Valtuustoaloite kantatilatarkastelun käytöstä luopumisesta

Kaupunginvaltuusto 03.02.2025 § 13

”Ylöjärven kaavoituksessa maanomistajien tasapuolisen kohtelun periaatetta on käytännössä toteutettu noudattamalla ns. kantatilaperiaatetta. Kantatilaperiaatteen avulla selvitetään, millainen kiinteistöjaotus alueella on vallinnut vuoden 1959 rakennuslain voimaan tullessa. Tämän lähes 60 vuoden takaisen tilajaotuksen puitteissa tarkastellaan, paljonko sovituilla perusteilla laskettavia rakennuspaikkoja kullekin tilalle tulisi. Näin selvitetään, onko kantatilalle kuuluvat rakennuspaikat jo käytetty vai onko niitä vielä jäljellä. – Jos ”kantatilan” kaikkien rakennuspaikkojen katsotaan tulleen rakennetuiksi, on hakijalta evätty poikkeus- tai rakennuslupa sillä perusteella, että luvan myöntäminen loukkaisi maanomistajien tasapuolista kohtelua.

Kantatilatarkastelua kaavoituksessa tai kantatilaperiaatteessa käytettyä vuotta (1959) ei määritellä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kyseessä on vain vanha maan tapa. Vuoden 1959 jälkeen maanomistajuus on siirtynyt useissa tapauksissa jopa neljänteen polveen ja kantatiloja on lohkottu, jolloin ei ole kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta kovin oikeudenmukaista tarkastella esimerkiksi 50 vuotta sitten toisten maanomistajien tekemiä tonttikauppoja. Kantatilaperiaatteen mekaaninen käyttö voi pahimmillaan johtaa hyvän suunnittelun sijaan yhdyskuntarakenteen pirstaloitumiseen entisestään. Kylissä rakentamisen sijoittuminen järkevästi kylärakenteeseen luontaisesti sopiville ja rakentamiseen hyvin soveltuville paikoille tulee olla merkittävästi vaikuttavampi tekijä rakennuslupien myöntämisessä.

Viime vuonna naapurikunnassamme Hämeenkyrössä väestö kasvoi vielä 20 hengellä, mutta Tampereen rajanaapurinakin Ylöjärven väestönkasvu oli enää vain 4 henkeä. Tämä on huolestuttava trendi ja tilanne vaatii nopeita korjausliikkeitä Ylöjärven kaupungin houkuttelevuuden lisäämiseksi uuden kodin paikkaa etsivien keskuudessa. - Hämeenkyrössä on oltu ajan hermolla ja 7.10.2024 Hämeenkyrö päätti luopua kokonaan emätilatarkastelusta 1.1.2025 alkaen, jotta kunnan kasvun mahdollistetaan jakautuvan ympäri Hämeenkyröä, mikä tuonee kuntaan myös lisää asukkaita.

Esitämme, että Ylöjärven kaupunki poistaa kaavoituksessa käytettävän rakennuslupia määrittävän kantatilaperiaatteen käytön välittömästi ja että tämä otetaan huomioon Ylöjärven kaupungin rakennusjärjestyksen uudistamisessa.

Keskustan valtuustoryhmä
Perussuomalaisten valtuustoryhmä sekä
Suomen Katajan valtuustoryhmä”

Toimivalta: Hallintosääntö 32 §

Päätös: Kaupunginvaltuusto päätti lähettää em. valtuustoaloitteen kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

Kaupunginhallitus 17.02.2025 § 64

Toimivalta: Hallintosääntö 32 §

Esittelijä: Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus: Kaupunginhallitus päättää lähettää valtuustoaloitteen ympäristölautakunnalle lausuntoa varten.

Päätös: Hyväksyttiin.

Ympäristölautakunta 22.10.2025 § 130

Valmistelija: Kaavoitusarkkitehti, kaavoituspäällikkö

Seloste ja perustelut:

Emätilamitoituksen soveltaminen kaavoituksessa

Emätilaperiaatetta sovelletaan yleisesti ranta-alueita koskeviin yleiskaavoihin ja maanomistajien teettämiin ranta-asemakaavoihin. Alueidenkäyttölaki (73 §) edellyttää, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta, joten rakennuspaikkojen määrää tulee rajoittaa. Emätila- (tai kantatila) -tarkastelu sekä muunnetun rantaviivan käyttö mitoituksessa ovat yleisesti Suomessa käytössä ranta-alueita suunniteltaessa. Hallinto- ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyissä (HaO/KHO) mitoitusperiaate (muunnetun rantaviivan mitoitus emätiloittain) on ollut hyväksyttävä tapa maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteuttamisessa rannoilla, ja viranomaiset edellyttävät sen käyttöä kaavoissa edelleen. Rannoilla yleisesti käytetty emätilan leikkausvuosi 1959/1969 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.

