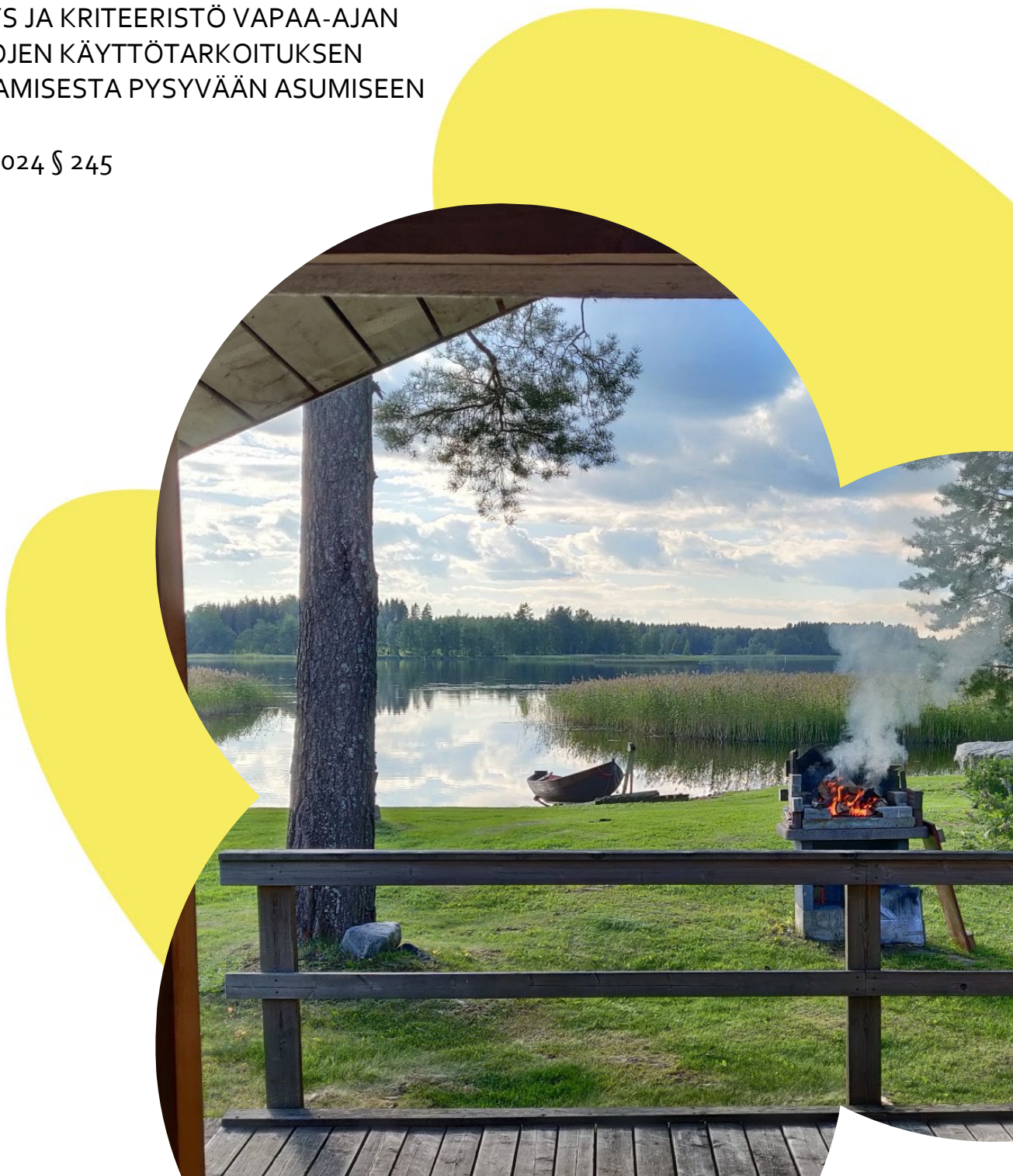


KUOPIO

Vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen kriteeristö

SELVITYS JA KRITERISTÖ VAPAA-AJAN
ASUNTOJEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN
MUUTTAMISESTA PYSYVÄÄN ASUMISEEN

KH 9.9.2024 § 245



SISÄLLYSLUETTELO

KÄSITTEET JA LYHENTEET	4
1 JOHDANTO	5
2 TYÖN TAUSTA JA TAVOITTEET.....	6
3 LAINSÄÄDÄNTÖ, OIKEUSTAPAUKSET JA TUTKIMUS	7
3.1 Maakuntakaava	7
3.2 Yleiskaava	7
3.3 Asemakaava	7
3.4 Ranta-asemakaava	7
3.5 Poikkeamispäätös.....	8
3.6 Suunnittelutarvealue ja -ratkaisu.....	9
3.7 Poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen oikeuskäytäntöä.....	9
3.8 Tutkimuksia, selvityksiä ja päätöksiä aihealueeseen liittyen	11
3.8.1 Kriteeristön määrittämisen laillisuus.....	11
3.8.2 Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen-hanke	12
3.8.3 Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntatalouteen	12
3.8.4 Sosiaalitoimen ja terveydenhoidon kustannukset	14
3.8.5 Hajarakentamisen vaikutukset liikkumiskustannuksiin	15
3.8.6 Janakkala, edullisuusvyöhyke ja pysyvä asuminen	16
3.8.7 Koulumatkojen kulkutavat huoltajien silmin	16
3.8.8 YKR-demo.....	17
3.9 Johtopäätelmät	19
4 KUOPION KAUPUNGIN STRATEGIAT, LINJAUKSET SEKÄ NIIDEN TAVOITTEET.....	20
5 VAPAA-AJAN ASUNTOJEN NYKYTILANNE.....	22
5.1 Nykytilanteen analyysi	22
5.1.1 Sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa	22
5.1.2 Liittyminen vesi-, viemäri- ja sähköverkostoihin sekä tieverkostoon	23
5.1.3 Palvelut	24
5.1.4 Luonnonympäristö	24
5.2 Siirtolapuutarhat.....	25
5.3 Vakituiseen asumiseen käytettävät vapaa-ajan asunnot.....	25
5.4 Tyhjillään olevat asuinrakennukset	25
5.5 Tahkon alue	26

6 SUUNNITTELUTILANNE KUOPIOSSA.....	28
6.1 Maakuntakaava	28
6.2 Yleiskaava	28
6.3 Asemakaava	29
6.4 Ranta-asemakaava	29
6.5 Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut	30
6.6 Maaseuturakentamisen periaatteet.....	31
7 KRITEERISTÖ PERUSTELUINEEN.....	33
7.1 Kriteeristön määrittelyn työvaiheet ja menetelmät	33
7.2 Kriteeristön käyttötarkoitus	34
7.3 Puoltavat kriteerit	34
7.3.1 Alle 3 tai 5 kilometrin koulumatka turvalliseksi katsottavaa reittiä pitkin	34
7.3.2 Alle 3 kilometrin turvallinen kävelymatka vilkkaalle koulukuljetusreitille	35
7.3.3 Olemassa oleva rakennus on aiemmin ollut pysyvään asumiseen tarkoitettu.....	36
7.4 Kieltävät kriteerit	36
7.4.1 Rakennuspaikan minimipinta-ala.....	36
7.4.2 Vireillä olevien yleiskaavojen alueet sekä tarkempaa suunnittelua vaativat alueet.....	37
7.4.3 Asemakaava-alueet, asemakaavan lievealueet sekä ranta-asemakaava-alueet	38
7.4.4 Voimassa olevan edullisuusvyöhykejaon vyöhykkeet V ja VI.....	38
7.4.5 Maatalouden suuryksikön läheisyys.....	39
7.4.6 Rakentamista suoraan rajoittavat tekijät	40
7.4.7 Saaret, joihin ei ole tieyhteyttä	40
7.4.8 Alueet, jotka ovat selkeästi irrallaan tieyhteyden ja toiminnallisuuden näkökulmasta	40
7.5 Lupavaiheessa tarkistettavat seikat	41
7.6 Lähtökohdat rakennusjärjestyksen päivitystyötä varten.....	41
8 VAIKUTUSTENARVIOINTI.....	43
8.1 Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen.....	43
8.2 Etäisyydet lähipalveluihin ja pelastusasemille	48
8.3 Vaikutukset vesi- ja jätehuoltoon.....	52
8.4 Vaikutukset kaupungin talouteen.....	53
8.5 Vaikutukset yksityisiin kustannuksiin	55
9 YHTEENVETO	56
10 LÄHTEET	57

KÄSITTEET JA LYHENTEET

Alakoulu

Perusopetuksen luokat 1–6 sisältävä koulu. Alakoulu voi tässä yhteydessä olla myös isomman koulun itsenäinen yksikkö ja sisältää vähemmän luokkia (esimerkkinä Syvänniemien yksikkö).

ELY-keskus

Alueellinen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus.

HAO

Hallinto-oikeus.

Kaava

Kaava on asiakirja, jossa määrätään alueiden käytöstä ja rakentamisesta. Kaavamuotoja on neljä: maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava ja ranta-asemakaava. Ranta-asemakaava on yksityisen tahon laadittama, mutta kaupunginvaltuuston käsittelemä kaavamuoto ranta-alueen kaavoittamiseksi pääasiassa loma-asumista varten.

Kaava-asiakirjat

Kaava-asiakirjoihin kuuluvat:

- kaavakartta, joka sisältää myös kaavamerkinnot ja –määräykset
- osallistumis- ja arviointisuunnitelma
- kaavaselostus
- tarpeen mukaan laadittavia erillisiä selvityksiä ja ohjeita

Kaavakartta ja kaavamääräykset muodostavat varsinaisen juridisen kaavan.

Kaavakartta

Kaavakartalla tarkoitetaan juridista kaavapiirrosta, joka määrittää kuinka alueen maankäyttö on järjestetty (esim. yleiskaavakartta) ja / tai kuinka ja mitä alueelle voidaan rakentaa (esim. asemakaavakartta).

Kaavamerkintä, kaavamääräys

Kaavamerkinnot tarkoittavat kaavakartassa esitettyjä alueiden rajoja, käyttötarkoituksia, rakentamisen määriä ja muita alueiden käyttöä ohjaavia määrittelyjä. Kaavamerkinnot ovat pääosin kirjaimia, viivoja, rastereita ja symboleja.

Kaavaselostus

Kaavaselostus on suunnittelun aikana laadittava asiakirja, jossa kerrotaan mm. alueen historiasta, nykyoloista, tehtävistä selvityksistä, suunnittelun tavoitteista, vaihtoehtoisista kaavasunnitelmista, kaavan vaikutuksista, osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta sekä valitun kaavaratkaisun keskeisestä sisällöstä.

Kaavoitettu alue

Kaavoitetulla alueella tarkoitetaan tässä yhteydessä aluetta, jolla on voimassa jokin kunta- tai kaupunkitason kaava (yleiskaava, asemakaava tai ranta-asemakaava).

KHO

Korkein hallinto-oikeus.

MRA

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999).

MRL

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Rakennuspaikka

Kaava-alueella oleva rakennuskorttelin osa (tontti, tila tai määräala) tai haja-asutusalueella oleva rakentamiseen varattu määräala tai kiinteistö/tila tai tilan rakennuksille varattu tilan osa. Tässä selvityksessä termiä ”rakennuspaikka” käytetään yhteisenä terminä pitkälti olemassa olevista vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikoista sekä toteutumattomista yleiskaavan mukaisista rakennuspaikoista.

Ranta-alue

Maankäyttö- ja rakennuslain termi, jota käytetään mm. rantarakentamisen lupia käsiteltäessä. Ranta-alue sijaitsee rantavyöhykkeen takana rannasta päin katsottaessa. Sen leveys rantavyöhykkeen takana ei ole määritettävissä metrimääräisenä vaan ainoastaan vaikutustensa mukaan. Se ulottuu niin etäälle kuin meren tai vesistön läheisyydellä on vaikutusta rakennustoiminnan suuntautumiseen alueelle.

OAS

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 63 §).

Vesistö

Vesistöllä tarkoitetaan järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoisia vesialuetta. Vesistönä ei kuitenkaan pidetä noroa, ojaa ja lähdeä. (KHO: 2006:91). Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 72§) mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määritetty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Yläkoulu

Perusopetuksen luokat 7–9 sisältävä koulu.

1 JOHDANTO

Vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen kriteeristöselvityksen tavoitteena on ollut tuottaa selkeät kriteerit vapaa-ajan rakennuspaikkojen ja -asuntojen käyttötarkoituksen muuttamiseksi vakituiseen asumiseen. Tavoitteena on ollut kirkastaa Kuopion kaupungin myönteistä suhtautumista käyttötarkoituksen muutoksiin alueilla, jossa siihen on hyvät edellytykset.

Kuopion kaupungin strategiakirjausten mukaisesti *”Kuopio kumppaneineen mahdollistaa kestävän kasvun ja hyvän elämän. Kuopiolainen toimintatapa on ”Lupa tehdä toisin”. Toimimme avoimesti, innostavasti, vastuullisesti ja yhdessä.”*. Asian valmistelu on tehty kaupunginvaltuuston suorasta aloitteesta. Kyseessä on paikallisella tasolla tärkeä selvitys ja kriteeristö myös brändin, mielikuvan sekä markkinoinnin kannalta.

Vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoitusten muutokset ovat vastanneet viime vuosina noin 10 % osuutta kaikista Kuopioon valmistuneista omakoti- ja paritaloista. Rakentamiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta kysyntää käyttötarkoituksenmuutoksille nähdään olevan jatkossakin. Kriteeristöllä edistetään lähes kolmen tuhannen vapaa-ajan asunnon rakennuspaikan muuttamista vakituiseen asumiseen. Yksityinen rakennuspaikkojen tarjonta on tärkeä osa Kuopion monipuolista asuinrakentamismahdollisuuksien valikoimaa.

Kriteeristö perusteluineen löytyy tämän selvityksen kappaleesta 7.

Kaupunginhallitus hyväksyi vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen kriteeristön valmisteluohjeeksi vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoitusten muutosten ohjaamiseen, suunnitteluun ja lupa-asioiden valmisteluun kokouksessaan 9.9.2024 (§ 245).

2 TYÖN TAUSTA JA TAVOITTEET

Kuopion kaupunginvaltuusto käsitteli vuoden 2023 talousarviota sekä vuosien 2023–2026 taloussuunnitelmaa kokouksessaan 28.11.2022. Talousarviossa hyväksyttiin alun perin kaupunginhallituksen yksimielisen päätöksen myötä tavoitelisäys, jonka mukaan ”käynnistetään selvitys, jonka pohjalta tehdään linjaus vapaa-ajan asuntojen käyttöön muuttamisen kriteereistä.”. Selvityksen käytännön työn laadinta ohjattiin silloin kaupunginhallituksen ohjauksessa toimineelle strategisen maankäytön yksikölle.

Asian valmistelu aloitettiin keväällä 2023. Asiaa on esitelty ja linjauksia pyydetty esim. kaupunginhallituksen iltakoulussa (3.4.2023) kaupunginjohtajan johtoryhmässä (16.6.2023), kaupunkiympäristön toimialueen johtotiimissä (8.8.2023) sekä kaupunkisuunnitteluryhmässä (23.8.2023 ja 12.1.2024). Asiaa on vuorovaikutettu maaseutualueilla Pitäjäraatien toimijoiden kanssa syksyllä 2023. Kriteeristöluonnosta esiteltiin mm. Maaningan ja Vehmersalmen Pitäjäraatien järjestämissä tilaisuuksissa syksyllä 2023 ja keväällä 2024. Myöhemmin tarkentuneista kriteeristövaihtoehdoista pyydettiin lausuntoja pitäjäraadeilta, kyläyhdistyksiltä sekä muilta vastaavilta toimijoilta keväällä 2024.

Selvitystyön aloitusvaiheessa jouduttiin linjaamaan, tarkoittaako kaupunginvaltuuston selvitystyöstä koskeva kirjaus vain olemassa olevia rakennuksia vai laajempaa käsitettä ”rakennuspaikka”, johon lasketaan myös yleiskaavoissa esitetyt toistaiseksi toteutumattomat rakennuspaikat. Strategisen maankäytön tulkinta asian aloitusvaiheessa oli, että talousarviopäätöksessä esitetty kriteerien selvitystarve koskee olemassa olevien yleiskaavan mukaisten vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkojen lisäksi yleiskaavoissa esitettyjä toteutumattomia vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkoja. Näiden lisäksi työn aikana selvitettiin olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen edellytykset MRL 129 a § mukaisesti kaava-alueiden ulkopuolella (kappale 7.6). Ranta-asemakaavoissa osoitettuja vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkoja koskee erillainen sääntely, joten nämä alueet jätettiin selvityksen ja kriteeristön ulkopuolelle (kappale 6.4).

Selvitystyön aikana on tutustuttu lukuisiin vastaavanlaisiin selvityksiin muualla Suomessa. Kuopion kriteeristöä on valmisteltu ensisijaisesti viranomaisharkintaa helpottavaksi ohjeistukseksi. Kriteeristön olemassaolo ei poista tarvetta poikkeamispäätökselle (MRL 171 §) tai suunnittelutarveratkaisulle (MRL 137 §) niillä alueilla, joissa ne ovat vaatimuksena käyttötarkoituksen muutoksille. Kun kriteerit rakennuspaikalla täyttyvät, ovat edellytykset myönteiselle päätökselle vahvat, mutta ei automaattiset. Viranhaltijalla oleva harkintavalta säilyy, sillä jokainen rakennuspaikka on yksilö ja vaatii tapauskohtaista harkintaa. Asioita, joita ohjataan muun lainsäädännön tai muiden kaupungin ohjeiden kautta, ei ole ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää osaksi kriteeristöä.

Alkuperäinen kriteeristöehdotus oli kaupunginhallituksen käsittelyssä 12.2.2024. Kokouksen aikana käydyn keskustelun perusteella kaupunginjohtaja veti esityksen pois asialistalta. Kriteeristön sisältöön haluttiin tehdä tarkennuksia, tuottaa erilaisilla etäisyysmäärittelyillä vaihtoehto ja lisätä vuorovaikutusta asian valmistelun aikana. Kriteeristö on laadittu asiasta saatujen lausuntojen ja valmistelun aikana tehdyn vuorovaikutuksen pohjalta.

3 LAINSÄÄDÄNTÖ, OIKEUSTAPAUKSET JA TUTKIMUS

3.1 Maakuntakaava

Maakuntakaava on alueidenkäytön suunnittelua ohjaava yleispiirteinen suunnitelma. Maakuntakaava yhteensovittaa valtakunnalliset ja seudulliset tavoitteet, osoittaa maakunnan kehittämisperiaatteet ja etsii ratkaisuja ristiriitaisiin tavoitteisiin. Maakuntakaava ohjaa kuntien yleis- ja asemakaavoitusta.

