Vastaus valtuustoaloitteeseen, kantatilasäännön soveltamisen joustavoittaminen kyläkoulujen lähellä

Kaupunkikehityslautakunta 22.09.2026 § 148

Valmistelu ja lisätiedot
kaupunkisuunnittelupäällikkö Jarkko Lyytinen, kaavoittaja Eveliina Harsia-Mikkola, kaavoittaja Camilla Stenberg

Valtuutettu Juha Kittilä on jättänyt valtuustoaloitteen (9.2.2025), jossa esitetään seuraavaa (tiivistelmä):

- Kantatilaperiaate (myöhemmin vastauksessa emätilaperiaate) on Suomessa käytettävä periaate, joka ohjaa maan jakamista ja rakennusoikeuden määrittämistä erityisesti maaseutualueilla. Se perustuu vuoden 1959 maarekisteriin, jonka avulla määritetään alkuperäisen kantatilan rakennusoikeus ja rajoitetaan myöhemmin lohkottujen alueiden rakentamista.
- Periaatteen tarkoituksena on ehkäistä hallitsematonta haja-asutusta sekä säilyttää maaseudun maisema- ja luontoarvoja. Sen avulla uusien rakennusten sijoittumista ohjataan suunnitelmallisesti siten, että ne soveltuvat ympäristöönsä ja vältetään tarpeettoman infrastruktuurin, kuten tie- ja kunnallistekniikan, rakentamista laajoille alueille.
- Kantatilaperiaatetta sovelletaan tavallisesti yleis- ja asemakaavoituksen yhteydessä, jolloin rakennuspaikkojen määrä ja koko määritetään alkuperäisen emätilan pinta-alan ja kaavamääräysten perusteella. Porvoossa periaatteen mukaisia käytäntöjä noudatetaan kiinteistöjen lohkomisessa ja kaavoituksessa, vaikka siitä ei ole erikseen määrätty kaupungin hallintosäännössä tai rakennusjärjestyksessä.
- Vaikka kantatilaperiaatteesta ei säädetä laissa, sen soveltaminen perustuu maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin sekä kuntien kaavoitusvaltaan.
- Yksi kantatilaperiaatteen tavoitteista on turvata maanomistajien tasapuolinen kohtelu erityisesti ranta-alueiden kaavoituksessa. Tämä johdettu periaate perustuu perustuslain vaatimukseen yhdenvertaisesta kohtelusta, ja kunnat soveltavat sitä harkintansa mukaan. Johdonmukaisuus on tärkeää, jotta periaatetta voidaan soveltaa oikeudenmukaisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.
- Kantatilaperiaatetta sovelletaan eri kunnissa eri tavoin. Kuntaliiton kannanoton mukaan kunnat voivat muuttaa linjauksiaan, kunhan ratkaisut perustuvat maankäytöllisiin perusteisiin ja noudattavat hyvän hallinnon periaatteita. Jos kantatilaperiaatteen soveltamista muutetaan, muutokselle tulee olla perustellut syyt ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu on varmistettava erityisen huolellisesti. Uutta linjaa tulee tämän jälkeen soveltaa johdonmukaisesti kaikissa tulevissa hankkeissa.

Valtuustoaloitteessa ehdotetaan haja-asutusalueiden rakentamisen ohjauksen tarkastelua siten, että rakentamisen määrää voitaisiin lisätä koulujen läheisyydessä. Aloitteessa esitetään, että

yleiskaavoituksessa käytettävän niin sanotun emätilaperiaatteen soveltamista joustavoitetaan erityisesti alueilla, jotka sijaitsevat enintään viiden kilometrin etäisyydellä haja-asutusalueella sijaitsevasta koulusta.

Aloitteeseen valmistellun vastauksen yhteydessä on tarkasteltu yleiskaavoituksessa käytettäviä mitoitus- ja ohjausperiaatteita sekä niiden vaikutuksia rakentamisen sijoittumiseen.