Emätila- (tai kantatila) -mitoitusta on käytetty yhtenä tausta-aineistona yleiskaavoituksessa myös ranta-alueiden ulkopuolella ns. kuivalla maalla. Tällöin mitoitus perustuu kiinteistöjen pinta-aloihin. Kuivalla maalla emätilalaskentaa voidaan käyttää joustavammin kuin rannoilla. Uusimmissa Ylöjärven yleiskaavoissa emätilalaskennassa on käytetty ns. edullisuusvyöhykkeitä, joilla ohjataan rakennuspaikkoja kylärakenteen yhteyteen, rakentamiseen parhaiten sopiville alueille. Edullisuusvyöhykkeet ottavat huomioon alueiden erilaisuuden ja osaltaan auttavat yhdenvertaisen kohtelun toteutumisessa keskenään samanlaisissa tapauksissa.

Rakentamispaineisilla alueilla tulee huolehtia siitä, että rakennusoikeus jakautuu tasapuolisesti, ja sen arviointiin emätilalaskenta on ollut yleisesti hyväksytty menetelmä. Esimerkiksi viimeisimmässä Karhen osayleiskaavassa viranomaiset lausunnoissaan antoivat suuren merkityksen mitoituslaskennalle, joten emätilatarkastelusta kokonaan luopuminen saattaisi johtaa kaavavalitukseen. Tarkastelun poikkileikkausajankohta voidaan valita lähemmäksi nykypäivää (kuin 1959) sen mukaan, miten kyseisellä alueella yhdyskuntarakenne on ajallisesti kehittynyt. Karhen kaavassa käytettiin myös kuivalla maalla poikkileikkausajankohtaa 1.7.1959, koska tavoitteena oli yhdenvertaisuus Antaverkka-Mutalan kaavan kanssa, jossa oli myös käytetty vyöhykkeisiin perustuvaa emätilatarkastelua ja kyseistä poikkileikkausajankohtaa.

Kaavoissa tulee toteutua perustuslaista juontava maanomistajien tasapuolinen kohtelu, ja sen määrittelemiseksi ei ole käytettävissä emätilatarkastelua korvaavia menetelmiä. Emätilatarkastelua voidaan käyttää monipuolisesti ja kehittää sitä edelleen. Mitoittavia yleiskaavoja laadittaessa voidaan jatkossa entistä huolellisemmin tarkastella kyseiselle alueelle sopivaa emätilatarkastelun poikkileikkausajankohtaa ja tuoda sitä lähemmäksi nykypäivää, jotta tasapuolinen kohtelu on paremmin ymmärrettävissä ja hyväksyttävissä. Yksi vaihtoehto on kuivalla maalla poikkileikkausajankohdan päivittäminen ajankohtaan 1.1.2000 eli maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloajankohtaan. Mitoitusvyöhykkeiden käyttöä kuivan maan emätilalaskennassa voidaan myös entisestään kehittää, jotta varmistetaan uusien rakennuspaikkojen sijoittuminen järkevästi ja luontaisesti sopiville paikoille. Lisäksi laskennan tulosta voidaan tarvittaessa vielä muokata käyttämällä esim. erilaisia kertoimia. Emätilaperiaatteen ”mekaaninen käyttö” ei ole nykypäivää kaavoituksessa, vaan tavoitteena on aina hyvä ympäristö ja kestävä kokonaisuus, jonka saavuttamiseksi laskennassa käytettäviä parametrejä muokataan kaavakohtaisesti mutta kuitenkin siten, että samankaltaisessa tilanteessa olevia maanomistajia kohdellaan keskenään yhdenvertaisesti.

Rannoilla yleisesti yhä käytetään ja on perusteltua käyttää poikkileikkausajankohtaa 1.7.1959, koska se edustaa jatkuvuutta ja johdonmukaista linjaa.