3.2 Yleiskaava

Yleiskaava on kunnan tai kaupungin yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jonka tarkoituksena on yhdyskunnan eri toimintojen, kuten asumisen, palvelujen ja työpaikkojen sekä virkistysalueiden sijoittamisen yleispiirteinen ohjaaminen, että niiden yhteensovittaminen. Yleiskaavan tarkoituksena on esittää tavoitellun kehityksen periaatteita. Yleiskaavassa osoitetaan tarpeellisia alueita yksityiskohtaisen kaavoituksen sekä muun suunnittelun että rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaavoissa esitetään usein myös suoraan rakentamista ohjaavia merkintöjä erityisesti rantarakentamisen näkökulmasta haja-asutusalueilla. Näillä alueilla voidaan usein hakea rakennuslupaa suoraan yleiskaavan perusteella.

3.3 Asemakaava

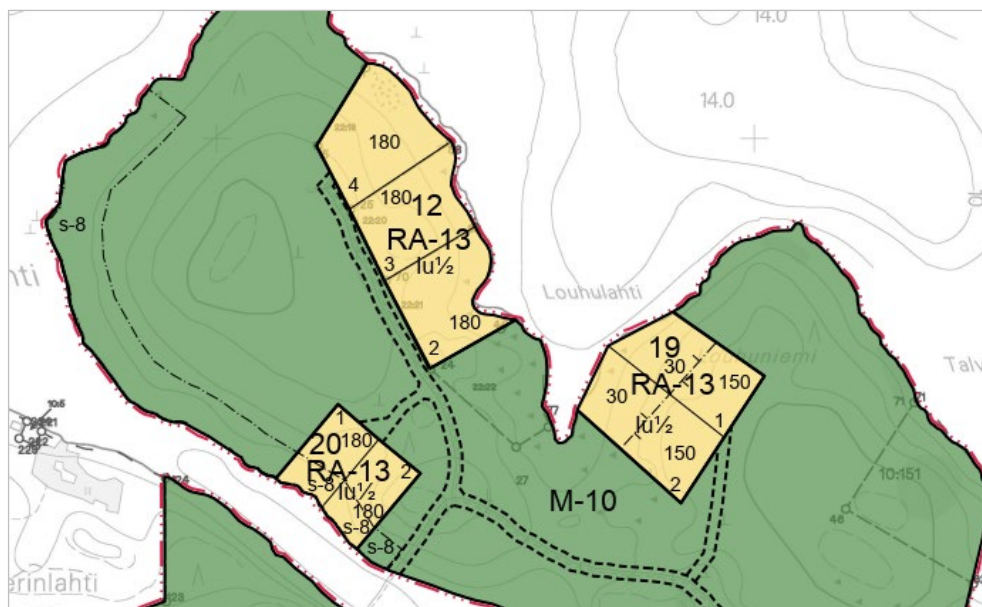
Asemakaava on maankäytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laadittu suunnitelma. Asemakaavan perusratkaisun tulee noudattaa oikeusvaikutteisen yleiskaavan maankäytön periaatteita. Asemakaavassa määritellään alueiden käyttö kuten esim. rakennuskorttelit, katualueet, liikennealueet, virkistysalueet, erityisalueet ja vesialueet. Asemakaavasta ilmenee mitä ja kuinka paljon kunkin käyttötarkoituksen alueelle saa rakentaa. Lisäksi kaavaan voidaan sisällyttää muita yksityiskohtaisempia määräyksiä mm. rakentamistavasta. Asemakaava-asiakirjoihin kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset sekä kaavaselostus. Asemakaavan toteuttamisen edellyttämä yhdyskuntarakentaminen (kadut, puistot, yleiset alueet, yleiset rakennukset jms.) kuuluu lähtökohtaisesti kunnan vastuulle.

Asemakaavoitetulla alueella sekä sen lähialueella (ns. lievealueella) on tunnistettu tarkemman suunnittelun tarve. Lähtökohtaisesti asemakaavoja laaditaan ja muutetaan niillä alueilla, joissa asemakaava on jo voimassa ja tarve tarkemmalle suunnittelulle on ilmeinen. Asemakaava ohjaa rakentamista esimerkiksi rakennuslupaa haettaessa. Näillä alueilla oikeat suunnittelutyökalut ovat aina ensisijaisesti asemakaavoitus sekä sitä ohjaava riittävän tarkka yleiskaava.

3.4 Ranta-asemakaava

Ranta-asemakaava on pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle laadittu kaavamuuoto, jossa kunnalla ei ole samanlaisia vastuita esim. katualueiden kunnosapidon tai vastaavien seikkojen osalta. Kaavassa osoitetaan esimerkiksi rakennusten sijainti, koko ja käyttötarkoitus. Suunnitellun rakentamisen ja muun maankäytön tulee

sopeutua rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. Ranta-asemakaava laaditaan pääasiassa yksityisten maanomistajien toimesta ja heidän kustannuksellansa. Maanomistajalla on oikeus laadituttaa ranta-asemakaavaehdotus omistamalleen ranta-alueelle ja saada siitä kunnassa päätös. MRL 73–75, 77 §, MRA 33–36 §.



Kuva 1. Ote ranta-asemakaavasta, jossa nähtävissä RA-rakennuspaikkoja, rakentamista ohjaavia merkintöjä, suojelumerkintöjä sekä ohjeellisia tieyhteyksiä.

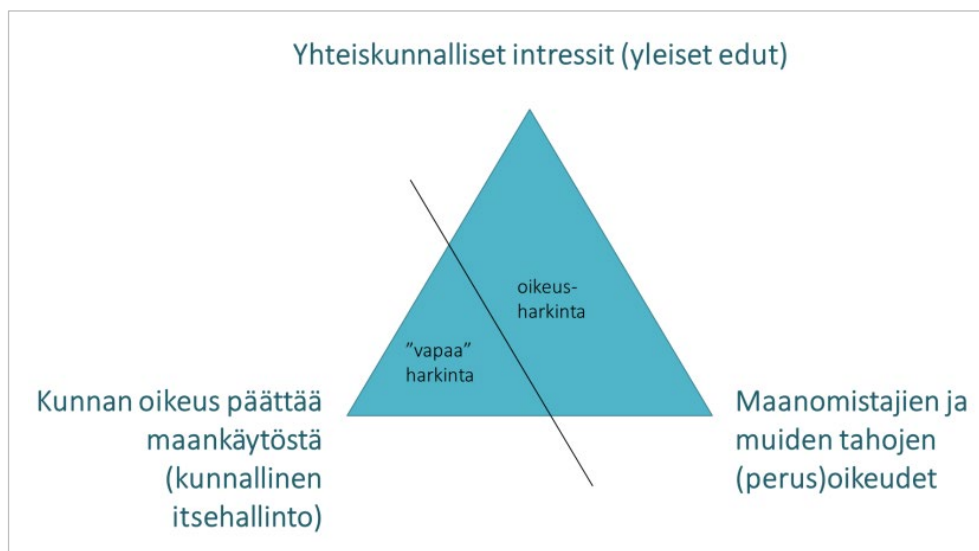
3.5 Poikkeamispäätös

Mikäli rakentamisessa halutaan poiketa kaavasta tai muista maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista, kuten rakennusjärjestyksestä, tarvitaan ennen rakennuslupaa poikkeamispäätös. Poikkeamispäätöstä haetaan myös silloin, kun halutaan rakentaa ranta-alueelle, jossa ei ole voimassa olevaa kaavaa. Yleis-, asema- tai ranta-asemakaavassa osoitetun vapaa-ajan asunnon rakennuspaikalla käyttötarkoituksen muutos vaatii lähtökohtaisesti aina poikkeamispäätöksen.

Poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Se ei myöskään saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeamista ei saa myöntää, mikäli se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Poikkeamispäätösharkinnassa asiaa on tarkasteltava riittävän laaja-alaisesti ja yhdenvertaisuuden vaatimukset täyttävällä tavalla.

Poikkeamispäätöksellä rakennuspaikan käyttötarkoitus muuttuu, riippumatta sen kulloisestakin omistajasta. Käyttötarkoituksen muutos vapaa-ajan asunnosta vakituiseksi asunnoksi saattaa aiheuttaa odottamattomia kustannuksia kunnalle, koska se myönnetään toistaiseksi rakennuspaikalle, ei hakijalle henkilökohtaisesti. Rakennuspaikan status pysyvänä asuinpaikkana siis säilyy riippumatta siitä, kuka rakennuspaikan omistaa. Esimerkiksi koulukuljetusten järjestämisen tarve saattaa ajankohtaistua vasta

kiinteistön tulevan omistajan aikana. Tästä syystä poikkeamisen vaikutuksia tulee tarkastella aina rakennuspaikan sijainnin ja olosuhteiden eikä hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien kautta.



Kuva 2. Poikkeamispäätösharkinnan kolmitahoinen kokonaisuus.

3.6 Suunnittelutarvealue ja -ratkaisu

Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella joudutaan päättämään myös muulla alueella, jolle on syntynyt tai syntymässä taaja-asutusta. Tällaisia alueita ovat mm. asemakaavoitettujen alueiden lähialueet. Rakennusluvan erityisistä edellytyksistä MRL 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella säädetään MRL 137 §:ssa.

Suunnittelutarpeesta ranta-alueella säädetään puolestaan MRL 72 §:ssa. Kuopion kaupungissa suunnittelutarvealueet on määritelty viimeksi 1.1.2019 voimaan tulleessa rakennusjärjestyksessä.

Suunnittelutarveratkaisut ovat päätöksiä, jotka koskevat pääasiassa uutta rakentamista tai olemassa olevan rakennuksen merkittävää laajentamista ranta-alueiden ulkopuolella. Suunnittelutarveratkaisussa käydään läpi haetun rakentamisen erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella (MRL 137 §) sekä rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella (MRL 136 §). Prosessinsa ja harkintansa laajuuden puolesta suunnittelutarveratkaisuprosessi vastaa poikkeamispäätösprosessia.

3.7 Poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen oikeuskäytäntöä

Poikkeamispäätöksistä on saatu vuosien varrella erilaisia oikeuden linjauksia hallinto-oikeuksista sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Alla on lyhennettynä muutama

keskeinen poikkeamispäätösharkintaa käsittelevä päätös. Päätöstekstejä on lyhennetty ja muokattu, jotta päätöksen pääasiallinen sisältö käy selvästi ilmi.

KHO 2004:54

Poikkeamishakemus koski kerrosaltaan 61 neliömetrin suuruisen, rantavyöhykkeellä sijaitsevan lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamista vakituiseksi asunnoksi. Alueella voimassa olevassa, 23.8.1996 vahvistetussa rantayleiskaavassa kyseiselle tilalle oli osoitettu olemassa olevan loma-asunnon rakennuspaikka (RA). Pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve muun ohella jätevesihuollon sekä maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Alueella ei rantayleiskaavan laatimisen yhteydessä ollut tehty pysyvän asutuksen vaatimaa kaavatarkastelua, eikä sinne ollut osoitettu uusia pysyvän asutuksen rakennuspaikkoja. Rakennuspaikka sijaitsi etäällä lähimmästä kyläkeskuksesta ja palveluista. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi pysyvän asutuksen sallimista myös alueen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille, mikä johtaisi suunnittelemattoman pysyvän asutuksen lisäämiseen alueella. Näistä syistä hakemukseen suostuminen olisi aiheuttanut haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. KHO palautti poikkeamispäätöksen valmisteluun.

KHO 2007:5

Väestörekisterin mukaan perhe oli vuoden alussa muuttanut kuntaan rakennukseen, joka oli rakennettu vapaa-ajan rakennusta varten myönnetyn rakennusluvan perusteella ja joka sijaitsi asemakaavassa loma-asuntojen korttelialueeksi (RA) osoitetulla alueella. KHO:n päätöksen mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää maksuton koulukuljetus siitä huolimatta, että heidän vakituksena asuntonaan käyttämänsä rakennus on rakennusluvan mukaan tarkoitettu vapaa-ajan rakennukseksi ja sijaitsee asemakaavassa loma-asuntojen korttelialueeksi (RA) osoitetulla alueella, koska se oli perheen ainoa tosiasiallinen asunto. Tällä ratkaisulla ei ollut merkitystä sen kannalta, onko vakituinen asuminen ko. rakennuspaikalla MRL:n mukaan laillista, asiassa ratkaistiin ainoastaan, onko kunnalla velvollisuus järjestää koulukuljetus tapauksen olosuhteissa (väestörekisterin mukainen asuinpaikka, ainoa asunto).

Hämeenlinnan HAO 6.9.2017

Virtain kaupunginhallitus myönsi poikkeamisen loma-asunnon käyttötarkoituksesta pysyvään asumiseen, ei muita poikkeamisia. Poikkeamista oli perusteltu ensisijaisesti sillä, että olemassa oleva v. 2011 rakennettu loma-asunto täyttää omakotitalon vaatimukset, on liitetty vesi- ja viemärijärjestelmään, sähköverkkoon ja sillä, että hakijat jo tosiasiasa asuvat mökillään ja haluavat tehdä näin jatkossakin. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan poikkeamislupaharkinnassa ei ole merkitystä sillä, miten kysymyksessä oleva rakennus soveltuu vakituiseen asumiseen esimerkiksi rakennus- tai kunnallisteknisiltä ominaisuuksiltaan. Valituksenalainen päätös oli kumottava lainvastaisena.

KHO 24.9.2013

A ja B ovat vuodesta 2006 alkaen asuneet loma-asunnossa vakituisesti. Loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen pysyvään asumiseen ei ole myönnetty lupaa eikä selaista hakemusta ole vireilläkään. Alueella voimassa olevassa oikeusvaikutteisessa rantayleiskaavassa alue on osoitettu loma-asumiseen. Vakituksena asuinrakennuksen salliminen kyseiselle kiinteistölle edellyttäisi myönteisen poikkeamispäätöksen saamista

rakennus- ja ympäristölautakunnalta ja edelleen rakennusluvan saamista rakennuksen käyttötarkoituksen muutokselle. Väestökirjanpitoon liittyvillä rekisterimerkinnöillä tai kiinteistöverotusta koskevilla ratkaisulla ei ole merkitystä arvioitaessa kiinteistön käyttötarkoitusta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lupajärjestelmässä. Suomen perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskeva säännös ei turvaa kenellekään oikeutta maankäyttö- ja rakennuslain säädösten vastaisesti asettua asumaan omistamalleen maa-alueelle. Valituksenalainen päätös ei ole myöskään perustuslain 19 §:n 4 momentin vastainen.

3.8 Tutkimuksia, selvityksiä ja päätöksiä aihealueeseen liittyen

Alla on tiivistetty aihealuetta koskevien tutkimusten, selvitysten ja oikeusasteiden päätösten sisältöjä siten, että niistä saa lyhyellä tarkastelulla käsityksen lähtötilanteesta ja loppupäätelmistä. Suorat lainaukset on merkitty erikseen kursivoinnilla ja lainausmerkeillä.

3.8.1 Kriteeristön määrittämisen laillisuus

KHO päätös 2021:177:

- Oriveden kunta määritteli rakennusjärjestyksessään MRL 129 a § kaavattomat alueet, jossa vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen voi muuttaa vakituiseksi asuinrakennukseksi suoraan rakennusluvalla. Taustalla oli yleiskaavaa varten tehty edullisuusvyöhyketarkastelu, jossa alueet oli määritetty paikkatietoanalyysin perusteella. Muuttujina olivat tieverkon, vesihuoltoverkoston, kylämaisen asutuksen, asuttujen kiinteistöjen, kauppojen, koulun ja koulukuljetusreittien läheisyys.
- KHO:n päätös: ratkaisu oli OK, ELY-keskuksen valitus hylätään
 - o *Alueet, joita rakennusjärjestyksen 27 § koskee, on Oriveden kaupunginhallituksen mukaan määritelty Oriveden rantaosayleiskaavan valmistelun yhteydessä. Määräykseen liittyvä vaikutusten arviointi on perustunut rantaosayleiskaavatyön yhteydessä laadittuun vakituisen asumisen edullisuusvyöhyketarkasteluun, jossa vakituiseen asumiseen edulliset ranta-alueet on määritelty tarkastelemalla kyläasutuksen, vesihuollon ja asuinrakennusten lupien sijoittumista ranta-alueille sekä palveluiden ja julkisen liikenteen saavutettavuutta.*
 - o *Tarkastelussa määritelty asumisen edullisuusvyöhyke sijoittuu suurelta osin yleisten teiden läheisyyteen alueelle, jolle on jo muodostunut kylämäistä asutusta, ja osa vyöhykkeestä sijoittuu myös vesihuollon verkoston läheisyyteen.*
 - o *Rakennusjärjestyksen 27 § koskee liitekartan 2 perusteella laajaa aluetta. Määräys tulee kuitenkin sovellettavaksi ainoastaan sellaisilla jo rakennetuilla rakennuspaikoilla, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksesta ei ole määrätty asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Lisäksi määräyksen soveltamista rajoittavat siihen sisältyvät rakennuspaikan vähimmäispinta-ala, tieyhteyttä, asunnon teknisiä ominaisuuksia sekä käytetyn rakennusoikeyden määrää ja rakennusten etäisyyttä rantaviivasta koskevat ehdot. Käyttötarkoituksen muuttamisen edellytyksenä on määräyksen mukaan myös rakennuspaikan liittäminen keskitettyyn jätevesiverkostoon tai vaihtoehtoisesti se, että jätevesien käsittelyjärjestelmä täyttää rakennusjärjestyksen ja ympäristönsuojelumääräysten ehdot.*

- *Ehtojen täytyminen varmistetaan tapauskohtaisesti vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen liittyvän rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Kun otetaan huomioon rakennusjärjestyksen 27 §:n perusteena oleva selvitys sekä ne ehdot, joita käyttötarkoituksen muuttamiselle on määräyksessä asetettu, rakennusjärjestystä laadittaessa on riittävällä tavalla varmistuttu siitä, ettei määräyksestä aiheudu maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:ssä tarkoitettuja merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.*

3.8.2 Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen-hanke

Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen – hankkeen loppuraportti, Seinäjoen seudun elinkeinokeskus, selvityksen loppupäätelmiä:

- *“Maatalousalueiden johdonmukainen ja hallittu suunnittelu on avainasemassa ratkais- taessa maatalouden kehittämistavoitteet. Kaavoituksella on esimerkiksi mahdollista rajata kotieläintalouden ydinvyöhykkeet omiksi alueikseen ja samalla osoittaa uusia maatalouteen soveltuvia alueita. Yhtenäiset peltoalueet voidaan varata viljelyskäyt- töön ja kotieläintuotannolle osoittaa omat tuotantoalueensa, joille on mahdollista ra- kentaa ainoastaan maataloustoimintaa tukevia rakennuksia. Tämä palvelee sekä maatalousyrittäjän että pientalorakentajan etua, sillä näin molemmille muodostuu varmuus ennakoitavasta tulevaisuudesta.”*
- *Perusrakentamisoikeuteen tukeutuva pistemäinen haja-asutus pirstoo yhtenäisiä pel- toalueita. Tästä syystä läheisten kotieläintilojen toiminnalle muodostuu usein epävar- muuksia. Erityisen haitallista tämä on niillä alueilla, joilla kotieläintalous on intensii- vistä ja kotieläintiloja on paljon. Maatalouselinkeinin maankäyttöasemaa sekä suur- tuotannon alueiden asemaa kaavoituksessa on vahvistettava.*
- *Tuotantoyksikköjen tilakoon kasvattaminen on edellytys tuotannon tehokkuudelle muuttuvassa taloudellisessa toimintaympäristössä. Tuotantoyksiköt vaativat tulevai- suudessa entistä enemmän tilaa toiminnalleen. Tämä on huomioitava kaavoituksessa sekä ympäristöluvan hajuhaittavyöhykemitoituksessa.*
- *Haja-asutusalueelle rakentamisen on todettu tulevan pitkällä aikavälillä kalliimmaksi kuin taajamaan rakentamisen. Tämä koskee sekä yksityis- että kuntataloutta. Syynä ovat ennen kaikkea pitkät työmatkat, palvelujen noutomatkat sekä harva väestöpohja. Teiden rakentaminen ja kunnossapito, vesihuoltoverkoston ylläpito sekä julkisten pal- veluiden tuottamisvelvollisuus muodostavat kunnalle suuren kuluerän. Lisäksi tulevat yksityisille sähkö- ja puhelinyhtiöille aiheutuvat verkostojen ja liittymien rakentamis- kustannukset. Kuntien tekemät investoinnit kuoleentuvat tulopuolella hyvin pitkällä aikavälillä, toisinaan eivät lainkaan. Kehittyvien kylien suunnitelmallinen kehittäminen onkin todettu tehokkaimmaksi tavaksi rakentamisen ohjaamisessa. Rakennuskustan- nuksissa vaihtoehtojen välillä saattaa olla jopa 40 prosentin kustannusero asukasta kohden laskettuna.”*

3.8.3 Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntatalouteen

Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntatalouteen – Monimenetelmäinen tutkimus Man- ner-Suomen kunnista, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023. Selvityksessä

monipaikkaisuuden kuntiin kohdistavien talousvaikutusten arviointi perustuu työhön, opiskeluun ja vapaa-aikaan liittyvään monipaikkaisuuden tarkasteluun.

