöjaon poikkileikkausajankohtana on käytetty rakennuslain ja -asetuksen voimaantuloa, eli 1.7.1959. Ranta-alueen ulkopuolisella kuivalla maalla emätilatarkastelun lähtökohtana on tilan pinta-ala. Kiinteistöjaon poikkileikkausajankohtana on käytetty 1.1.1980. Valittu leikkausajankohta 1.1.1980 on alueen maanomistajien kannalta helpommin omaksuttava mm. lyhyemmän lohkomishistoriansa vuoksi. Ajankohta perustuu alueen kehityshistoriaan; omakotirakentaminen alueella lähti tuolloin vilkkaammin käyntiin.

” Kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta alueellaan. Perustuslain 6 §:ssä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa ja osoitettaessa 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. (KHO 2016:119)

Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu vuoden 2025 alusta lukien. Kun nykyisen lain poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut ovat yhtäältä lupapäätöksiä, mutta toisaalta hyvin kiinteästi sidoksissa maankäytön suunnittelujärjestelmään, ne sijoittuvat näiden kahden, nyt toisistaan erotetun sääntelykokonaisuuden rajapintaan.

Molempia, uutta rakentamislakia ja alueidenkäyttölakia, koskien voimaan tuleva sääntely sisältää muutoksia, joita emme kaikkia vielä tiedä. Lupajärjestelmä itsessään muuttunee siten että 1.1.2025 lähtien suunnittelutarveratkaisuja ei enää käytetä. Keskustelussa on ollut, ettei emätilatarkastelulla saa perustella lupia, vaan perusteet haetaan lain kohdista. Rakennusluvut muuttuvat rakentamisluviksi ja tarvittaessa käytetään kaksiosaista lupaa, jossa haetaan erikseen sijoittamislupa ja rakentamislupa. Rakennusjärjestykset kunnissa uusitaan ja osaa rakennuksia, muita kuin asuinrakennuksia, koskee myös rakennusluvasta vapauttaminen. Lakiuudistuksen myötä myös hallintosääntö ja taksat tulee kunnissa uusia. Lakiuudistukset täsmentyvät vielä asetuksilla.

Rantarakentamisen lainsäädäntö säilynee ennallaan, samoin kaavoitusjärjestelmän rakenne. Viranhaltijoilla ei ole vielä riittävää tietoa tulevasta alueidenkäyttölaista, jotta voitaisiin täysin arvioida sen vaikutusta emätilamitoituksen käyttöön mm. kaavoitushankkeissa tulevaisuudessa.

Asutuksen sijoittumisen vaikuttimet

Maaseudun asutuksen sijoittumiseen vaikuttaa merkittävästi yksityisten maanomistajien valmius myydä maapohjaa ja toisaalta rakentajien halukkuus sijoittua alueille. Kunnan riittävällä tonttivarannolla turvataan kunnan tasainen kehitys, kuntalaisten asumistarpeiden täytyminen sekä asutuksen sijoittuminen palvelujen ja yhdyskuntatekniikan suhteen edullisesti. Kunnan asemakaavoitettu asuintonttivaranto oli 29. kesäkuuta 2023: 39 omakotitalotonttia, 9 rivitalojen (AR/AP) rakentamiseen soveltuvaa tonttia ja 5 kerrostalotonttia.

Merkittävää muutosta pientalojen rakentamisen vähenemiseen on perusteltu väestökehityksellä, ikääntymisellä ja yksinasujien määrän lisääntymisellä. Tärkeitä ja nopeita vaikuttimia ovat myös rakennussuhdanteet sekä hinta- ja korkokehitys. Kysyntä tonteille ei ole tasaista ja siinä on suuriakin vaihteluja vuosien varrella. Kunnalla on omakotitonttien osalta ollut vaihteleva kysyntä, tontteja on myyty 2-9 kpl/ vuosi, viimeisen viiden vuoden aikana, yhteensä 25 kpl. Kaavoituksella pyritään tuottamaan monipuolisia ja viihtyisiä asuinympäristöjä kuntastrategian mukaisesti.

Päätelmä

Kaavoitus- ja rakennusvalvonta pyrkivät edistämään rakentamisen kehittymistä kunnassa. Kaavoituksella luodaan kerralla paljon rakennusoikeutta alueille ja poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisuille on merkitystä yksittäisten hankkeiden etenemisen kannalta. Kaavoituksessa ei ole koettu emätilaperiaatteen vaikuttavan merkittävästi maaseudun asutuksen muodostumiseen, muutoin kuin ranta-alueilla. Ranta-alueilla sen käyttö on perustunut yleiseen käytäntöön ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Käyttö valituissa tapauksissa on ollut perusteltua. Emätilaperiaatteen soveltaminen on kunnassa ollut ensisijaisesti kaavoituksen alue- ja kaavakohtainen mitoittava työkalu ja sellaisenaan käyttökelpoinen. Poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisuja ei ole perusteltu emätilamitoituksella vuosina 2022-2023, vaan päätökset ovat perustuneet maankäyttö- ja rakentamislain kohtiin. Suorissa rakennusluvissa ns. haja-asutusalueelle rakennusvalvonta ei ole soveltanut emätilaperiaatetta. Erillistä päätöstä emätilaperiaatteen kumoamiseksi ei näin ollen nähdä aiheellisena. Rakentamis- ja alueidenkäytön lakiuudistuksia seurataan kunnan työskentelyssä ja uudistuvaa lainsäädäntöä otetaan käyttöön sen tullessa voimaan.

Hämeenkyrössä 29.9.2023

Leena Lahtinen

kaavoituspäällikkö, Hämeenkyrön kunta

Liite 1 Kooste poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisupäätöksistä

Liite 2: Viitattut lainkohdat, Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä Kuntaliiton selvitys