Emätilamitoituksen soveltaminen lupaharkinnassa
Kaavattomilla rannoilla on voimassa alueidenkäyttölain 72 §:n mukainen rakentamiskielto, joten uusi rakennuspaikka edellyttää aina poikkeamislupaa tai maanomistajan laatimaa ranta-asemakaavaa. Ratkaistaessa ranta-alueella uuden rakennuspaikan muodostumista poikkeamisluvalla tarkastellaan kohteet aina emätilatarkastelun kautta samoilla mitoituskäytännöillä kuin kaavoissa. Periaate on vahvasti oikeuskäytännöissä hyväksytty apukeino, eikä siitä ole syytä luopua.

Uuden lainsäädännön mukaan rakentamislupaan kuuluu sijoittamisen edellytysten tarkastelu (RakL 44 §, 45 § ja 46 §). Luvan hakijan niin pyytäessä kunta voi ratkaista sijoittamisen edellytysten olemassaolon myös erillisellä päätöksellä (RakL 43 §).

Kun haettu rakennuspaikka sijaitsee suunnittelutarvealueen ulkopuolella (AkL 16 §), niin käytäntönä on soveltaa normaalia kuivanmaan hajarakentamisoikeutta. Tällöin rakentamislupa myönnetään laissa rakennuspaikalle asetettujen edellytysten ja kunnan rakennusjärjestyksen määräyksien täyttyessä. Lupapäätöksissä ei ole sovellettu emätilamitoitusta, koska alueilla, joilla ei ole rakentamisen painetta eikä suunnittelun tarvetta, rakennuspaikka ei aiheuta haittaa kaavoitukselle eikä maanomistajien tasapuoliselle kohtelulle.

Hakemuksen sijoittuessa suunnittelutarvealueelle uusi laki edellyttää mm., että hanke ei saa olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista (RakL 46 §). Säädös osin vastaa vanhan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ää Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. Tätä pykälää sovellettiin vanhan lain mukaisiin suunnittelutarveratkaisuihin mm. siten, että uuden rakennuspaikan mahdollisuutta arvioitaessa huomioitiin myös emätilatarkastelun tulos. Uusi rakentamislaki on ollut voimassa vasta vuoden 2025 alusta. 46 §:n tulkinnasta on annettu ohjeita, joiden mukaan emätilatarkastelun tulos ei saisi olla ainoa peruste sijoittamisluvan hylkäämiselle. Toisaalta lupamenettelyissä tulisi kuitenkin huomioida maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Kyseisen lakipykälän

lopullisesta tulkinnasta ei ole vielä olemassa oikeuden päätöksiä, joten tässä tilanteessa ei ole varmuutta, mikä merkitys emätilaselvityksillä tulee olemaan lupapäätöksissä. Oikeuden tekemät linjaukset ja tulkinnat uusista lakipykälistä ohjaavat valtakunnallisesti uusia päätöksiä myös Ylöjärvellä.

Emätilatarkastelun vaikutus rakennuspaikkojen määrään ja väestön kasvuun
Kasvuohjelman mukainen väestön kasvu tulevaisuudessa perustuu keskustaajaman kehittymiseen ja MAPSTO ohjelman mukaisen monipuolisen kaavavarannon lisäämiseen. Kasvuvyöhyke painottuu keskustaajamaan ja sen läheisyyteen. Rakentaminen tulee vahvasti tukeutumaan kehittyvään joukkoliikennekäytävään. Näiden alueiden rakentaminen tulee jatkossakin perustua kaavoitukseen.

Läheisillä kyläalueilla on voimassa olevia osayleiskaavoja, joissa on runsaasti rakentamattomia yksityisessä omistuksessa olevia rakennuspaikkoja. Näiden rakennuspaikkojen toteutuminen riippuu maanomistajien halusta myydä tontteja. Myös ostajia tarvitaan. Etäämmällä oleville asemakaavoitetuille tonteille on kysyntä ollut hiljaisempaa, kuten Viljakkalassa ja Kurussa. Suoraa yhteyttä emätilaselvityksen ja väestökehityksen suhteen ei ole osoitettavissa.

Rakennusjärjestyksen uusiminen
Emätilatarkastelun soveltaminen kaavoitukseen tai lupakäytäntöihin ei kuulu rakennusjärjestyksellä ratkaistaviin asioihin.

Yhteenveto
Kaavoituksella luodaan kerralla paljon rakennusoikeutta yhdyskuntarakenteen kannalta edullisille alueille, ja poikkeamis- tai sijoittamisluvilla on merkitystä vain yksittäisten omakotitalohankkeiden etenemisen kannalta. Kaupungin asukasluvun kehitykselle yksittäisillä hankkeilla on hyvin vähän merkitystä. Kaavoituksessa ei ole koettu emätilaperiaatteen vaikuttavan merkittävästi maaseudun asutuksen muodostumiseen muutoin kuin ranta-alueilla. Ranta-alueilla sen käyttö on perustunut ja perustuu yleiseen oikeuskäytäntöön ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukseen, ja on siten perusteltua käyttää yhtenä apukeinona. Korvaavaa menettelyä ei toistaiseksi ole osoittaa.