Loppupäätelmiä vaikutuksista:

- *Palvelujen nettokustannukset*
 - o *Kirjastopalvelujen ja yhdyskuntapalvelujen kustannukset ovat korkeampia monipaikkaisissa kunnissa kuin verrokkikunnissa. Monipaikkaisissa kunnissa palvelujen tuotannon nettokustannukset asukasta kohden laskettuna ovat suurempia, koska kysyntää palveluille on enemmän kuin verrokkikunnissa.*
- *Palvelujen saavutettavuus*
 - o *Kaupat ovat monipaikkaisissa kunnissa etäämmällä kuin verrokkikunnissa. Niiden saatavuus on myös kehittynyt heikommin monipaikkaisissa kunnissa kuin koulujen saatavuus. Monipaikkaisuus ei näytä parantavan kauppohen saatuutta ainakaan etäisyydellä mitattuna. Monipaikkaisen väestön synnyttämä kysyntä ei myöskään näytä lisäävän kauppohen lukumäärää monipaikkaisissa kunnissa.*
- *Tieinfrastruktuuri*
 - o *Monipaikkaisissa kunnissa tiestön kunto on parempi kuin verrokkikunnissa. Monipaikkaisuus parantaa tiestön kuntoa, koska tieverkolla on enemmän käyttöä monipaikkaisissa kunnissa. Havainto viittaa siihen, että monipaikkaisuus on huomioitu tiestön kunnan ylläpidossa.*
- *Asuntojen hinnat*
 - o *Monipaikkaisissa kunnissa asuntojen hinnat ovat ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla korkeampia kuin verrokkikunnissa. Monipaikkaisuus näyttää nostavan asuntojen arvoa, vaikka tämä ei näkynyt erona asuntojen hintakehityksessä vuosina 2015–2020. Korkeampi hinta selittyy korkeammalla kysynnällä, sillä asuntoja voidaan käyttää myös vapaa-ajan asuntoina.*
- *Vapaa-ajan asuntojen hinnat*
 - o *Monipaikkaisissa kunnissa haja-asutusalueen vapaa-ajan asuntojen hinnat ovat hieman korkeampia kuin verrokkikunnissa. Monipaikkaisuus näyttää nostavan vapaa-ajanasuntojen arvoa, koska niiden kysyntä on monipaikkaisissa kunnissa korkeampi kuin verrokkikunnissa. Vapaa-ajan asuntojen markkinointiaikoihin ei kuitenkaan havaittu monipaikkaisuudella olevan merkitystä.*
- *Johtopäätökset ja suositukset:*
 - o *Kyselytutkimuksen tulokset todensivat kirjallisuuskatsauksen havaintoja siitä, että pääosin eri monipaikkaisuusryhmien vaikutukset kuntatalouteen arvioitiin kunnissa positiivisiksi tai neutraaleiksi. - - Tilastollinen vaikutusarviointi tuki kyselytutkimuksen havaintoja ja terävöitti niistä tehtäviä tulkintoja. Tilastollisten analyysien tulosten perusteellakaan monipaikkaisuuteen ei näytä Suomessa liittyvän merkittäviä kuntataloutta rasittavia kuluja. - - Edellä kuvattuihin lukuihin nojautuen voidaan todeta, että monipaikkaisuuden kokonaisvaikutus kuntataloudessa jää vähäiseksi.*

3.8.4 Sosiaalitoimen ja terveydenhoidon kustannukset

Rauman yleiskaavan strateginen osa (2011) - Kuntataloustarkastelu – Yhdyskuntarakenteen tiivistymisen ja hajautumisen vaikutukset sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kustannuksiin, selvityksen keskeiset tulokset:

- Kustannukset laskettu 30 vuoden ajanjaksolle
- Kaksi eri vaihtoehtoa: tiivistyminen ja hajautuminen
- Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kuljetuskustannuksiin on laskettu:
 - o vammaishuoltolain tai sosiaalihuoltolain perusteella korvattavat taksimatkat
 - o ruokapalvelun ateriakuljetukset (koulut ja kotipalvelu)
 - o kutsutaksin nettomenot
 - o ensihoidon kuljetukset
 - o henkilöstön matkakorvaukset
 - o Koululaiskuljetusten kustannuksia ei ole tässä selvityksessä arvioitu. Näiden kustannusten ottaminen mukaan tarkasteluun kasvattaisi vertailtavien vaihtoehtojen eroa alle 10 %, riippuen koululaiskuljetusten järjestämisen tavasta ja laatutasosta.
- Nykytilanne ja skenaariot:

Nykytilanne: 81 % asukkaista asuu asemakaavoitetulla alueella, 19 % sen ulkopuolella, vuosikustannukset 48 €/asukas (yht. 1,9 M€/v., yht. 58 M€/ 30 v.)	
Skenaario 1: Yhdyskuntarakenteen tiivistyminen "90 % - 10 %": 90 % asukkaista asuu asemakaavoitetulla alueella ja 10 % sen ulkopuolella	Skenaario 2: Yhdyskuntarakenteen hajautuminen "70 % - 30 %": 70 % asukkaista asuu asemakaavoitetulla alueella ja 30 % sen ulkopuolella

- Lopputulos:
Ero 30 vuoden tarkastelujaksolla noin 24 miljoonaa euroa (800.000 €/vuosi)

Skenaario 1, tiivistyminen: Kustannukset noin 10 % pienemmät (-4 M€/30 v.)	Skenaario 2, hajautuminen: Kustannukset noin 30 % suuremmat (+20 M€/ 30 v.)
Laskelmassa oletuksena on, että haja-asutusalueille muuttavien ihmisten keskimääräinen etäisyys Rauman tai Lapin kuntakeskuksesta olisi noin 6 km	

3.8.5 Hajarakentamisen vaikutukset liikkumiskustannuksiin

Kurikan ja Kauhajoen hajarakentamisselvitys 2030 – selvitys hajarakentamisen vaikutuksista liikkumiskustannuksiin (2016). Työssä on arvioitu vaikutuksia seuraavasti:

- Joukkoliikenteen järjestämismahdollisuuksiin ja asukkaille tarjottavaan joukkoliikenteen palvelutasoon
- Kuntien kuljetusten järjestämiseen ja niiden kustannustasoon
 - Koulukuljetukset ja kouluverkko
 - Vammaispalvelulain- ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset ja niiden järjestämismahdollisuudet
 - Muut kunnan järjestämät kuljetukset (mm. päivä- ja työtoiminta, ateriakuljetukset) sekä kunnan työntekijöiden liikkumista edellyttävät toiminnot (esim. kotihoidon palvelut)
- Kotitalouksien liikennesuoritteisiin ja liikkumiskustannuksiin.
 - Autoilun kustannukset hajamallissa +3200 € / kotitalous enemmän kuin malttimallissa
 - Todellisuudessa kustannukset korkeammat, sillä laskentamalli ei huomioi sitä, kuinka asutuksen sijoittuminen vaikuttaa kotitalouksien autojen lukumäärään. Haja-asutusalueella kahden auton talouksia yli puolet, vs. asemakaava-alueella vain neljännes

VE 1 "HAJAMALLI" Hajarakentaminen jatkuu nykytahdilla vuoteen 2030 saakka	VE2 "MALTTIMALLI" Hajarakentaminen minimoidaan v. 2016 lähtien: vuosittainen haja-asutusalueiden omakotitalorakennuspaikkojen määrä on 10 % nykytasosta
Heikentää kuntakeskusten välisen seudullisen liikenteen toimintaedellytyksiä.	Tukee kuntakeskusten välisen joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä (erityisesti työssäkäynti ja opiskelu)
Muiden kuin koululaisten matkojen arvioidaan jäävän vähäisiksi.	Edistää mahdollisuuksia säilyttää päätieverkon joukkoliikenteen palvelutaso nykyisellä tasolla.
Lisää koulukuljetettävien ja linja-autoa käyttävien koululaisten määrää → joukkoliikenteen reittien varrelle kyliin sijoituessaan uusien asuinrakennusten koulukuljetusoppilaat voisivat edistää joukkoliikenteen edellytyksiä. Kylien ulkopuolisella alueella etäisyydet joukkoliikenteen reitteihin kasvavat pitkiksi ja mahdollisuudet joukkoliikenteen hyödyntämiseen ovat vähäiset.	Minimoi koululaisten koulukuljetustarpeen, mikä vähentää myös avointa joukkoliikennettä käyttävien koululaisten määrää.

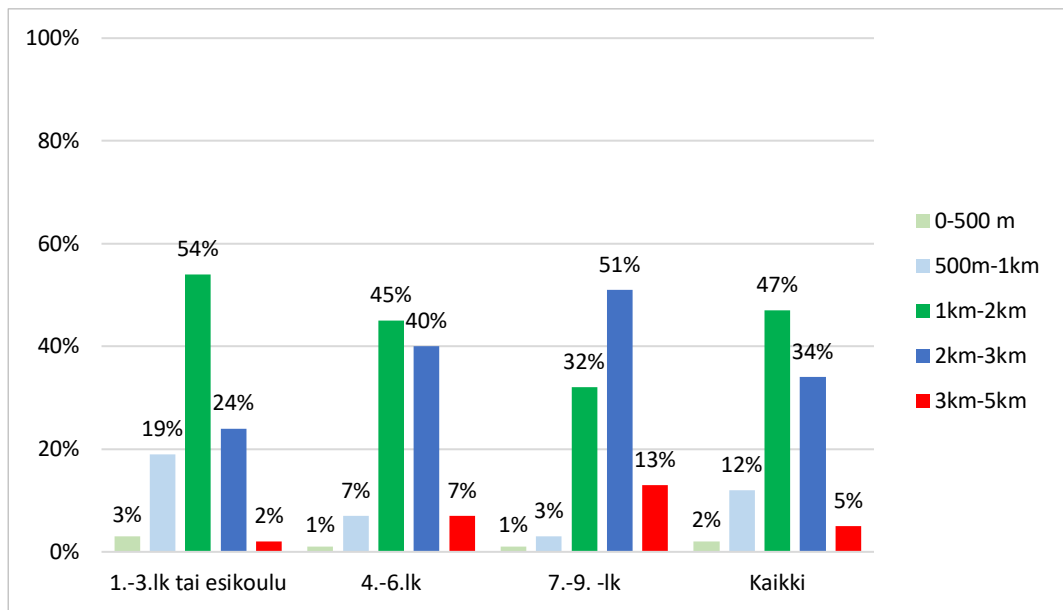
3.8.6 Janakkala, edullisuusvyöhyke ja pysyvä asuminen

Vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttaminen Janakkalan ranta-alueilla, opinnäytetyö, Tanner S., 2021, selvityksen loppupäätelmiä:

Positiivisia vaikutuksia vapaa-ajan asuntojen muuttamisesta pysyvään asumiseen	Negatiivisia vaikutuksia vapaa-ajan asuntojen muuttamisesta pysyvään asumiseen
+ uusia asukkaita ja veronmaksajia	- Tieliikenteen määrä lisääntyy
+ tukee haja-asutusalueen palveluiden (esim. kyläkoulut, kaupat) sekä yhdistysten säilymistä ja elinvoimaa	- Asuinympäristön meluisuus lisääntyy
+ yksityistieverkosto voi parantua ja pysyä paremmassa kunnossa, kun on enemmän maksajia	- Tarve kasvattaa vesihuoltoverkostojen kapasiteettia lisääntyy
+ turvallisuuden tunne voi lisääntyä asutuksen lisääntyessä	- Kunnan kiinteistöverotulot pienenevät
+ lisää käyttäjiä olemassa oleville vesihuoltoverkostoille	- Palveluiden järjestäminen hankaloituu ja kustannukset kasvavat etenkin kotihoidon ja koulukuljetusten osalta
+ kunnan oman arvion mukaan uusilta asukkailta ansiotuloista kerättävät verot ovat suuremmat kuin käyttötarkoitusten muutoksista aiheutuvat kulut palveluiden järjestämisestä	- Päästöt lisääntyvät, kun liikkuminen suoritetaan pääasiassa yksityisautoilla

3.8.7 Koulumatkojen kulkutavat huoltajien silmin

Vuonna 2023 julkaistun valtakunnallisen huoltajakyselyn (Koulumatkojen kulkutavat huoltajien silmin, n = 709 kpl) mukaan huoltajien näkemys pisimmästä matkasta, jonka lapsi tai nuori voisi kävellä kouluun vaihtelee hieman luokkatasoin. Ensimmäiseltä luokalta kolmannelle luokalle yhden kilometrin kävelymatka kouluun on sovelias matka 97 %:lle huoltajista, kahden kilometrin matka 78 %:lle huoltajista ja kolme kilometriä 24 %:lle huoltajista. Vastaavasti neljänneltä luokalta kuudennelle luokalle yhden kilometrin kävelymatka kouluun on sovelias matka 99 %:lle huoltajista, kahden kilometrin matka 92 %:lle huoltajista ja kolme kilometriä 47 %:lle huoltajista.



Kuva 3. Huoltajien näkemys pisimmästä matkasta, jonka lapsi tai nuori voisi kävellä kouluun lasten ja nuorten luokkatason mukaan (Lähde: Koulumatkojen kulkutavat huoltajien silmin. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, 2023)

3.8.8 YKR-demo

Suomen ympäristökeskuksen YKR-demo-hankkeessa (2019) tarkasteltiin Kuopion seudun erilaisia vyöhykkeitä asutusrakenteen ja toiminnallisuuden näkökulmasta. Hankkeen lopputuloksena tunnistettiin seitsemän erilaista luokkaa, joista osa jakautuu tiiviin ja harvan asutuksen alaluokkiin. Näiden tunnistettujen luokkien ulkopuolelle jäävät harvamaaseutu-asutus (alle 5 asukasta / km²) sekä syrjäiset asumattomat alueet ja toisaalta pienet erilliset asutustihentymät.

Tätä aluejakoa käytetään tämän kriteeristön vaikutustenarvioinnissa kuvaamaan erilaisia alueita tarkemmin kuin esimerkiksi postinumeroon perustuvalla aluejaolla on mahdollista tehdä.