Kaupunkisuunnittelun vastaus valtuustoaloitteeseen:

Tausta, käsitteet ja Porvoossa sovellettavat periaatteet

Emätilaperiaatteesta keskusteltaessa on tärkeää erottaa toisistaan emätilaperiaate ja mitoitusnormit. Emätilaperiaate on yksi tapa jakaa rakennusoikeutta yleiskaavoissa siten, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu voidaan turvata. Mitoitusnormilla puolestaan määritetään, kuinka paljon rakennusoikeutta suunnittelualueelle muodostuu.

Yleiskaavoituksessa emätilaperiaatteen tavoitteena on ollut varmistaa, että valitun mitoitusnormin perusteella muodostuva rakennusoikeus jakautuu suunnittelualueen maanomistajien kesken oikeudenmukaisesti siten, että

- myös maanomistajat, jotka eivät ole vielä rakentaneet alueilleen vaan ovat säilyttäneet ne tulevaa käyttöä varten, saavat osuutensa rakennusoikeudesta,
- rakennusoikeuden jakamisessa otetaan huomioon myös aiemmin lohkotut kiinteistöt, ja
- maanomistajat, jotka ovat jo myyneet tai lohkoneet rakennuspaikkoja, eivät kaavoituksen seurauksena saa lisää rakennusoikeutta niiden kustannuksella, jotka eivät ole vielä hyödyntäneet alueitaan rakentamiseen.

Emätilaperiaate ei siis ole mitoitusnormi, vaan yksi tapa jakaa suunnittelualueelle mitoitusnormin perusteella muodostuva rakennusoikeus kiinteistöjen kesken yleiskaavoituksessa. Emätilaperiaatetta ei sovelleta asemakaavoituksessa.

Mitoitusnormi on väline, jolla määritetään rakentamisen määrä. Se ilmaistaan tavallisesti rakennuspaikkoina pinta-alaa kohti (rp/ha) tai rakennuspaikkoina rantaviivakilometriä kohti (rp/rantakm), tai näiden yhdistelmänä. Mitoitusnormi määritetään erikseen kullekin suunnittelualueelle, ja sen valinta perustuu kaavan tavoitteisiin, alueen ominaisuuksiin, luonnonolosuhteisiin, sijaintiin ja muihin paikallisiin lähtökohtiin. Mitoitusnormin määrittäminen perustuu suunnittelun alkuvaiheessa tehtävään huolelliseen ja laaja-alaiseen arviointiin.

Saaristoalueiden osayleiskaavoissa on pitkään käytetty vyöhykejakoa, jossa rakennuspaikkojen määrä rantaviivakilometriä ja pinta-alaa kohden on suurempi mantereella ja sisäsaaristossa ja

pienenee siirryttäessä ulommas saaristoon. Rakennuspaikkojen määrän lisäksi myös rakennusten kokoa ja rakennuspaikkakohtaista rakennusoikeutta on sovitettu alueen herkkyyteen siten, että mantereen ja sisäsaariston katsotaan kestävän ulkosaaristoa tiiviimpää rakentamista.

Kaavoituksessa on käytetty myös edullisuusvyöhykkeisiin perustuvia mitoitusnormeja, joissa suunnittelualue jaetaan esimerkiksi ranta-, kylä- ja haja-asutusvyöhykkeisiin rakentamistarpeen ja sijainnillisen edullisuuden perusteella. Tällainen mitoitusperiaate on valittu esimerkiksi Fagersta–Voolahti–Grännäs–Gäddragin osayleiskaavan laadinnassa. Käytännön kokemuksia vyöhykepohjaisen mitoituksen soveltamisesta on saatu myös Kilpilahden–Kulloon–Mickelsbölen osayleiskaavan tarkasteluissa. Näissä tarkasteluissa kylien keskeisille alueille on voitu osoittaa merkittävästi enemmän rakennuspaikkoja kuin reuna-alueille.