Emätilaperiaatteen soveltaminen on ollut ensisijaisesti yleiskaavoituksen kaavakohtaisesti räätälöity mitoittava työkalu ja sellaisena käyttökelpoinen. Menetelmää voidaan edelleen kehittää siten, että se koetaan oikeudenmukaisemmaksi ja kaikin puolin hyvää lopputulosta edistäväksi. Sijoittamislupien käsittelyssä emätilaperiaatteen soveltaminen hakee uuden lain myötä suositeltavaa tulkintaansa. Ylöjärvellä tullaan noudattamaan valtakunnallisia käytäntöjä, kun niistä saadaan tietoa.

Emätilaperiaatteen poistaminen kaavoituksessa käytettävistä menetelmistä ei tässä tilanteessa ole kannatettavaa. Sen sijaan menetelmää voidaan kehittää entistä hyväksyttävämmäksi kaavoituksen apukeinoksi. Lupakäsittelyissä seurataan uuden Rakentamislain tulkintojen muotoutumista. Jatkossa noudatetaan tulevia oikeuden linjauksia. Uusi Alueidenkäyttölaki on kesällä ollut lausunnoilla. Laki on tulossa voimaan vuoden 2026 aikana. Lopullista sisältöä ei toistaiseksi ole päätetty.

Toimivalta: Hallintosääntö 121 §

Lisätietoja päätöksestä: Kaavoituspäällikkö Esko Hyytinen, p. 044 431 4324, etunimi.sukunimi@ylojarvi.fi

Liite:	Aloite
Esittelijä:	Kaavoituspäällikkö
Päätösehdotus:	Ympäristölautakunta päättää selosteosan mukaisesti esittää kaupunginhallitukselle ettei emätilaselvityksestä ole perusteltua luopua.
Päätös:	Puheenjohtaja ehdotti, että asia palautetaan uudelleen valmisteltavaksi. Riitijoki kannatti ehdotusta. Keskustelun edetessä puheenjohtaja kysyi kannattaako lautakunta yksimielisesti asian palauttamista uudelleen valmisteltavaksi. Lautakunta hyväksyi yksimielisesti asian palauttamisen uudelleen valmisteltavaksi. --- Nuorisovaltuutettu Harjula oli poissa asian käsittelyn aikana klo 17.43-17.44.

Ympäristölautakunta 28.10.2026 § 149
87/10.00.00/2025

Valmistelija:	Kaavoituspäällikkö Esko Hyytinen
Seloste ja perustelut:	Päätökseen ei toistaiseksi ole saatu tarkennusta, miltä osin asiaa tulee valmistella uudelleen. Aihetta on aikaisemmin sivuttu Ympäristölautakunnassa 15.06.2022 (§ 94), jossa esitettiin käytettävän rakennuslupia määrittävän kantatilaperiaatteen vertailuvuotta, kohtuullistetaan lähemmäs nykyaikaa, esimerkiksi vuoteen 2000. Tilannekatsaus kantatilatarkasteluun. Asian tiimolta on tilattu selvitys, jossa tutkitaan leikkautumisajankohdan vaikutuksia vuoteen 2000 ja tähän päivään arvioituna. Selvitys tehdään Antaverkka-Mutala osayleiskaavan kuivan maan mitoitusaineiston pohjalta, jotta saadaan riittävää vertailupohjaa leikkautumisajankohdan muutoksista. Selvitystyö on kuitenkin vielä kesken ja tarkoitus on tuoda asia lautakuntaan uudelleen käsittelyyn ja viimeistään joulukuun kokoukseen.
Toimivalta:	Hallintosääntö 121 §
Oheismateriaali:	Valtuustoaloite
Lisätietoja päätöksestä:	Kaavoituspäällikkö Esko Hyytinen,p. 044 431 4324, sähköposti etunimi.sukunimi@ylojarvi.fi
Esittelijä:	Kaavoituspäällikkö
Päätösehdotus:	Ympäristölautakunta merkitsee tilannekatsauksen tiedoksi.
Päätös:	Hyväksyttiin päätösehdotuksen mukaisesti. ---