<p>1. Kaupunkivyöhyke</p> <p>Kaupunkitaajaman asemakaavoitettuun alueeseen ja palveluihin välittömästi kytkeytyvä vyöhyke missä alakoulut ovat lähellä ja palveluiden saatavuus korkealla tasolla. Alueella joukkoliikenteessä kaupunkialueen palvelutaso.</p>
<p>2. Palvelutaajamien vyöhykkeet</p> <p>Maaseudun palvelutaajamiin välittömästi kytkeytyvä ja alakoulujen läheinen maaseutualue, missä joukkoliikennepalvelut vastaavat maaseudun korkeinta palvelutasoa.</p>
<p>3. Kaupunkivyöhykkeeseen tai palvelutaajamien vyöhykkeeseen suoraan kytkeytyvät maaseutualueet tai joukkoliikenteeseen kytkeytyvät palvelukeskittymien läheiset alueet</p> <p>Toiminnallisesti suhteellisen hyvin sijoittuneet alueet pääväylien ja palvelukeskittymien läheisyydessä. Joukkoliikenteen palvelutaso vastaa noin maaseudun korkeinta tasoa. Alueet tukeutuvat kaupunkivyöhykkeen ja palvelutaajamien palveluihin ja nojaavat todennäköisesti koulukuljetuksiin. Osa alueista on suhteellisen etäällä kouluista ja palveluista, mutta riittävä asukastiheys ja jo olemassa oleva joukkoliikenteen tarjonta mahdollistavat palveluliikenteen ja koulukuljetusten järjestämisen sekä näiden toimintaedellytysten kehittämisen.</p>
<p>4. Joukkoliikenteeseen kytkeytyvät ja alakouluihin tukeutuvat maaseutualueet</p> <p>Maaseutualueet missä koulu on lähellä ja joukkoliikenneyhteydet vastaavat maaseudun korkeinta tasoa. Osa alueista sijaitsee jo hieman etäällä palvelukeskittymistä mutta joukkoliikenteen tarjonta mahdollistaa muun muassa asiointiliikenteen hyödyntämisen. Alueet sijaitsevat myös kohtuullisesti pääväylien varrella.</p>
<p>5. Muu palvelukeskittymien läheinen maaseutualue</p> <p>Tiivis maaseutualue ja siihen tai muiden luokkien asutukseen välittömästi kytkeytyneet harvemmat maaseutualueet, jotka sijaitsevat palvelukeskittymien läheisyydessä. Alueet sijoittuvat hieman etäämmälle palvelukeskittymistä ja joukkoliikenteen reiteistä. Alueet sisältävät tiiviitä maaseutualueiden keskittymiä sekä harvempaa maaseutualueita, josta pienet ja erilliset alueet karsiutuvat pois.</p>
<p>6. Koulujen läheiset toiminnallisesti syrjäisemmät maaseutualueet</p> <p>Heikosti joukkoliikenteeseen kytkeytyvät ja suhteellisen syrjäisesti palvelukeskittymiin nähden sijoittuvat alakoulujen läheiset maaseutualueet.</p>
<p>7. Muu syrjäisemmin sijoittuva maaseutualue</p> <p>Tiivis maaseutualue ja siihen tai muiden luokkien asutukseen välittömästi kytkeytyneet harvemmat maaseutualueet. Alueet eivät sijoitu palvelukeskittymien ja joukkoliikenteen reittien läheisyyteen ja sisältävät sekä tiiviitä maaseutualueiden pieniä keskittymiä sekä harvempaa maaseutualueita, josta pienet ja erilliset alueet karsiutuvat pois.</p>

3.9 Johtopäätelmät

Edellä mainituista tutkimuksista, selvityksistä ja päätöksistä on johdettavissa seuraavanlaisia johtopäätöksiä tätä työtä varten:

<p>Vapaa-ajan asuntojen ja yleiskaavoissa osoitettujen toteutumattomien rakennuspaikkojen käyttötarkoituksimuutuskriteeristön laatimiselle on olemassa edellytykset, kunhan sen vaikutukset selvitetään riittävällä tarkkuudella ja varmistetaan, ettei siitä aiheudu merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.</p>
<p>Kriteeristöllä ei voida ohittaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Velvollisuus poikkeamis- päätöksen tai suunnittelutarveratkaisun hakemiselle säilyy niillä alueilla, joissa se vaaditaan nykyisinkin kriteeristöstä huolimatta.</p>
<p>Kriteeristöstä rajataan pois asemakaavoitetut ja ranta-asemakaavoitetut alueet.</p>
<p>Vapaa-ajan asuntojen muuttaminen vakituiseen asumiseen tukee haja-asutusalueen elinvoimaa, palveluiden säilymistä ja vastaa osaltaan tiettyjen maalle muuttoa harkitsevien ihmisten tarpeisiin asuinpaikan valinnan suhteen.</p>
<p>Haja-asutus kasvattaa yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Näitä kustannusvaikutuksia voidaan hillitä ohjaamalla rakentamista yhdyskuntarakenteen kannalta järkeville paikoille lähelle olemassa olevia palveluita ja joukkoliikennereittejä. Sijoittumisessa on erityisen tärkeää rakentamisen sijoittuminen mahdollisimman lähelle koulua ja koulukuljetusreittiä.</p>
<p>Monipaikkaisuuden kokonaisvaikutukset kuntatalouteen ovat vähäiset. Kunnan monipaikkaisuuden lisääntymisestä kasvavat toimintamenot pystytään pääasiassa kattamaan etenkin kiinteistöverojen kasvun myötä.</p>
<p>Poikkeamislupaharkinnassa ei ole merkitystä sillä, miten kysymyksessä oleva rakennus soveltuu vakituiseen asumiseen esimerkiksi rakennus- tai kunnallisteknisiltä ominaisuuksiltaan. Tästä syystä olemassa olevan rakennuksen tekniset ominaisuudet eivät ole kriteeristöön nostettava puoltava kriteeri.</p>
<p>Väestökirjanpitoon liittyvillä rekisterimerkinnöillä tai kiinteistöverotusta koskevilla ratkaisuilla ei ole merkitystä arvioitaessa kiinteistön käyttötarkoitusta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lupajärjestelmässä. Jos Maistraatti on myöntänyt pysyvän osoitteen vapaa-ajan asunnolle, se ei ole perustelu myönteiselle poikkeamis- päätökselle sen ollessa hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvä syy. Tästä syystä olemassa oleva osoite vapaa-ajan asunnolla ei ole myöskään yksi kriteeristöön nostettava puoltava kriteeri.</p>
<p>Maatalouselinkeinon harjoittamisen edellytykset on turvattava varaamalla riittävät etäisyydet maataloustuotannon ja vakituisen asumisen välille.</p>
<p>Vaikutustenarvioinnissa käytetään hyväksi YKR-demo-hankkeen (2019) tuloksia.</p>

4 KUOPION KAUPUNGIN STRATEGIAT, LINJAUKSET SEKÄ NIIDEN TAVOITTEET

Kuopion kaupungissa on hyväksytty useita asiaa koskevia ja sivuavia strategioita, linjauksia ja tavoitteita. Alla on lueteltuna osa näistä tärkeimpine kohtineen siltä osin, kun ne koskevat tätä selvitystyötä.

Strategian tai linjauksen nimi	Keskeisimmät asiaa koskevat linjaukset	sivu 1/2
Kuopio 2030-strategia (02/2022)	<p>Kriittinen menestystekijä 7: Rohkea ja kestävä kaupunkikehitys.</p> <p>Tavoitteet valtuustokaudelle, kohdat 16 ja 17: Mahdollistamme monipuolisen ja riittävän asuntotuotannon sekä monipaikkaisen elämän. Kaupunkikeskusta, lähiöt ja maaseutu ovat elinvoimaisia ja viihtyisiä.</p> <p>Mittarit: Maaseutuohjelman toteuttaminen. Käynnistetään selvitys, jonka pohjalta tehdään linjaus vapaa-ajan asuntojen vakituiseen käyttöön muuttamisen kriteereistä. (Kaupunginvaltuusto 28.11.2022 lisäys, talousarvio 2023).</p>	
Kuopion maaseutuohjelma 2022–2030 (05/2022)	<p>Painopisteet: Elinvoimainen maaseutu, asuminen ja asuinympäristöt, yksityisen tonttitarjonnan aktivointi: rakentamisen edullisuusvyöhykkeiden rajausten ja rantarakentamisen tarkistaminen, pitkäaikaisten rakennuskieltoalueiden tarkastelu suhteessa yleiskaavoihin, uusien sijoitussuunnitelmien ja kyläkaavojen tarkastelu ja ohjelmointi maanomistajien tarpeiden mukaan.</p> <p>Ympärivuotiseen käyttöön soveltuvien vapaa-ajan asuntojen muuttaminen vakituiseen asumiseen: tarkistetaan nykyiset kriteerit, milloin muuttaminen on mahdollista ja selvitetään mitä vaikutuksia muutoksilla olisi.</p> <p>Tiedolla johtaminen: Lisätään kaupungin viranhaltijoiden ja maaseutualueiden asukkaiden vuorovaikutusta sekä palvelualueiden välistä vuorovaikutusta maaseutua koskevien asioiden valmistelussa. Kuopion kaupunki, pitäjäraadit, (yhdistykset, Kalakukko ry).</p>	
Arkkitehtuuripoliittinen ohjelma (10/2017)	<p>Käynnissä oleva rakennemuutos asettaa uusia haasteita myös maaseutu- taajamille. Tästä syystä taajamien hajaantumista tulee välttää ja voimavarat on syytä keskittää paikkoihin, joissa ne tehokkaimmin tuottavat viihtyisää ympäristöä.</p> <p>Tavoitteita ja toimenpidesuosituksia: Vahvistetaan maaseutu- taajamien ominaispiirteitä sopeuttamalla uusi rakentaminen olemaan ympäristöön tukien olevia keskusta- ja kylärakenteita. Eheytetään rakennettua ympäristöä maisemanhoidon, peruskorjauksen ja uudisrakentamisen sekä ohjauksen avulla maaseudun kulttuurimaisemiksi.</p>	

Strategian tai linjauksen nimi	Keskeisimmät asiaa koskevat linjaukset	sivu 2/2
Kuopion kaupungin joukkoliikenneohjelma 2030 (05/2020)	<p>Maankäyttö</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maankäytön kehittäminen tukee joukkoliikenteen käytön kasvua - Minimoidaan matkustuksen tarve jo maankäytön suunnitteluvaiheessa. - Uusista asunnoista vähintään 80 % ja uudesta elinkeinorakentamisesta 60 % (k-m²) ohjataan vahvan joukkoliikenneverkon palvelualueelle. - Uudet työpaikat ja palvelut sijoitetaan runkolinjojen varrelle tai joukkoliikenteen solmukohtiin. <p>Maaseutuliikenne</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maaseutuliikenteessä painopiste asetetaan entisten kuntakeskusten ja Kuopion keskustan välisiin yhteyksiin siten, että yleisimmät työ- ja opiskeluyhteydet ovat mahdollisia. Lakisääteisiä kuljetuksia ja muita maaseudun kuljetuspalveluja kehitetään kuntien eri alueiden kesken siten, että julkisesti hankittuja kuljetuksia voidaan avata kaikille asiakkaille ja yhdistellä nykyistä enemmän. Matkailuliikenteen yhteyksiä kehitetään yhteistyössä toimijoiden ja yritysten kanssa. - Kuopion maaseutuliikenteessä osa linjoista palvelee etupäässä vain koululaisia. Osalla linjoista on matkustajia erittäin vähän. Kaupunkiseudun maaseutulinjojen subventioaste on korkea ja liikenteen hankkimiskustannukset ovat varsin korkeat. 	
Kuopion ilmastopoliittinen ohjelma (04/2020)	<p>Viisas liikkuminen ja sitä tukeva kaupunkirakenne</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ilmastovaikutukset ja ilmastomuutokseen sopeutuminen ovat keskeisessä roolissa kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa - Rohkaistaan uusiin liikkumisen tapoihin ja mahdollistetaan ne kaupungin infran avulla - Hyvää ympäristön tilaa ja terveyttä tukevat liikkumisen muodot ja käytännön ratkaisut sekä helposti saavutettavat palvelut <p>Kuopion alue ja kuopiolaiset</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ilmastoystävällinen elämä onnistuu niin kaupungissa kuin maaseutumaisessakin ympäristössä - Puhdas luonto vesistöineen ja metsineen on lähellä ja ihmiset voivat hyvin 	
Kuopion resurssiviisaisuusohjelma (12/2017)	<p>Liikkuminen ja yhdyskuntarakenne</p> <p>Visio 2050: Yhdyskuntarakenne tukee päästötöntä liikennettä ja hyvinvointia.</p> <p>Tavoitteet 2030:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kevyen liikenteen kulkutapaosuus on lisääntynyt - Suunnitellaan kaupunkia vähemmän autolle ja enemmän kävelylle, pyöräilylle ja joukkoliikenteelle. - Tehdään yksityisautoilusta yhä vähemmän houkuttelevaa: pyörällä ja joukkoliikenteellä pääsee nopeammin ja lähemmäs. - Asuinalueiden elinvoimaisuutta lisäävät toimivat lähipalvelut sekä inspiroiva ja viihtyisä elinympäristö. - Suunnitellaan maaseutualueita ja kyläkeskuksia kokonaisvaltaisesti asukaslähtöisesti yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. 	

5 VAPAA-AJAN ASUNTOJEN NYKYTILANNE

5.1 Nykytilanteen analyysi

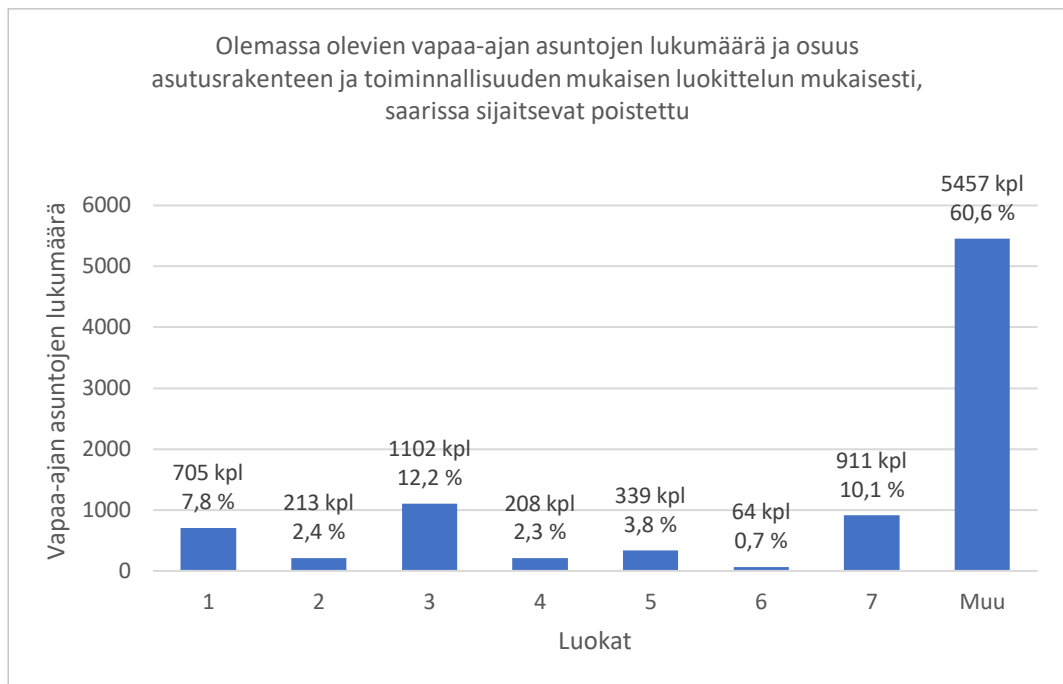
5.1.1 Sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa

Kuopion maaseutualueeseen kuuluu läntisten ja itäisten maaseutualueiden lisäksi kuusi liitoskuntaa, jotka ovat Riistavesi, Vehmersalmi, Karttula, Nilsiä, Maaninka ja Juankoski. Kuopion alueella olemassa olevat vapaa-ajan asunnot sijoittuvat liitoskuntien rajoja mukaillen alla olevan taulukon mukaisesti. Luvuissa on mukana kaikki rakennusrekisteriin vapaa-ajan asunnoiksi merkityt rakennukset.

Olemassa olevat vapaa-ajan asunnot Kuopion ja liitoskuntien alueiden mukaisesti	
Kuopio	2391
Nilsiä	2265
Vehmersalmi	1510
Karttula	1355
Juankoski	969
Maaninka	875
Riistavesi	816
YHTEENSÄ	10181

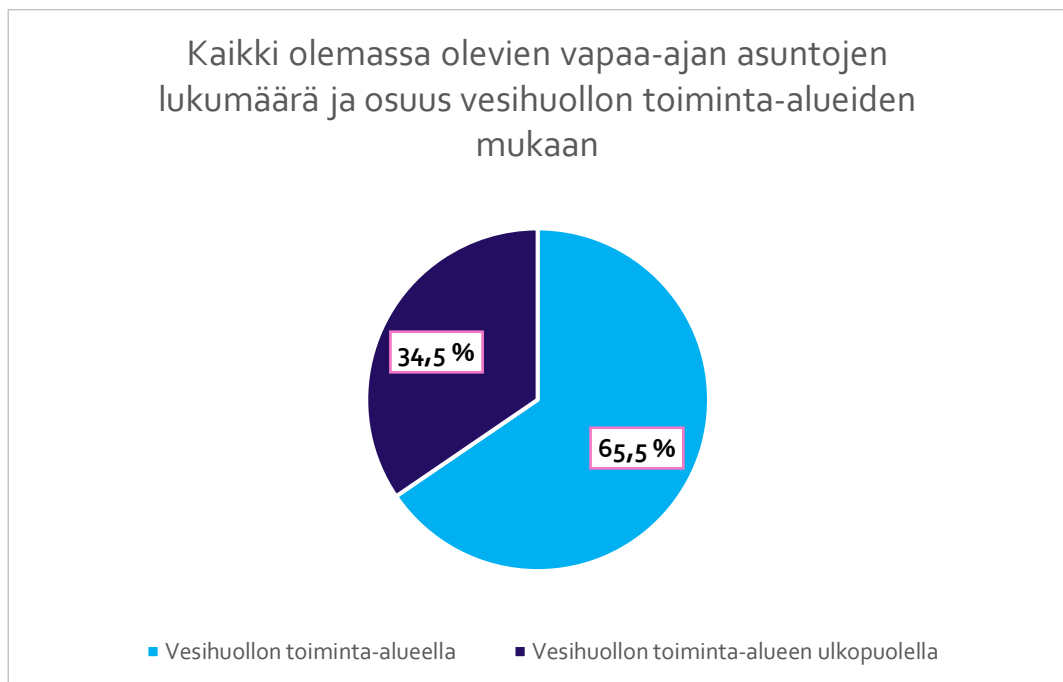
Kuopion alueella vapaa-ajan asuntojen sijoittumisessa korostuvat Kallaveden ranta-alueet erityisesti Länsirannalla ja saaristossa. Saaria lukuun ottamatta vapaa-ajan asuntojen sijoittumisessa korostuu lyhyet ajomatkat kaupungin palveluihin. Nilsiän alueella vapaa-ajan asuntojen sijoittumisessa korostuvat Tahkon ja laajemmin Syvärin rantojen alueet, jossa matkailupalvelujen runsas tarjonta on ympärivuotista. Vehmersalmella korostuu saarissa sijaitsevat vapaa-ajan asunnot. Karttulan alueella vapaa-ajan asuntoja sijaitsee muita alueita runsaammin pienempien järvien ja lampien, kuten Kuttajärven, Saittajärven ja Tallusjärvien rannoilla. Juankosken alueella vapaa-ajan asunnot ovat sijoittuneet hyvin tasaisesti Vuotjärven, Muuruveden ja Karhonveden alueille, kuitenkin kohtalaisen lähelle sekä Juankosken että Muuruveden kaupallisia palveluita. Maaningan alueella vapaa-ajan asuntoja on hyvin tasaisesti eri kylillä. Vapaa-ajan asuntojen maise- makuvassa korostuu vahva maaseutuelinkeinon läsnäolo. Riistaveden alueella korostuu kaksi ilmiötä; kirkonkylän palveluiden läheisyys ja toisaalta runsas saaristo samaan ta- paan kuin Vehmersalmella.

Nykyiset vapaa-ajan asunnot sijoittuvat voimakkaasti kaikkien toiminnallisten luokkien (kappale 3.8.7) ulkopuoliseen alueeseen, jota kuvaavat harva asutus (alle 5 asu- kasta/km²) ja yleisesti pitkä etäisyys kaikkiin palveluihin.



5.1.2 Liittyminen vesi-, viemäri- ja sähköverkkostoihin sekä tieverkkostoon

Haja-asutusalueella sijaitsevilla vapaa-ajan asunnoissa tärkeimmät yhdyskuntateknikan verkostot ovat vesi-, viemäri- ja sähköverkko. Kaikista Kuopion alueen vapaa-ajan asunnoista noin kaksi kolmesta on vesihuollon toiminta-alueella. Merkittävä osa vapaa-ajan asunnoista ei ole kuitenkaan liittynyt vesi- ja viemäriverkkostoon. Myös sähköverkkoon liittymättömiä vapaa-ajan asuntoja on runsaasti esimerkiksi saarissa, joihin ei ole olemassa ympärivuotista tieyhteyttä.



Kuva 4. Vapaa-ajan asuntojen sijoittuminen vesihuollon toiminta-alueisiin nähden

5.1.3 Palvelut

Vapaa-ajan asuntojen etäisyys keskeisiin palveluihin vaihtelee merkittävästi Kuopion alueella. Alla on koottu olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen etäisyyksiä tavallisiin palveluihin viiden kilometrin välein jaettuna sekä niiden prosentuaalinen osuus kaikista vapaa-ajan asunnoista.