Samantyyppisiä mitoitusperiaatteita on käytetty myös Emäsalon ja Haksalon, Onaksen saariston sekä Pellingin saariston osayleiskaavoissa. Näissä osayleiskaavoissa mitoitus perustuu edullisuusvyöhykkeisiin, kuten ranta-, kylä- ja haja-asutusvyöhykkeisiin. Rantavyöhyke on lisäksi jaettu merivyöhykkeeseen, ulkosaaristovyöhykkeeseen, sisäsaaristovyöhykkeeseen ja mannervyöhykkeeseen. Mitoitus on suurempi rakentamisen kannalta edullisilla alueilla, kuten kyläkeskuksissa ja koulujen läheisyydessä. Syrjäisemmillä alueilla sekä ulkosaaristossa on sovellettu tätä alhaisempaa mitoitusta. Näissä osayleiskaavoissa mitoitusnormin perusteella muodostuva rakennusoikeus on jaettu kiinteistöjen kesken emätilaperiaatteen mukaisesti. Rakennusoikeuden voidaan arvioida olleen tarkoituksenmukaisesti mitoitettu, koska kaava-alueilla on edelleen käyttämätöntä rakennusoikeutta.

Fagersta–Voolahti–Grännäs–Gäddragin osayleiskaavan luonnosvaiheen mitoitusperiaatteita valmisteltaessa tarkasteltiin vaihtoehtoisten mitoitusnormien lisäksi myös vaihtoehtoisia tapoja jakaa rakennusoikeus alueen kiinteistöjen kesken. Kaavatyöhön osallistuva kyläläisistä koostuva kokemusasiantuntijaryhmä kannatti rakennusoikeuden jakamista emätilaperiaatteen mukaisesti. Ryhmän näkemyksen mukaan periaate huomioi paremmin ne kiinteistöt, joiden rakennusoikeutta ei ole vielä käytetty, ja johtaa siten uudisrakentamisen tasapuolisempaan jakautumiseen suunnittelualueella.

Mitoitusnormi sekä rakennusoikeuden jakamiseen käytettävä periaate ovat toisistaan erillisiä ratkaisuja. Mitoitusnormin avulla voidaan ohjata rakentamisen määrää ja sijoittumista alueen eri osissa. Rakennusoikeuden jakamisen periaatteella puolestaan huolehditaan siitä, että kaavassa muodostuva rakennusoikeus jakautuu maanomistajien kesken tasapuolisella, johdonmukaisella ja oikeudellisesti kestävällä tavalla.

Mitoitus- ja emätilaperiaatteiden lisäksi kyläkaavoitusta ohjaa Porvoossa kylärakenneohjelma. Kaupunginvaltuuston vuonna 2014

hyväksymässä kylärakenneohjelmassa määriteltiin periaatteet, joiden mukaisesti Porvoon väestönkasvua ja palveluita ohjataan ensisijaisesti kaupunkialueille sekä kuuteen palvelukylään. Palvelukylien ympärille sijoittuva maaseutu ja elinvoimainen saaristo kehittyvät hallitusti. Näillä alueilla kaupunki tarjoaa liikkuvia palveluja sekä virkistyspalveluja. Asukkaiden vapaaehtoistoimintaa tuetaan kaikissa kylissä.

Kylärakenneohjelma kuvaa Porvoon kylärakenteen kehittämistavoitteet vuoteen 2030 saakka. Ohjelman tarkoituksena on ohjata haja-asutusalueiden kaavoitusta, maapolitiikkaa ja rakentamista. Linjaukset tukevat kyläasukkaiden elinolosuhteiden ja elinympäristön kehittämistä sekä kaupungin palvelujen järjestämistä haja-asutusalueilla. Samalla ohjelma luo edellytyksiä yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiselle ja kaupungin talouden kestävälle hoidolle.

Johtopäätökset ja jatkotoimet

Aloitteessa esitetyt tavoitteet rakentamisen painopisteen ohjaamisesta palvelujen läheisyyteen ovat perusteltuja. Rakentamisen suuntaaminen kylien ja taajamien keskeisille alueille tukee eheää yhdyskuntarakennetta, palvelujen saavutettavuutta sekä kestävän liikkumisen edellytyksiä.