Palvelu / etäisyys	0–5 km	5–10 km	10–15 km	15–20 km	20–25 km	25–30 km	yli 30 km
Etäisyys lähimmälle alakoululle (0–6 lk.)	70,5 %	14,0 %	9,0 %	4,2 %	1,8 %	0,1 %	0,4 %
Etäisyys lähimmälle kotihoidon toimipisteelle	56,4 %	9,4 %	14,6 %	10,7 %	5,2 %	2,7 %	0,9 %
Etäisyys lähimmälle pelastusasemalle	54,1 %	12,7 %	13,3 %	11,1 %	5,2 %	3,0 %	0,6 %
Etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan	64,0 %	14,0 %	13,9 %	5,9 %	1,6 %	0,1 %	0,4 %
Etäisyys lähimmälle terveysasemalle	51,4 %	14,3 %	14,7 %	10,7 %	5,2 %	2,7 %	0,9 %
Etäisyys lähimmälle yläkoululle (7–9 lk.)	56,3 %	10,5 %	14,6 %	9,9 %	5,2 %	2,7 %	0,9 %

Huomattavan suuri osa vapaa-ajan asunnoista sijaitsee alle 5 kilometrin etäisyydellä lähimmästä alakoulusta (70,5 %) ja päivittäistavarakaupasta (64 %). Olemassa olevien palveluiden keskinen läheisyys näkyy vertailtaessa niiden etäisyyksiä vapaa-ajan asuntoihin; esimerkiksi pelastusasemat, terveysasemat ja yläkoulut sijaitsevat pitkälti samoissa taajamissa, jolloin keskimääräinen etäisyys vapaa-ajan asunnoilta näihin palveluihin on hyvin samansuuntainen. Suhteessa pitkät etäisyydet korostuvat kotihoidon toimintaan, jossa keskimääräiset etäisyydet toimipisteelle ovat pidemmät kuin muita palveluita tarkasteltaessa. Kotihoidon toimipisteitä on tarkasteltu ainoastaan Kuopion alueella sijaitsevien toimipisteiden näkökulmasta. Pohjois-Savon hyvinvointialue ei vielä selvityksen valmistumishetkellä (heinäkuu 2024) tuottanut kotihoitopalveluja kuntarajojen yli. Terveystuon palveluita tuotetaan aluevaltuuston hyväksymän palvelustrategian ja sen osana palveluverkon mukaisesti. Aluevaltuusto tulee käsittelemään uusia palveluverkkoehdotusta alustavan tiedon mukaan kesäkuussa 2024 ja päättämään tuolloin uudesta palveluverkosta.

5.1.4 Luonnonympäristö

Kuopion alue käsittää maantieteellisesti laajan ja luonnonarvoiltaan monipuolisen alueen, jonka monipuolisuutta ja arvoja on mahdotonta tiivistää yksiselitteisesti muutamalla lauseella. Yhteistä kaikille alueille vapaa-ajan asumisen näkökulmasta on erilaiset vesistöt. Keskeisin arvoalue, Kuopion kansallinen kaupunkipuisto, käsittää kaupunkialueiden lisäksi laajan vesistö- ja saaristoalueen Kallaveden keskellä. Koko Kuopion ja Siilinjärven alueen läpi kulkeva harjumuodostelma, Raahe-Siilinjärvi-Outokumpu-harjumuodostelma, dominoi maisemakuvaa Maaningalla ja Riistavedellä. Maaningan alueelta maininnan arvoisia luontokohteita ovat Viannankosken, Patalahden ja Lapinjärven alueet erityisesti linnustoarvojen näkökulmasta. Nilsiä ja Juankosken alueilla sijaitsee useita alueelle ominaisia kumpumoreenialueita sekä Pisan vaara, joka on kokonaisuudessaan valtakunnallisesti arvokasta suojelualuetta. Riistavedellä ja Vehmersalmella on useita Natura-alueita, yksityisiä luonnonsuojelualueita sekä saaristoalueiden arvoja tunnistavia suojelualuekokonaisuuksia. Karttulan alueella luontoarvokohteissa korostuvat kalliomuodostelmiin liittyvät kohteet kuten Paljakkavuori ja Honkamäki.

5.2 Siirtolapuutarhat

Kuopiossa on tällä hetkellä neljä siirtolapuutarha-alueita. Kaikki olemassa olevat siirtolapuutarha-alueet sijaitsevat asemakaavoitetulla alueella. Siirtolapuutarhamökit luokitellaan rakennusrekisterissä lähes poikkeuksetta vapaa-ajan asunnoiksi.

Vaikka siirtolapuutarhojen alueilla olevat rakennukset luokitellaan rakennusrekisterissä vapaa-ajan asunnoiksi, on näillä alueilla pysyvä asuminen lähtökohtaisesti kielletty. Tästä syystä siirtolapuutarha-alueet on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle.

5.3 Vakituiseen asumiseen käytettävät vapaa-ajan asunnot

Ennen kuin Maistraatin tietoja yhdistettiin Väestörekisterikeskuksen tietoihin, vapaa-ajan asunnon on voinut joissakin tapauksissa kirjata vakituiseksi asuinpaikaksi vastoin rakennuksen virallista käyttötarkoitusta. Maistraatti on voinut myöntää joissakin tapauksissa yksittäisille henkilölle vakituisen osoitteen vapaa-ajan asuntoon ennen vuotta 2014.

Korkein hallinto-oikeus linjasi päätöksessään vuonna 2013 (KHO 24.9.2013, t. 3013), että väestökirjanpitoon liittyvillä rekisterimerkinnöillä tai kiinteistöverotusta koskevilla ratkaisuilla ei ole merkitystä arvioitaessa kiinteistön käyttötarkoitusta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lupajärjestelmässä. Suomen perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskeva säännös ei turvaa kenellekään oikeutta maankäyttö- ja rakennuslain säädösten vastaisesti asettua asumaan omistamalleen maa-alueelle. Vuonna 2014 Maistraatti laati yhtenäistämisohjteen, jonka jälkeen vakituisia osoitteita ei ole voinut saada vapaa-ajan asunnoille.

Rekisteritietojen perusteella koko Kuopion alueella on noin 300 vapaa-ajan asuntoa, joihin on mahdollisesti myönnetty Maistraatin toimesta vakituinen osoite noin 360 henkilölle. Asia voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi tilanteissa, jossa odotukset vapaa-ajan asunnon jälleenmyyntiarvosta perustuvat vastaavalla alueella oleviin omakotitaloihin. Ongelmia voi tulla myös esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, jossa perhesuhteiden muutosten myötä osalla perheenjäsenistä ei ole mahdollisuutta muuttaa osoitettuaan vapaa-ajan asuntoon, jossa jollakin toisella perheenjäsenellä on ennen vuotta 2014 myönnetty pysyvä osoite.

Kuten edellä on jo todettu, näillä rekisterimerkinnöillä ei ole merkitystä pohdittaessa poikkeamisen edellytyksiä seikan ollessa hakijaan kohdistuva henkilökohtainen syy. Tällaisissa tilanteissa käyttötarkoituksen muutokselle tulee siis olla muita perusteluita kuin olemassa oleva hakijan pysyvään osoitteeseen ja rekisterimerkintöihin liittyvät seikat.

5.4 Tyhjillään olevat asuinrakennukset

Tyhjillään olevalla asuinrakennuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä omakotitaloa, paritaloa, rivitaloa tai kerrostaloa, jossa ei ole kirjoilla yhtään vakituista asukasta. Luvuissa on mukana ainoastaan pysyvät asunnot, ei vapaa-ajan asuntoja. Laskelmassa esimerkiksi yksi kerrostalo muodostaa yhden asuinrakennuksen, eli laskelma ei kuvaa tyhjillään

olevien asuntojen kokonaismäärää. Kuopion alueella tyhjiillään olevat asuinrakennukset ovat jakautuneet maantieteellisesti epätasaisesti. Kun Kuopion keskeisellä kaupunkialueella tyhjien asuinrakennusten lukumäärä vastaa alle 5 % kaikista asuinrakennuksista, on tyhjien asuinrakennusten osuus joillakin alueilla jopa 34 % kaikista asuinrakennuksista. Alla olevassa taulukossa on tarkasteltu tyhjiillään olevien asuntojen lukumääriä mukaillen vanhojen liitoskuntien rajoja.

Alue	Asuinrakennuksia yhteensä (kpl)	joista tyhjiillään (kpl)	tyhjiillään (%)	Rantarakennuspaikkoja tyhjiillään (kpl)
Kuopio	12894	626	4,85 %	195
Nilsia	2845	793	27,87 %	184
Juankoski	2372	704	29,67 %	189
Maaninka	1881	576	30,62 %	181
Karttula	1558	392	25,16 %	145
Vehmersalmi	1081	373	34,50 %	179
Riistavesi	936	191	20,40 %	86
YHTEENSÄ	23564 kpl	3655 kpl	15,51 %	1159 kpl

Osa tyhjiillään olevista asuinrakennuksista käytetään esimerkiksi vapaa-ajan viettoon tai pienemmässä määrin kaupallisessa majoituskäytössä tai varastoina. Rakennusten ottaminen uudelleen asuinkäyttöön on tärkeä tavoite maaseutualueiden elinvoiman sekä resurssiviisauden näkökulmasta. Käyttämättömän asuinrakennuksen rakenteet, sähköverkko, viemärit ja tieyhteys ovat hyödyntämätöntä resurssia, joka hukataan asukkaiden puuttuessa. Tyhjiillään olevien rakennusten hyötykäyttöä edistämään on viime vuosina viety läpi erilaisia valtakunnallisia hankkeita ja luotu esimerkiksi palveluita, jossa tyhjiillään olevia rakennuksia voitaisiin vuokrata myös muilla tavoin kuin suoralla rahallisella maksulla. Esimerkkinä mainittakoon Talo maalta -verkkopalvelu, joka on toteutettu osana Autiotalat ja hiljaiset kiinteistöt hyötykäyttöön – hanketta. Talomaalta.fi-palvelussa rakennusten omistajat ja maalle muuttamisesta haaveilevat voivat kohdata ja sopia erilaisista järjestelyistä rakennusten hyödyntämisestä ja ottamisesta uudelleen asuinkäyttöön.

5.5 Tahkon alue

Tahkon alue Nilsissä on Kuopion ja Pohjois-Savon keskeisin matkailu- ja laskettelukeskus. Alue sijaitsee Tahkonlahden itärannalla noin 60 km etäisyydellä Kuopion keskustasta ja noin 12 km etäisyydellä Nilsien keskustasta. Tahkon alue on määritelty

kehitettävän matkailualueena useissa Kuopion kaupungin linjauksissa ja selvityksissä. Tällaisia ovat esimerkiksi Kasvava Kuopio-toimenpideohjelma (2021), Tahko 2030-suunnitelma (2012), Kuopion kasvuohjelma 2013–2020 (2013), Arkkitehtuuripoliittinen ohjelma (2017), Kuopion resurssiviisaisohjelma (2017) sekä Kuopion kaupungin joukkoliikenneohjelma (2020).

Alueella toimii aktiivinen paikallisyhdistys nimeltään Tahkon kyläyhdistys ry. Yhdistys jätti helmikuussa 2023 lausunnon Kuopion kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnalle, jossa vaadittiin alueen asemakaavojen päivittämistä sekä uusien kaavojen laatimisen aloittamista mahdollisimman ripeällä aikataululla. Lausunnossa vaadittiin vakituisen asumisen mahdollistamista laajasti koko Tahkon alueella.

Lähes koko Tahkon alue on asemakaavoitettua aluetta. Alueella on jonkun verran ole-massa olevia omakotitaloja sekä vapaa-ajan asuntoja, joihin Maistraatti on myöntänyt rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisesti pysyvän osoitteen ennen vuotta 2014. Alueella on myös haettu asemakaavojen kumoamista vedoten siihen, ettei pysyvän asumisen tonteille ole alueella kysyntää (Kaupunkirakennelautakunta 1.3.2023, § 23).

Tahkon yleiskaava on saanut lainvoiman vuonna 2015. Yleiskaavassa vakituisen asumiseen (AP) on varattu alueita mm. alueen pohjoisrannalla, luoteisrannalla sekä alueen eteläosissa. Yleiskaavan keskustatoimintojen alueelle C saa myös sijoittaa jonkin verran pysyvää asumista. Tahkon keskustaan on toteutumassa ainakin yksi pysyvään asumiseen tarkoitettu kerrostalo (Kaupunkirakennelautakunta 28.6.2023 § 104). Tahkon alueella on selvityksen valmistumishetkellä yli 70 vapaa-ajan asuntoa, jotka olisi lähtökohdaisesti mahdollista muuttaa pysyvään asumiseen poikkeamispäätöksillä sekä asemakaavamuutoksilla yleiskaavan AP-alueilla.

Alueen pysyvään asumiseen soveltuvat alueet on määritelty alueen voimassa olevassa yleiskaavassa. Koko Tahkon alueella oikea suunnittelutyökalu pysyvän asumisen mahdollistamiseksi on asemakaavoitus. Vaikka Tahkon alue on erityistapaus muihin taajamiin verrattuna sen ollessa seudun keskeisin matkailukeskus, Tahko on samalla yksi Kuopion kaupungin monesta asemakaavoitetusta taajamasta. Täten sitä tulee käsitellä samoilla ehdoilla kuin muitakin asemakaavoitettuja taajamia kaupungin alueilla. Tahkon alue on tästä syystä jätetty tämän selvitystarkastelun ja kriteeristön ulkopuolelle, kuten on tehty muidenkin asemakaavoitettujen taajamien kohdalla.

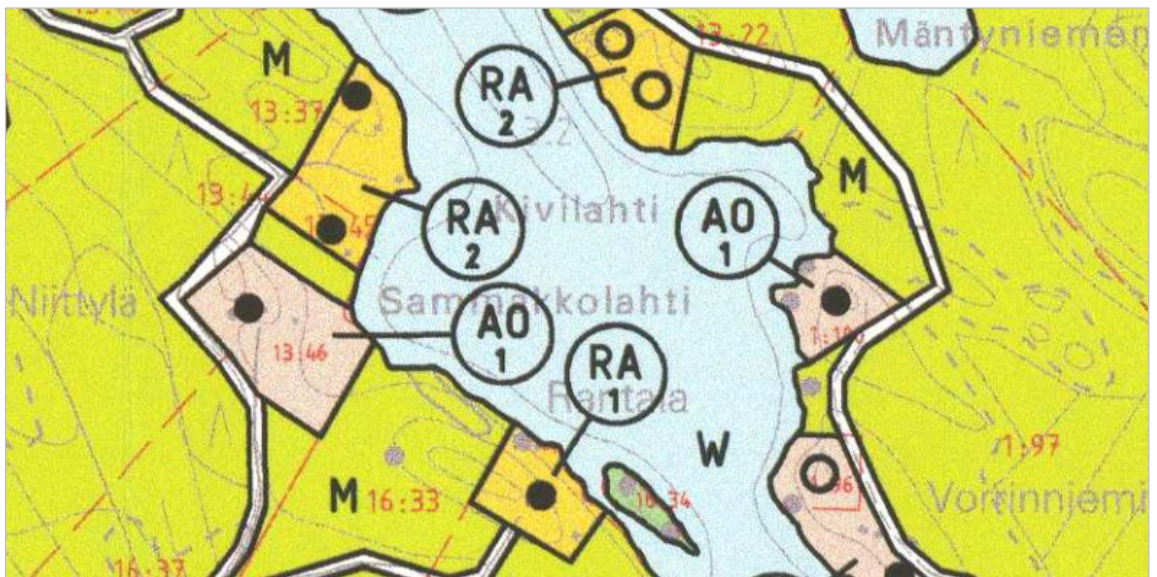
Tahkon alueen yleiskaavan mahdollisesta päivittämisestä on keskusteltu Tahkon Kyläyhdistyksen kanssa alkukesällä 2024 ja aiheesta järjestettiin yleisötilaisuus 12.6.2024.

6 SUUNNITTELUTILANNE KUOPIOSSA

6.1 Maakuntakaava

Koko Kuopion alueella on voimassa useita maakuntakaavoja, jotka käsittelevät osaltaan erilaisia teemoja. Näitä ovat Kuopion seudun maakuntakaava, Pohjois-Savon maakuntakaava 2030, Tuulivoimamaakuntakaava, Kaupan maakuntakaava 2030 sekä Pohjois-Savon maakuntakaava 2040, 1. vaihe. Alueella on vireillä Pohjois-Savon maakuntakaava 2040, 2. vaihe. Pohjois-Savon maakuntakaavan 2040, 2. vaiheen voimaantullessa kumotaan pääosin kaikki vanhat kaavat, lukuun ottamatta 1. vaiheen maakuntakaavaa.

6.2 Yleiskaava



Kuva 5. Ote Kuttajärvi-Saittajärvi rantaosayleiskaavasta.

Kuopion alueella on voimassa yhteensä noin 70 yleiskaavaa, joista merkittävä osa ohjaa rantarakentamista haja-asutusalueilla. Osa yleiskaavoista on laadittu Kuopion kaupungin ja osa Kuopioon liittyneiden liitoskuntien toimesta. Yleiskaavoissa käytetyt mitoitukset, merkintätavat, kirjaimet ja symbolit vaihtelevat eri kaavoissa. Käytännöt ja tavat rakentamisen lupien ja vastaavien seikkojen suhteen ovat vaihdelleet vuosikymmenistä, kunnasta ja lainsäädännön muutoksista toiseen. Tyypillinen merkintätapa on kuitenkin pääkäyttötarkoitusalueen piirto sekä jonkinlainen symboli, jolla kuvataan joko olemassa olevaa rakennuspaikkaa tai uutta toteutumaton rakennuspaikkaa. Suurin osa haja-asutusalueen voimassa olevista yleiskaavoista mahdollistaa rantarakentamisen kaavan mukaiseen käyttöön (pysyvä asuminen tai vapaa-ajan asunto) suoralla rakennusluvalla.

Kriteeristö kohdistuu ainoastaan niihin rakennuspaikkoihin, jotka on yleiskaavoissa merkitty vapaa-ajan asumiseen ja joita ei ole asemakaavoitettu tai ranta-asemakaavoitettu. Täten voimassa olevissa kaavoissa osoitetut pysyvän asumisen rakennuspaikat säilyvät ja lähtökohtaisesti niille on mahdollista rakentaa kaavassa mahdollistettua pysyvää asuamista suoraan rakennusluvalla.

6.3 Asemakaava

MRL:n 91 § mukaan silloin, kun asemakaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään maanomistajalle tai -haltijalle. Näin on toimittu käytännössä kaikissa asemakaavoissa, jossa kaavan sisältö koskee pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämistä.

Voimassa olevissa asemakaavoissa vapaa-ajan asuntojen tontteja (RA) on osoitettu pääasiassa Nilsiä Tahkolla ja sen lähialueilla. Kriteeristön alueellisesta rajauksesta on jätetty pois asemakaavoitetut alueet, sillä näillä alueilla oikea työkalu käyttötarkoituksen muutoksille on asemakaavamuutos. Tahkon aluetta on käsitelty tarkemmin kappaleessa 5.5 Tahkon alue.

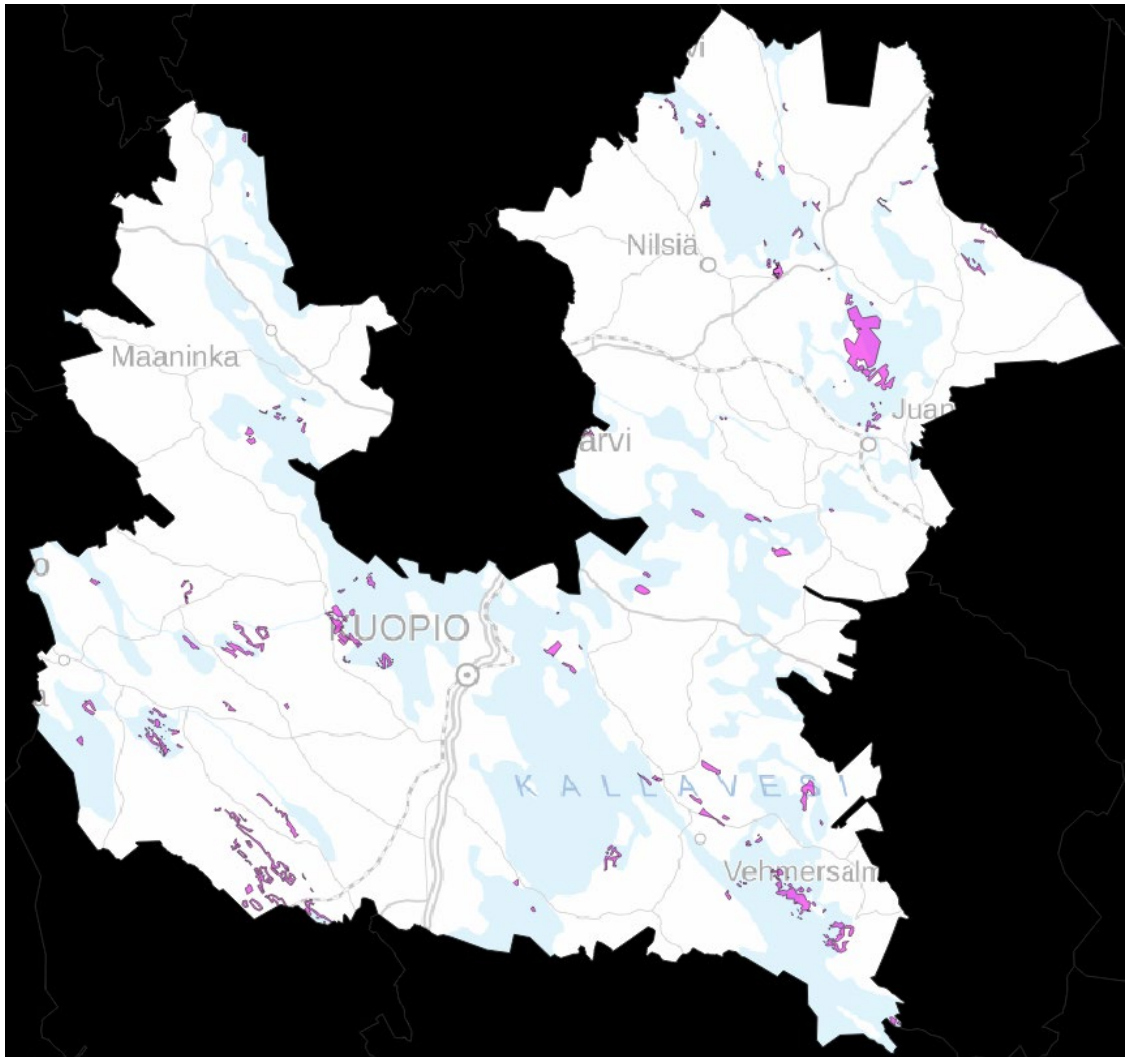
6.4 Ranta-asemakaava

Kuopiossa on voimassa useita eri aikaan laadittuja ranta-asemakaavoja (Kuva 5). Yksittäisten ranta-asemakaavojen koko vaihtelee huomattavasti; osa kattaa kymmeniä rakennuspaikkoja maantieteellisesti laajalla alueella ja osa mahdollisesti vain muutamia yksittäisiä rakennuspaikkoja pinta-alallisesti pienellä alueella.

Ranta-asemakaava laaditaan **pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi** (MRL 73 §). Tästä on johdettavissa se periaate, että yli puolet ranta-asemakaavassa osoitetuista rakennuspaikoista tulee olla osoitettuna vapaa-ajan asuinrakentamiseen.

Poikkeamispäätösten myöntäminen ranta-asemakaava-alueelle pysyvään asumiseen on ongelmallista maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja kaavoitukselle mahdollisesti aiheutuvan haitan näkökulmasta. Jos yhdelle ranta-asemakaava-alueen rakennuspaikalle myönnetään poikkeaminen vakituiseen asumiseen, tulisi se lähtökohtaisesti sallia kaikille rakennuspaikoille saman kaavan sisällä tasapuolisen kohtelun mukaisesti. Myönteinen poikkeamislupa voisi johtaa tällaisissa tapauksissa tilanteeseen, että yli puolet rakennuspaikoista voisi olla myönteisten poikkeamispäätösten myötä vakituudessa käytössä ranta-asemakaavan vastaisesti. Poikkeaminen aiheuttaisi täten mahdollisesti haittaa kaavoitukselle ja ranta-asemakaavan toteuttamiselle (MRL 171 §), jonka vuoksi poikkeamista kaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta vakituiseen asumiseen tulisi lähtökohtaisesti välttää.

Onkin tarkoituksenmukaista, että ranta-asemakaava-alueilla käyttötarkoituksen muutokset tulisi ensisijaisesti tarkastella maanomistajien yhteisesti laatimalla ranta-asemakaavamuutoksella. Tästä syystä ranta-asemakaavoitetut alueet on jätetty tämän kriteeristön ja tarkastelun ulkopuolelle.



Kuva 6. Kuopion alueella voimassa olevat ranta-asemakaavat.

6.5 Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut

Kuopion kaupungilla on käsitelty yleiskaava-alueilla poikkeamia vapaa-ajan asunnon muuttamisesta pysyvään asumiseen vuosittain seuraavalla tavalla:

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Poikkeamisten lukumäärä	10	7	10	21	13	22	23	32	9	4

Käyttötarkoitusten muutosten hakutrendi oli kasvava vuoteen 2021 saakka. Vuonna 2022 alkanut rakentamisen hiljeneminen näkyy myös tilastoissa. Koko kaupungin alueella käyttötarkoituksen muutoksia on haettu vuosittain 10–30 kpl vuosittain, viimeisten vuosien keskiarvon ollessa n. 12 käyttötarkoituksen muutosta per vuosi. Vuosien 2020–2022 aikana koko Kuopion alueelle on valmistunut noin 143 omakoti- ja paritaloa vuosittain. Käyttötarkoituksen muutokset vastaavat siis noin vajaata 10 % kaikesta omakoti- ja paritalorakentamisen volyymistä.

6.6 Maaseuturakentamisen periaatteet

Kuopion kaupunginhallitus hyväksyi voimassa olevan maaseuturakentamisen periaatteet kokouksessaan 19.12.2016. Periaatepäätöksessä määritettiin kaupungin tavoitteita ja toimenpiteitä maaseuturakentamisessa, tarkasteltiin tarkoituksenmukaista kylärakennetta, palveluverkkoa ja kehittämistoimien priorisointia, määritettiin lähtökohtia maaseutualueiden maapoliittisille toimille, päivitettiin 2007 tehty maaseudun edullisuusvyöhykkeistys ja rakentamisen määrän mitoitus sekä yhtenäistettiin yksityiskohtaisempia maaseudun kaavoitustavoitteita. Periaatepäätöksen maaseuturakentamisen ja mitoituksen periaatteet koskevat pääasiassa sisämaan rakentamista. Rantarakentamisen osalta linjauksessa paneudutaan mitoitukseen. Periaatepäätös on tarkoitettu valmisteluohjeeksi maaseuturakentamisen ohjaamiseen, suunnitteluun ja lupa-asioiden valmisteluun. Edullisuusvyöhykejako ei ole laadittu Kuopioon kuuluvan Juankosken alueelle, sillä kuntaliitos Juankosken kanssa tapahtui vasta vuonna 2017 periaatepäätöksen jälkeen.

Maaseuturakentamisen osalta strategisen tason tavoitteiksi on linjauksessa kirjattu seuraavat tavoitteet:

- Kuopiossa on monipuolisia kaupungin vetovoimaisuutta lisääviä asumisvaihtoehtoja maaseudulle haluaville.
- Kuopio panostaa kylien ja ensisijaisesti vanhojen kuntakeskusten palveluvarustuksen ja elinvoiman ylläpitämiseen mm. korkeatasoisen (= omarantaisenkin) tontti-tarjonnan tuoman väestöpohjan avulla. Resurssien suuntaamisessa vanhat kuntakeskukset asetetaan etusijalle muihin kyliin nähden.
- Haja-asutusalueille rakentaminen pyritään pääosin ohjaamaan valituille kehittyville kylille palvelujen läheisyyteen ottaen huomioon yhdyskuntarakenteen toimivuus ja taloudellisuus.
- Taajaman lievealueilla varaudutaan asemakaavoitetun alueen laajentumiseen.
- Kaupunki ei ota vastuulleen maaseudun infrastruktuuria enempää kuin lainsäädäntö edellyttää.

Raportissa päätetyllä mitoituskäytännöllä tarkoitetaan sitä, kuinka monta rakennuspaikkoja tilat saavat lähtökohtaisesti muodostaa. Laskennallinen rakennusoikeus voi poiketa siitä, kuinka monta rakennuspaikkaa on tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa, esimerkiksi ympäristön rajoitteista johtuen. Maaseudun sisämaa-alueilla tilakohtaisesti ilman asemakaavoitusta mahdollisten rakennuspaikkojen määrä on ratkaistu pinta-alapohjaisen mitoitusarkitustarkastelun avulla. Emätilatarkastelu on yleensä ulotettu rakennuslain voimaantumiseen saakka (1959).

Hajalleen pitkin maaseutua rakentamista ei pidetä tehokkaana ja kestäväenä yhdyskuntarakenteena. Lähtökohtana tulee olla, ettei kaupungin toimenpiteillä edesauteta rakentamaan syrjäiseen paikkaan ilman tarkempaa suunnittelua, eikä kaupunki muutoinkaan, esim. vesiosuuskuntien viemäriverkon tuen muodossa, edistä hajalleen rakentamista. Toisaalta ei ole perusteltua suoranaisesti estää ketään asettumasta syrjemmälle, jos asianomainen nimenomaisesti sitä haluaa.

Kuopiossa mitoitus on vuoden 2007 lopulta alkaen perustunut edullisuusvyöhykkeisiin. Edullisimmille alueille on saanut rakentaa oleellisesti enemmän kuin epäedullisille alueille. Vyöhykejako perustuu sijaintiin yhdyskuntarakenteessa (etäisyydet, palvelut, tiestö, verkostot jne.), vakinaisen asutuksen määrään, kaupungin keskustaajaman kasvuun ja muihin maankäytön edullisuustekijöihin sekä yleiskaavamerkintöihin. Mitoitus ei koske ajan tasalla olevan kaavan osoittamaa rakentamista.

Sisämaa-alueilla tiloille hyväksyttävien rakennuspaikkojen lukumäärän määrittelevä mitoitus sidotaan edullisuusvyöhykkeisiin siten, että edullisimmille alueille voi muodostaa enemmän rakennuspaikkoja kuin vähemmän edullisille. Rakennuspaikkojen lukumäärä lasketaan mitoitusvyöhykekohtaisesta mitoitusluvusta, joka ilmaisee kutakin rakennuspaikkaa varten tarvittavan tilan pinta-alan hehtaarimäärän. Mitoitusluku on porrastettu siten, että tilan 2 ensimmäistä uutta paikkaa edellyttävät vähemmän pinta-alaa paikkaa kohden kuin 4 seuraavaa. Seitsemännestä paikasta alkaen edellytetään vielä suurempaa pinta-alaa. Porrastuksen tarkoituksena on turvata pienehköjen tilojen rakentamismahdollisuuksien joustava toteuttaminen ja jarruttaa kyläalueiden ulkopuolella suurempien tonttimäärien myymistä.

Vyöhyke	Emätilan järjestyksessä seuraavat uudet rakennuspaikat (ha / rakennuspaikka)			Huom!
	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	15	
IV	4	10	20	
V	4	-	-	Varautuminen asemakaavoitukseen
VI	ei määritellä			Rakentaminen aiheuttaisi epäedullista yhdyskuntakehitystä tai saattaisi vaikeuttaa alueen kaavoitusta

Kriteeristö ei muuta voimassa olevaa maaseuturakentamisen periaatteita ja linjauksessa määritelty perusrakennusoikeus säilyy. Kriteeristö täydentää käyttötarkoituksen muuttamisen periaatetta niiden rakennuspaikkojen osalta, jotka ovat toteutuneet tai jotka on kaavoitettu vapaa-ajan asunnoiksi.

7 KRITEERISTÖ PERUSTELUINEEN

7.1 Kriteeristön määrittelyn työvaiheet ja menetelmät

Kriteeristön määrittelytyössä tutustuttiin asiaa koskevaan lainsäädäntöön, oikeustapauksiin sekä muiden kaupunkien ja kuntien vastaavanlaisiin kriteeristöihin. Eniten vaiutteita tähän työhön on saatu Tampereen, Siilinjärven, Jämsän, Oriveden ja Kangasalan vastaavista kriteeristöistä. Yhteensä tämän työn aikana on tutustuttu 22 muun kunnan tai kaupungin tekemään kriteeristöön ja ohjeistukseen vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksimuutoksiin liittyen.

Näissä toistuvia ehtoja muutostöille ovat esimerkiksi

- rakennuspaikan minimipinta-ala, riippuen siitä liitetäänkö rakennuspaikka vesi- ja viemäriverkostoon sekä yleisesti vesihuolto ja jätevesien riittävä hoito
- tukeutuminen olemassa olevaan asutukseen ja palveluihin
- kunnalle/kaupungille aiheutuvien uusien kustannusten minimointi
- rakennuspaikalle kohdistuvat ympäristöhäiriöt (melu, ilmansaasteet, värinä, tulva yms.)
- Rakennuksen aiempi käyttö vakituiseen asumiseen

Muiden kuntien kriteeristöihin tutustumisen jälkeen oli selkeää, että kriteeristön tulee olla samaan aikaan mahdollisimman yksiselitteinen, sekä sisältää kaikki kaupungin ja ympäristön näkökulmasta tärkeimmät huomioon otettavat muuttajat. Osassa kunnista kriteeristössä laskettiin pisteitä ja osa muuttujista saattoi olla tulkinnanvaraisia. Tällöin voidaan teoriassa päätyä tilanteisiin, jossa muutostöille annetaan kriteeristön kautta ns. "liikaa lupauksia" vaikka useat yksittäiset muuttajat voivat muutoin estää muutostyön (esim. melutaso) kokonaan. Kriteeristöjen juridista asemaa ei myöskään ollut monessakaan tapauksessa selitetty auki. Valmisteltaessa Kuopion kaupungin omaa kriteeristöä lähtökohdaksi otettiin asian perinpohjainen läpikäynti ja asian avaaminen auki mahdollisimman monipuolisesti.

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen estäminen on yksi keskeinen tavoite kaikessa maankäytön suunnittelussa. Se on myös osittain ristiriidassa tavoitteessa lisätä haja-asutusalueen rakentamismahdollisuuksia. Tästä syystä vyöhykemäinen ajattelu on keino ratkaista tämä potentiaalinen ristiriita ohjaamalla rakentamista sinne, missä se eheyttää olemassa olevaa kylä- ja yhdyskuntarakennetta, tarjoten kuitenkin väljempää ja monipuolisempia asumisen mahdollisuuksia myös muualla kuin tiiviisti rakennetuilla kaupunkialueilla. Kriteeristön määrittelyssä päädyttiin käyttämään keskeisinä kriteereinä etäisyyttä olemassa olevista alakouluista ja vilkkaista koulukuljetusreiteistä. Molemmat voidaan nähdä tietynlaisena "ympäristöindikaattorina" siitä, että nämä alueet ovat yleensä samanaikaisesti lähellä olemassa olevia tie-, vesi-, viemäri-, sähkö- ja tietoliikenneverkkoja että yhdyskuntarakenteen kannalta järkevillä paikoilla.

Kriteeristö on samalla aikaa yksinkertainen, helppo ymmärtää sekä tarkoituksenmukainen yhdyskuntarakenteen toteutumisen kannalta.

7.2 Kriteeristön käyttötarkoitus

Kriteeristö koostuu muutostyötä puoltavista ja kieltävistä muuttujista. Vähintään yhden puoltavan kriteerin on täytyttävä, jotta muutostyölle nähdään olevan vahvat perustelut tämän kriteeristön pohjalta. Vastaavasti jos yksikin kieltävä kriteeri täyttyy, ei puoltaa muutostyölle nähdä olevan tämän kriteeristön perusteella. Kriteeristö ei ota kantaa itse poikkeamispäätösten tai suunnittelutarveratkaisujen käsittelyyn. Haettu päätös voi siis olla myös kielteinen, vaikka kriteeristö puoltaisi muutostyötä.

Kriteeristö toimii selkeyttävänä linjauksena sille, millä alueilla kaupunki ensisijaisesti haluaa edistää vapaa-ajan asuntojen muuttamista pysyvään asumiseen. Kriteeristö ei siis kiellä tai rajaa rakentamista haja-asutusalueella vaan päinvastoin edistää sitä sellaisilla alueilla, jotka muuten olisivat voimassa olevien kaavojen mukaan käytettävissä vain loma-asumiseen. Muutostöiden tekemiselle muualla kuin kriteeristön mukaisilla alueilla voidaan perustella muilla seikoilla ja erityisestä syystä. Näihin seikkoihin ei kuitenkaan oteta kantaa tässä selvityksessä.