Yleiskaavoituksessa emätilaperiaate on yksi vakiintuneista tavoista jakaa rakennusoikeus maanomistajien kesken siten, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu. Periaate liittyy rakennusoikeuden jakamiseen eikä rakentamisen määrää määrittävien mitoitusnormien valintaan.

Rakentamisen määrään ja sijoittumiseen voidaan vaikuttaa erityisesti mitoitusnormien ja mitoitusvyöhykkeiden avulla. Vyöhykepohjaisella tarkastelulla rakentamista voidaan ohjata palvelujen, koulujen, liikenneverkon ja muun kylärakenteen kannalta tarkoituksenmukaisille alueille. Näin kylien keskeisille alueille voidaan osoittaa enemmän rakentamista kuin syrjäisemmille alueille riippumatta siitä, mitä periaatetta rakennusoikeuden jakamiseen kiinteistöjen kesken käytetään.

Emätilaperiaate on vakiintunut tapa jakaa rakennusoikeutta maanomistajien kesken. Kokemukset Fagersta–Voolahti–Grännäs–Gäddragin esimerkki osoittavat, että se koetaan myös oikeudenmukaisena periaatteena. Periaate on kuitenkin monimutkainen ja vaikeasti omaksuttava. Monet asukkaat ja maanomistajat pitävät sitä vanhentuneena ja kyseenalaistavat sen. Periaatteen soveltaminen on myös resursseja ja aikaa vaativaa. Lisäksi sen monimutkaisuus lisää vaikeasti havaittavien virheiden riskiä. Muiden menettelytapojen ja periaatteiden soveltuvuutta on perusteltua arvioida. Keskeiseksi kysymykseksi tällöin nousee, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu voidaan varmistaa oikeudellisesti kestävällä ja johdonmukaisella tavalla. Tämä

edellyttää vaihtoehtojen, niiden vaikutusten ja oikeudellisten edellytysten tarkempaa selvittämistä.

Rakennusoikeuden jakamisen vaihtoehtoja emätilaperiaatteelle on syytä tarkastella erillisessä selvityksessä. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös mahdollisen uuden menettelyn johdonmukainen soveltaminen sekä sen suhde aiemmin toteutuneeseen rakentamiseen ja käytettyyn rakennusoikeuteen. Selvitys olisi tarkoituksenmukaisinta laatia seuraavan kyläalueelle laadittavan osayleiskaavan valmistelutyön yhteydessä.

Selvityksen lopputulosta ei voida ennakoida. Sen perusteella voidaan tunnistaa oikeudellisesti kestävä ja tarkoituksenmukainen vaihtoehto emätilaperiaatteelle, mutta on myös mahdollista, ettei nykyistä menettelyä parempaa tapaa löydy. Tavoitteena on kuitenkin selvittää, voidaanko rakennusoikeuden jakamisessa siirtyä jatkossa menettelyyn, jossa emätilaperiaatetta ei tarvitse soveltaa ja jossa maanomistajien tasapuolinen kohtelu voidaan edelleen turvata.

Liite
Valtuustoaloite, Juha Kittilä (9.2.2025)

Kaupunkikehitysjohtaja
Kaupunkikehityslautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että edellä mainittu teksti annetaan vastauksena valtuustoaloitteeseen ja antaa sen edelleen tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Päätös tarkastetaan heti.

Päätös
Kaupunkikehityslautakunta päätti esittää kaupunginhallitukselle, että edellä mainittu teksti annetaan vastauksena valtuustoaloitteeseen ja antaa sen edelleen tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Päätös tarkastettiin heti.

Kaupunginhallitus 05.10.2026 § 226
424/10.03.00.04/2025

Liite
Valtuustoaloite

Kaupunginjohtaja
Kaupunginhallitus päättää antaa yllä olevan vastauksenaan valtuustoaloitteeseen ja antaa vastauksen tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Päätös tarkastetaan heti.

Päätös
Kaupunginhallitus päätti antaa yllä olevan vastauksenaan valtuustoaloitteeseen ja antaa vastauksen tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Päätös tarkastettiin heti.