Kuopion kaupungin voimassa olevat yleiskaavat, niissä esitetyt pysyvän asumisen rakennuspaikat sekä kaupunginhallituksen vuonna 2016 hyväksymä Maaseuturakentamisen periaatteet (kappale 6.6) pysyvät edelleen voimassa. Kyläyleiskaavoitus, erilliset sijoittamissuunnitelmat ja emätilamitoitukseen perustuva mitoituseriaate ovat käytössä olevia työkaluja uudisrakentamisen tarkasteluun. Haja-asutusalueilla on lisäksi tärkeä edistää olemassa olevien rakennusten käyttöä, korjaamista sekä elinkaarensa päässä olevien asuinrakennusten korvaamista uusilla rakennuksilla myös kestävä kehityksen näkökulmasta. Vapaa-ajan asuntojen muuttamista koskevat peruseriaatteet ovat vain yksi mahdollinen työkalu näiden edellä mainittujen maaseutuasumisen mahdollisuuksien lisäämiseksi.

7.3 Puoltavat kriteerit

7.3.1 Alle 3 tai 5 kilometrin koulumatka turvalliseksi katsottavaa reittiä pitkin

Esiopetuksen oppilaille ja 1.–2. -luokkalaisille järjestetään maksuton koulukuljetus oppilaalle osoitettuun kouluun (= ns. lähikoulu), kun matkan pituus on yli kolme kilometriä. Muille oppilaille järjestetään koulukuljetus, jos matka on yli viisi kilometriä. Koulukuljetus järjestetään myös, jos koulumatka on vaarallinen, jos oppilas tarvitsee koulukuljetuksen lääkärin/psykologin lausunnon perusteella tai muun kuin matkan pituus- ja turvallisuusnäkökohtien perusteella. Kuljetus järjestetään ensisijaisesti joukkoliikennettä käyttäen. Koulumatka mitataan lyhintä jalankulkukelpoista reittiä pitkin kotiportilta kouluportille.

Puoltava kriteeri on alle 3 tai 5 kilometrin etäisyys lähimmälle alakoululle turvalliseksi katsottavaa reittiä pitkin kävellen tai pyöräillen toimispisteessä olevien luokkien määrästä riippuen. Niiden alakoulujen osalta, joissa opetusta järjestetään vähintään kuudenteen luokkaan saakka, etäisyyskriteeri on 5 kilometriä. Jos opetusta järjestetään enintään viidenteen luokkaan saakka, etäisyyskriteeri on 3 kilometriä. Esimerkiksi Syvänniemmen toimipisteessä on luokat esikoulusta toiselle luokalle, joten sen sovelletaan 3

kilometrin etäisyyttä. Yksittäisten rakennuspaikkojen tarkastelussa tarkka etäisyys lasketaan tapauskohtaisesti.

Lähtökohtaisesti kaupungille aiheutuvat kustannukset jäävät pieneksi, mikäli velvollisuutta koulukuljetusten järjestämiseen ei synny. Merkittävä osa olemassa olevista vapaa-ajan asunnoista sijaitsee alle 5 kilometrin etäisyydellä lähimmältä alakoululta. Näiden asuntojen muuttamisen mahdollistaminen vakituiseen asumiseen tukee koulujen tehokasta ja resurssiviisasta käyttöä sekä säilymistä. Kyläalueilla ja koulujen lähialueilla käyttötarkoituksen muutoksilla tuetaan alueiden elinvoimaisuutta ja epäsuorasti myös muiden kuin koulupalvelujen, kuten parturi-kampaamojen ja huoltoasemien, säilymistä.

7.3.2 Alle 3 kilometrin turvallinen kävelymatka vilkkaalle koulukuljetusreitille

Lasten itse kulkemat matkat haja-asutusalueilla kodin ja koulukuljetuksen välillä suoritetaan lähes aina päälylystämättömiä ja valaisemattomia yksityisteitä pitkin. Näiden yksityisteiden liikennemäärät, leveys ja yleinen turvallisuus vaihtelevat huomattavasti. Kuopion kaupungin koulukuljetusten periaatteiden mukaisesti oppilaan itse kuljettava matka koulukuljetusreitillä varten voi olla enintään kolme kilometriä. Jos etäisyys ylittää tämän, kaupunki järjestää kuljetuksen lähempää, usein käytännössä kotiovelta saakka. Kriteeristön yhtenä tavoitteena on ollut välttää tilanteita, jossa yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset kasvavat. Tästä syystä kriteeriksi on valittu voimassa olevan koulukuljetusperiaatteiden mukainen kävelyetäisyys enintään kolmen kilometrin matkalle vilkkaalle koulukuljetusreitille, jolloin lähtökohtaisesti vältetään erillisen kuljetusjärjestelyn tarve ja tuetaan koulukuljetusreittien tehokasta järjestämistä yhteiskyydein.

Vilkkaalla koulukuljetusreitillä tarkoitetaan tässä yhteydessä tieosuutta, jota pitkin kuljetetaan vähintään 5 oppilasta lähikouluun ja takaisin koulukuljetuksin. Oletuksena näissä tapauksissa on, että koulukuljetustarve on melko pysyvä tilanne ja tarve kuljetuksille säilyy myös jatkossa. Lähtökohtaisesti nämä reitit ovat sellaisia, jossa koulukuljetusliikenne hoidetaan jo nykyisin säännöllisellä bussiliikenteellä. Yksittäisten uusien lasten ottaminen olemassa olevan vilkkaan koulukuljetusreitillä varrelta voidaan katsoa olevan kustannusvaikutuksiltaan kohtuullista. Olemassa olevat koulukuljetusreitit muuttuvat jatkuvasti, joten näitä reittejä ei voida määrittää pysyvästi kartallisesti kuin selvittämisen ajankohtana. Lähtökohtaisesti vilkkaasti liikennöidyt koulukuljetusreitit sijaitsevat kouluille ja kuntakeskuksiin vievien pääteiden varrella. Vaikutustenarviointia varten nykyiset vilkkaat koulukuljetusreitit on määritetty tammikuun 2024 tilanteen mukaan. Vilkas koulukuljetusreitti ei välttämättä aina vastaa tosiasiallisesti sitä reittiä, jota yksittäinen koulukuljetuksia hoitava taksi, pikkubussi tai linja-auto ajaa päivittäin. Koulukuljetusreittejä optimoidessa on syytä tarkastella asiaa kokonaisvaltaisesti, painottaen alueiden pääteiden merkitystä.

Etäisyys koulukuljetusreitille lasketaan kotiportilta joko reitin varrella olevalle joukkoliikenteen pysäkille tai tienhaaraan reitin varrelle, silloin kun kyseisellä linjalla on mahdollista poimia koulukuljetettavat oppilaat kuljetuksen kyytiin kyseiseltä kohdalta. Käveltävän reitin tulee olla turvallinen. Vaikutustenarvioinnissa tehty reittitarkastelu on tehty siten, että kävelyreitit eivät ohjautu sellaisille tieosuuksille, jotka on määritetty

vaarallisiksi 3.-luokkalaisille tai sitä vanhemmille koululaisille. Myös tällaisten tieosuuk-sien ylitykset on vaikutustendarvioinnin tarkastelussa poistettu.

Alkuperäisessä kriteeristöehdotuksessa (KH 12.2.2024) valittu etäisyys oli yksi kilometri, joka valmistelun aikana katsottiin kohtuulliseksi kävelymatkaksi myös kaikista nuorim-mille oppilaille. Tätä tukee myös kyselytulos, jonka mukaan suuri enemmistö huoltajista (98 %) katsoi alle kilometrin kävelymatkan sopivaksi etäisyydeksi kävelymatkan pituu-deksi. Määrittely olisi turvallisuuden näkökulmasta varovainen ja vastaa eniten huolta-jien käytännön näkemyksiä pisimmästä käveltävästä matkasta oppilaille. Asiasta saatu-jen lausuntojen ja käydyn keskustelun jälkeen kriteeriksi on päätetty ehdottaa 3 kilo-metrin kävelyetäisyyttä koulureitiltä, jolloin se vastaa voimassa olevaa käytäntöä pisim-mäksi käveltäväksi katsovissa olevaksi matkaksi koulukyyditykseen.

7.3.3 Olemassa oleva rakennus on aiemmin ollut pysyvään asumiseen tarkoitettu

Osa olemassa olevista vapaa-ajan asunnoiksi merkityistä rakennuksista on sellaisia, että ne on alun perin rakennettu omakotitaloksi tai muuksi pysyvään asumiseen tarkoite-tuksi rakennuksiksi. Merkittävä osa ennen rakennuslain voimaantuloa (1958) rakenne-tuista rakennuksista ei ole vaatinut minkäänlaista lupaa rakentamishetkellä. Osa näistä rakennuksista on saatettu merkitä vapaa-ajan asunnoksi esimerkiksi muutostöiden yh-teydessä, jos asunnossa ei ole asuttu juuri sillä hetkellä pysyvästi. Tyypillinen esimerkki on 1940–1950-luvuilla rakennettu omakotitalo, jota on käytetty myöhemmin tosiasialli-sesti vain vapaa-ajan asuntoja ja jossakin vaiheessa sen status on päätynyt rakennusre-kistereihin virheellisesti tosiasiallisen käyttötapaansa mukaisesti. On tarkoituksenmu-kaista ja kohtuullista, että tällaisissa tapauksissa säilyneissä asuinrakennuksissa sallitaan pysyvä asuminen alkuperäisten käytön mukaisesti.

Käyttötarkoituksen muutokset sallitaan tällaisissa tapauksissa esimerkiksi rekisterimer-kinnän korjauksella, poikkeamispäätöksellä tai suunnittelutarveratkaisulla. Näissä ta-pauksissa rakennuksen sijainti ei ole olennainen tarkasteltava seikka. Rakennuksen omistajan tulee tarvittaessa todistaa ja antaa asiasta selvitys. Monessa tapauksessa asian todistaminen voi olla haastavaa kirjallisten dokumenttien puuttuessa. Haettu pää-tös voi olla myös kielteinen, vaikka kriteeristö puoltaisi muutostyötä. Kriteeri ei koske sellaisia rakennuksia tai alueita, johon kohdistuu kulttuuriympäristön suojeluun, säilyt-tämiseen tai vaalimiseen liittyviä tarpeita, kuten esim. yleiskaavojen säilytettäväksi osoitettavat RA-alueet. Kriteerillä ei myöskään tarkoiteta sellaisia vapaa-ajan asuntoja, jotka on teknisesti toteutettu samoilla kriteereillä kuin valmistumisvuoden vastaavat omakotitalot.

7.4 Kieltävät kriteerit

7.4.1 Rakennuspaikan minimipinta-ala

Toimiva vesi- ja viemärihuolto on selkein yksittäinen tekijä, jolla vaikutetaan muutostöi-den aiheuttamiin ympäristöhaittoihin sen kuormittumisen, luonnonarvojen ja vesien-suojelun kannalta. Rakennuspaikalle asetetuista vaatimuksista on säädetty Kuopion

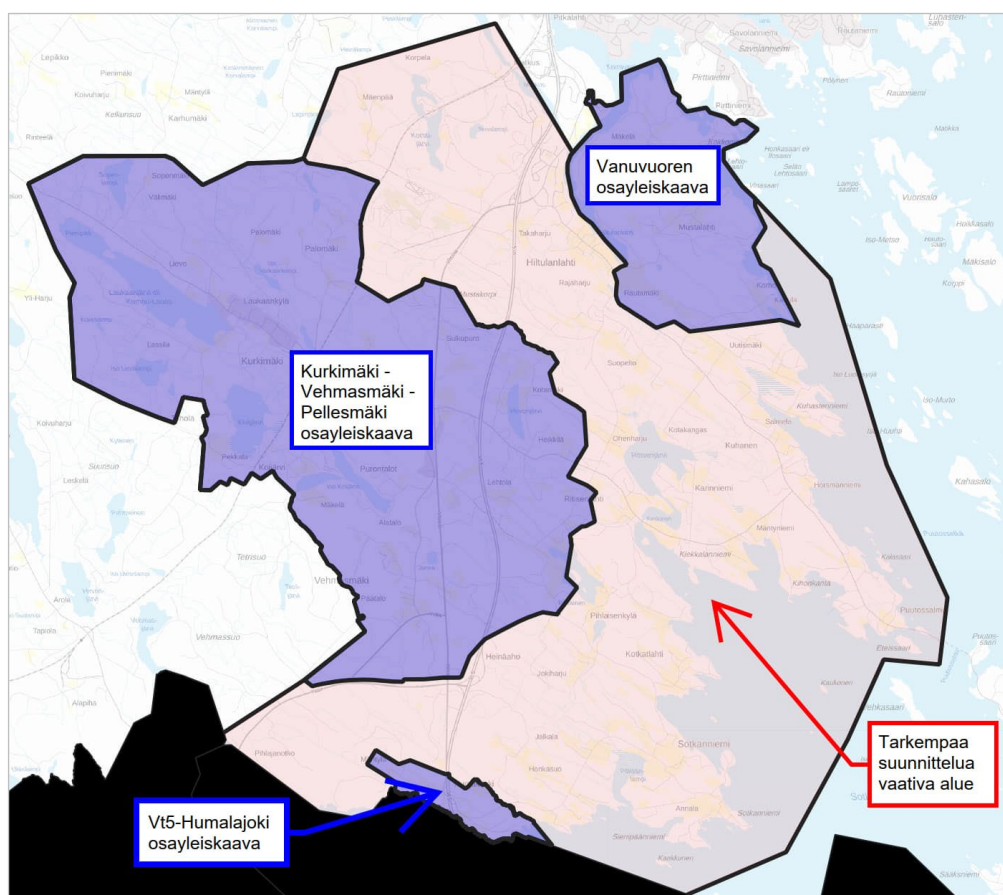
kaupungin rakennusjärjestyksessä (10 §). Kriteeristön muotoilu vastaa rakennusjärjestyksen muotoilua.

Milloin rakentamisella ei vaikeuteta kaavoittamista ja jätevesien käsittelystä ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa (kiinteistön jätevesiä ei käsitellä rakennuspaikalla), rakennuspaikan pinta-alan tulee olla vähintään 2 000 m².

Muussa tapauksessa rakennuspaikan kiinteistön pinta-alan tulee olla vähintään 5000m². Tällöin rakennuspaikan on oltava suurempi, jotta kiinteistöltä voidaan varata riittävästi tilaa teknisten ratkaisujen toteuttamiseksi (esim. maasuodattamon rakentamiseksi) ja riskit käyttöveden likaantumisen on pienemmät, etenkin silloin kun käyttövesi otetaan omasta kaivosta. Kiinteistökohtaisen jätevesijärjestelmän on täytettävä kunnan ympäristönsuojelumääräysten vaatimukset.

7.4.2 Vireillä olevien yleiskaavojen alueet sekä tarkempaa suunnittelua vaativat alueet

Vireillä olevien yleiskaavojen alueilla vakituinen asuminen ratkaistaan lähtökohtaisesti yleiskaavalla tai asemakaavalla. Tämän selvitystyön aikana vireillä olivat mm. Suovu-Palosen osayleiskaava, Kurkimäki-Vehmasmäki-Pellesmäki osayleiskaava, Vanuvuoren osayleiskaava, Vt5-Humalajoki osayleiskaava, Sorsasalons osayleiskaava, Petäjälammen osayleiskaava ja Nilsian keskustan osayleiskaava. Näillä alueilla poikkeamisille on oltava suuri kynnys, ettei päätöksillä haitata kaavoitusta (MRL § 171).



Kuva 7. Vireillä olevat yleiskaavat sekä tarkempaa suunnittelua vaativat alueet Etelä-Kuopion alueella.

Tarkempaa suunnittelua vaativiksi alueiksi on rajattu eteläisessä Kuopiossa vireillä olevien yleiskaavojen lähialueet valtatie 5 läheisyydessä ja itäpuolella (Kuva 7). Alueelle kohdistuu voimakasta kysyntää pysyvän asumisen näkökulmasta. Edellä mainitun alueen sijoittuminen Etelä-Kuopion yhdyskuntarakenteessa ja saavutettavuus etenkin henkilöautolla tulevat muuttumaan lähitulevaisuudessa uusien asuinalueiden toteutumisen ja valtatie 5:seen kohdistuvien muutostöiden myötä. Osa alueista on tulevaisuudessa asemakaavoitettavia alueita ja osa sellaisia, jossa rakentamisen määrä, laatu ja sijoittuminen tarkastellaan ensisijaisesti yleiskaavalla. Laajamittaisilla käyttötarkoitusten muutostöillä voi olla potentiaalisesti kaavoitusta haittaavia vaikutuksia. Koska asiaa ei ole selvitetty tarkemmin ja edellä mainitut riskit on tunnistettu työn valmistelun aikana, kriteeristöä määriteltäessä on linjattu, että nämä alueet jätetään kriteeristön ulkopuolelle.

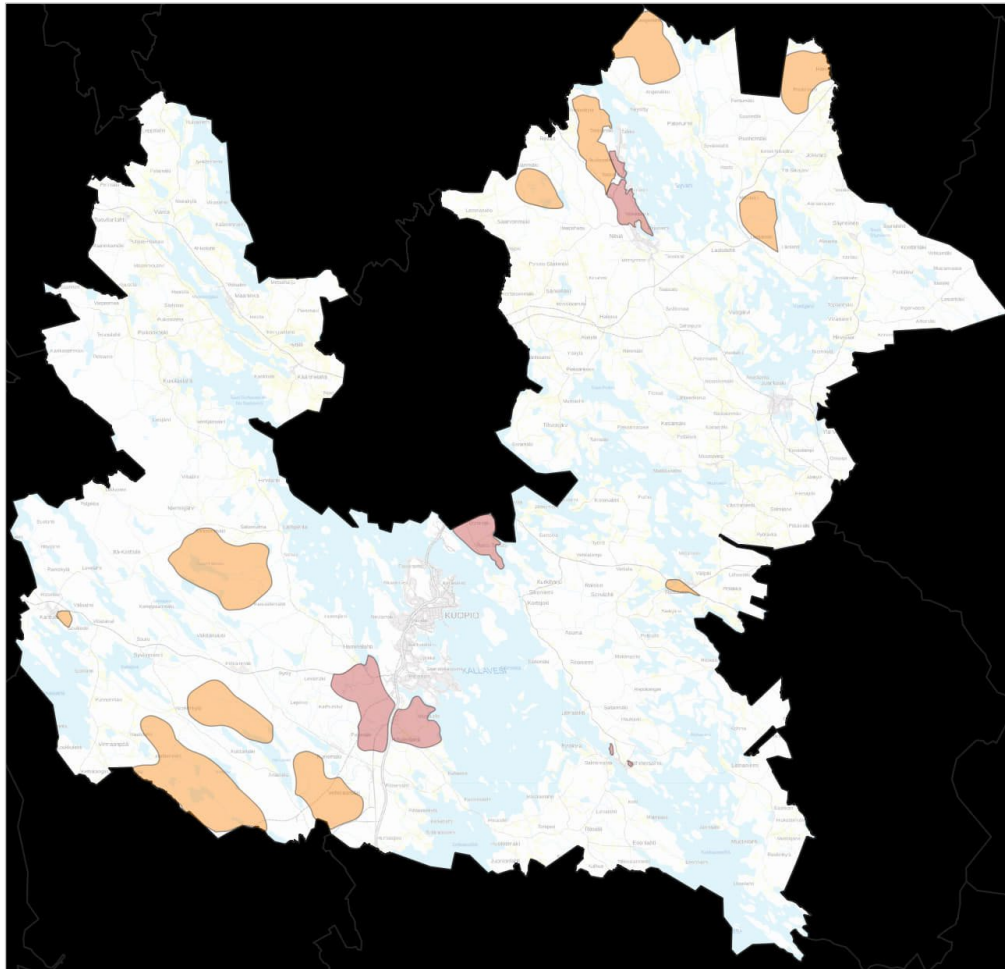
Muita sellaisia tarkempaa suunnittelua vaativia alueita, jossa vastaavaa rajoitetta olisi tarpeen asettaa kriteeristössä, ei ole tunnistettu työn valmistelun aikana. Tämä ei pois sulje sitä, etteikö tällaisia alueita ja tarpeita voisi syntyä myöhemmin. Näiden alueiden läheisyys asemakaavoitettuihin alueihin ja tarkemman suunnittelutavan rajausta voi olla paikoitellen hankalaa.

7.4.3 Asemakaava-alueet, asemakaavan lievealueet sekä ranta-asemakaava-alueet

Asemakaavoitetuilla alueilla oikea suunnittelutyökalu käyttötarkoitusten muutoksille on asemakaavan muutos. Sama periaate koskee ranta-asemakaava-alueita (kts. kappale 6.4 Ranta-asemakaava). Lievealueiden tarkat rajat määritellään tapauskohtaisesti.

Asemakaavan lievealueena tässä kriteeristössä on pidetty noin 1 kilometrin etäisyyttä asemakaavoitetun alueen rajasta. Erityisesti vanhojen liitoskuntien kuntakeskusten lähialueella tämä etäisyys koetaan sopivaksi, sillä usein rakentamisen paine näissä kuntakeskuksissa on hyvin maltillinen. Tällä alueella on tarpeen tarkastella tarkemmin asutuksen sijoittumista, ettei poikkeaminen tai suunnittelutarveratkaisu johda tilanteeseen, jossa myönnetty päätös aiheuttaa haittaa kaavoitukselle jatkossa. Kriteeristöllä ei haluta luoda painetta näiden alueiden käyttötarkoituksen muutoksille. Nämä alueet rajataan pois kriteeristöstä em. perustein.

7.4.4 Voimassa olevan edullisuusvyöhykejaon vyöhykkeet V ja VI



Kuva 8. Voimassa olevan edullisuusvyöhykejaon V-alueet (punaisella) ja VI-alueet (oranssilla)

Kuopion kaupungin maaseuturakentamisen periaatteet päivitettiin edellisen kerran vuonna 2016 (KH 19.12.2016). Tässä periaateraportissa vyöhyke V on tulevien taajama-
varausten aluetta. Vyöhyke VI kuvaa nykyisin asumattomia syrjäisiä alueita sekä alueita, joilla maankäyttöpaineiden moninaisuus edellyttää vähäisenkin lisärakentamisen erityisen perusteellista arviointia, jottei tulevaa kaavoitusta vaikeutettaisi. Nämä alueet kuvaavat lähtökohtaisesti joko erittäin syrjäisiä alueita tai alueita, jossa tarkemmalle suunnittelulle on erityistä tarvetta. Tästä syystä V ja VI-alueet jätetään pois kriteeristöstä. Linjaus vastaa nykykäytäntöä maaseutuperiaatteiden mukaisesti eikä näillä alueilla ole määritetty hajarakentamisen mitoitusta tai perusrakennusoikeutta.

7.4.5 Maatalouden suuryksikön läheisyys

Maatalouden toimintaedellytysten turvaamiseksi on vältettävä tilanteita, jossa lisääntyvä pysyvä asutus voisi vaikeuttaa olemassa olevan alkutuotannon toimintaedellytyksiä. Lähelle maatalousalueita sijoittuvat asuinrakennuspaikat ovat alttiina erilaisille melu-, pöly- ja hajuhaitoille etäisyydestä ja tuuliolosuhteista riippuen. Kotieläintaloudessa koettu hajuhaitta on suurempi kuin esimerkiksi viljan- tai marjanviljelyssä. Näissä isompi haitta asutukselle voi syntyä mm. kuivaamoihin tai kylmälaitteisiin liittyvästä melusta. Edellä mainitut seikat ovat luontainen osa alkutuotantoa ja lähtökohtaisesti on

helpompaa sijoittaa uusi asutus kauemmaksi alkutuotannosta kuin pakottaa alkutuotannon siirtyminen muualle tai rajoittaa sen laajentumisedellytyksiä tulevaisuudessa.

Voimassa olevan asetuksen mukaan (138/2019) vähimmäisetäisyys eläinsuojasta pysyvään asutukseen on suurimmassa mahdollisessa eläinmäärässä 500 metriä. Tästä syystä kriteeristössä on päädytty linjaamaan, että etäisyys lähimpään maatalouden suuryksiköön tulisi olla linnuntietä mitattuna vähintään 500 metriä. Kriteerillä turvataan maatalouden toiminnan kehittäminen ja laajentuminen myös jatkossa, kun uusi asutus ei estä esimerkiksi navetan tai sikalan laajentamista tulevaisuudessa.

Maatalouden suuryksiköllä tarkoitetaan tässä yhteydessä ilmoituksenvaraista tai ympäristöluvallista eläinsuojaa tai kasvinviljelyyn liittyvää maatalouskeskusta, jota voidaan kokonsa puolesta pitää sellaisena, ettei uuden asutuksen sijoittamista sen läheisyyteen voida pitää mielekkäänä ratkaisuna.

7.4.6 Rakentamista suoraan rajoittavat tekijät

Rakentamista suoraan rajoittavat tekijät ovat sellaisia, jotka itsessään estävät uuden asuinrakennuksen rakentamisen. Nämä rajoitukset tulevat joko suoraan laista, asetuksesta tai vaikkapa rakennusjärjestyksen linjauksista. Esimerkkejä tällaisista ovat esimerkiksi:

- melualueet
- voimajohtoalueet
- luonnonsuojelualueet
- Natura 2000-alueet
- puolustusvoimien suojavyöhykkeet

Näillä alueilla rakentaminen on hyvin rajattua jo nykyisellään eikä kriteeristöllä muuteta nykykäytäntöä.

7.4.7 Saaret, joihin ei ole tieyhteyttä

MRL:n 136 § määritelmän mukaisesti rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella katsotaan olevan se, että rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen. Pysyvän asutuksen lisääminen tieyhteydettömissä saarissa lisäisi erityisesti pelastustoimen kustannuksia ja riskejä. Saarissa, joihin ei ole olemassa olevaa tieyhteyttä, ei haluta edistää pysyvän asutuksen lisääntymistä. Tästä syystä ne on rajattu kriteeristön ulkopuolelle.

7.4.8 Alueet, jotka ovat selkeästi irrallaan tieyhteyden ja toiminnallisuuden näkökulmasta

Tällä kirjauksella tarkoitetaan tilanteita, jossa kriteeristön mukaiset etäisyydet esim. lähimmälle alakoululle tai koulukuljetusreitille toteutuvat ns. "linnunreittiä pitkin", mutta tosiasiallisesti etäisyys em. kohteisiin on pidempi. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa etäisyys koulukuljetusreitille on kartalta mitattuna vain muutamia kymmeniä

metrejä, mutta välissä olevan järvialueen takia tosiallinen matka em. reitille ylittää kriteeristöissä määritellyn maksimietäisyyden.

Etäisyys kohteisiin lasketaan siis aina tieverkkoa pitkin. Tämän kirjauksen perusteella selkeytetään tulkintatapaa ja vältetään epäselviä tulkintatilanteita lupakäsittelyn yhteydessä.

7.5 Lupavaiheessa tarkistettavat seikat

Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuharkinnassa on otettava laaja-alaisesti huomioon erilaisia rakennuspaikkaa koskevia seikkoja. Suurin osa muuttujista on sellaisia, jotka tulee automaattisesti ottaa huomioon esim. lainsäädännön näkökulmasta. Osa muuttujista on taas sellaisia, jotka voivat vaikuttaa asiaan arvioitaessa sitä kokonaisuutena ja osana muiden muuttujien vaikutuksia asian ratkaisemiseen.

Alla on lueteltu tyyppisiä muuttujia, jotka voivat vaikuttaa luvan käsittelyyn. Lupavalmistelun aikana nämä on syytä ottaa huomioon pohdittaessa rakennuspaikan soveltuvuutta pysyvään asumiseen silloin, kun kriteeristön muut seikat tukevat muutostyötä.

- yleiskaavan rakentamista ohjaavat merkinnät ja määräykset
- rakennuspaikan käyttötarkoituksen muuttamisen vaatima tuleva rakentaminen on sijoitettavissa määräysten mukaisesti riittävän etäälle naapurin maasta, teistä ja rannasta
- rakennuspaikalle on järjestettävissä riittävä sekä laadukas talousvesi ja jätevedet voidaan hoitaa ilman ympäristöhaittaa
- rakennuspaikalle ei kohdistu merkittävää ympäristöhäiriötä kuten melua, ilmaansaasteita, tärinää, tulvaa tai muuta asumisen turvallisuuteen vaikuttavaa tekijää, joiden vuoksi ympärivuotisen asumisen voitaisiin katsoa lisäävän häiriölle altistumisen määrää
- käyttötarkoituksen muutos ja sen tarvitsema tuleva rakentaminen ei aiheuta merkittävää häiriötä naapurustossa olevalle vapaa-ajan asumiselle
- rakennuslupavaiheessa tulee varmistaa, että rakennus on tiloiltaan ja teknisiltä ratkaisuiltaan asuinkäyttöön sopiva
- metsälaki 10 § ja/tai vesilaki 11 § mukaiset kohteet
- luonnonsuojelulain mukaiset seikat liittyen mm. direktiivilajeihin
- arkeologisen kulttuuriperinnön suojelu (mm. muinaismuistolaki)
- vesistötulvien, sortumien ja vyörymisen riskit (MRL § 116)
- luonnonsuojeluohjelmien alueet sekä niiden merkitys ja vaikutus
- valtakunnallisesti arvokkaat luonnonmuodostumat
- kansainvälisesti ja kansallisesti tärkeät lintualueet ([IBA ja FINIBA](#))

7.6 Lähtökohdat rakennusjärjestyksen päivitystyötä varten

Maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:n mukaan kunta voi halutessaan helpottaa käyttötarkoituksen muutoksia osoittamalla rakennusjärjestyksessään alueet, joilla vapaa-ajan asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamis päätöstä tai

suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain alueita, joilla ei ole voimassa asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa.

Selvitystyön aikana pyrittiin tunnistamaan sellaisia alueita, jossa kyseisen pykälän mahdollistamat käyttötarkoituksen muutokset sallittaisiin rakennusjärjestyksen seuraavan päivitystyön yhteydessä. Asiaa tarkasteltiin yhdessä strategisen maankäytön sekä rakennusvalvonnan kanssa. Alueita, jossa kriteeristön mukaisesti käyttötarkoituksen muutos olisi mahdollista ja joissa ei ole voimassa olevaa kaavaa tai suunnittelutarvealuetta on mm. Airakselassa, Pulkonkoskella ja Palonurmessa.

Tarkastelun loppupäätelmänä on, että alueet ovat sijainniltaan ja olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen lukumääriltään sellaisia, että poikkeamispäätösten tarve on tarkoituksenmukaista säilyttää. Vahvoja perusteita MRL 129 a §:n käyttämiselle näillä alueilla ei ole. Osassa alueita on tunnistettu mahdollista suunnittelutarvetta, jonka aluerajaus tulee myös tarkastelun alle rakennusjärjestyksen päivitystyön yhteydessä. Pykälän mukaisen aluerajauksen määrittely voisi olla myös ristiriidassa lähellä olevien jo kaavoitettujen alueiden kanssa, jolloin pohdittavaksi nousisi kysymyksiä yhdenvertaisuudesta ja tasapuolisesta kohtelusta.

Täten selvityksen tekijät katsovat, että muutostarpeita rakennusjärjestyksen nykytilanteeseen MRL:n 129 § osalta ei ole.

8 VAIKUTUSTENARVIOINTI

8.1 Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen

Suurin osa vilkkaiksi määritellyistä koulukuljetusreiteistä sijaitsee suurten, yleensä ELY-keskuksen ylläpitämien pääteiden varsilla, johon pienemmät yksityistiet liittyvät. Olemassa olevat vapaa-ajan asunnot ja toteutumattomat rakennuspaikat sijoittuvat käytännössä aina tällaisten yksityisteiden varsiin. Tämän takia, kun pidennetään kriteeristössä sovellettavaa etäisyysvaatimusta, useampi vapaa-ajan asunto tai rakennuspaikka on kriteeristömäärittelyn mukaisella alueella.



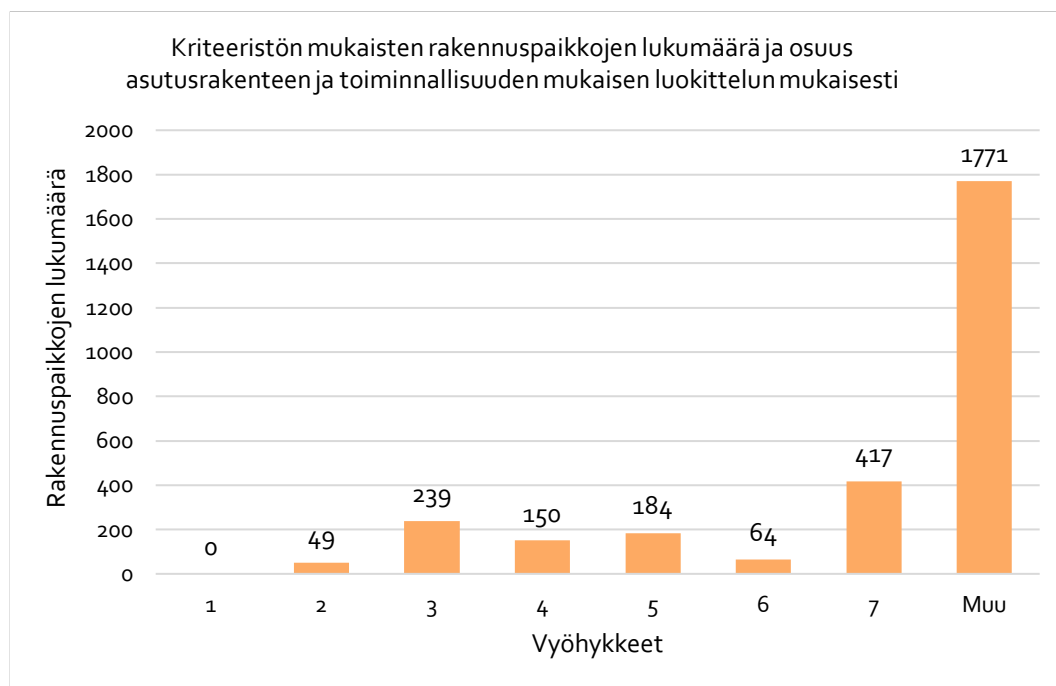
Kuva 9. Havainnekuva siitä, miten etäisyyttä vilkaalle koulukuljetusreitille tarkastellaan tieverkkoa pitkin

Havainnekuva (Kuva 9) on selvennetty tilannetta kuvallisesti. Vilkas koulukuljetusreitti on merkitty purppuralla värillä ja koulukuljetuksen lähtöpiste bussisymbolilla. Alle kilometrin kävelymatkaa kuvaa vihreän värinen, alle 2 km oranssi ja alle 3 km sininen tieosuus. Mustat talosymbolit kuvaavat vapaa-ajan asuntoja. Kuvan esimerkissä alle 1 km kävelymatkan päässä sijaitsee yksi, alle 2 km päässä neljä ja alle 3 km päässä yhteensä viisi vapaa-ajan asuntoa.

Kun kriteeristön mukaisia vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkoja tarkastellaan koko Kuopion alueella, kriteeristön myötä käyttötarkoituksen muutos olisi lähtökohtaisesti mahdollista 31,9 % olemassa olevissa vapaa-ajan asunnoissa sekä toteutumattomilla rakennuspaikoilla (yht. 2874 kpl). Olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen kokonaismäärästä on poistettu tässä laskelmassa ne rakennuspaikat, jotka sijaitsevat saarissa, joihin ei ole tieyhteyttä. Laskelmassa ei ole huomioitu rakennuspaikan pinta-alavaatimusta. Osa laskelmassa mukana olevista vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikoista on pinta-alaltaan alle 2000 m². MRL:n (1.1.2025 alkaen Alueidenkäyttölaki) mukaan asemakaava-alueiden ulkopuolella rakennuspaikkaa koskevien vaatimusten mukaisesti (§ 116) tämä

on uuden pysyvään asumiseen käytettävän rakennuspaikan minimipinta-ala. Sama pinta-alamääritelmä on käytössä myös voimassa olevassa rakennusjärjestyksessä.

Kappaleessa 3.8.8 on käsitelty YKR-demo-hankkeen (2019) yhteydessä tunnistettuja yhdyskuntarakenteen luokkia. Luokat kuvaavat nykytilannetta vuonna 2019. Kuvaajasta voidaan huomata, että iso osa olemassa olevista kriteeristön mukaisista vapaa-ajan asunnoista sijoittuu harvamaaseutualueeseen (alle 5 asukasta / km²) tai hyvin pienten asutuskeskittymien alueille. Tämä selittyy osaltaan sillä, että vapaa-ajan asuntojen läheisyydessä on suhteessa vähän pysyvää asutusta, jolloin alueen väestötiheys on luonnollisesti matala.



Kuva 10. Kriteeristön mukaisten vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkojen sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa YKR-demo-hankkeen mukaisen jaottelun (kappale 3.8.8) mukaisesti

Jos kuvataan sitä, kuinka suuri osuus kunkin luokan vapaa-ajan asunnoista olisi mahdollista muuttaa pysyvään asumiseen, lukemat paljastavat tiettyjen alueiden korostumisen kriteeristössä. Nämä ovat joukkoliikenteeseen kytkeytyvät ja alakouluihin tukeutuvat maaseutualueet (Luokka 4) sekä koulujen läheiset toiminnallisesti syrjäisemmät maaseutualueet (Luokka 6).

Joukkoliikenteen kytkeytyviä ja alakouluihin tukeutuvia maaseutualueita alueita ovat Käärnelahden, Pajulahden, Muuruveden, Syvänniemen, Pihkainmäen ja von Wrightin koulun lähialueet. Koulujen läheisiä toiminnallisesti syrjäisempiä maaseutualueita ovat Pulkonkosken ja Palonurmen koulujen lähialueet. Näillä alueilla olevissa olevista vapaa-ajan asunnoista on lähtökohtaisesti mahdollista muuttaa pysyvään asumiseen 72,1 % (Luokka 4) sekä 100 % (Luokka 6) alueen olemassa olevista vapaa-ajan asunnoista.

Edellä mainittujen luokkien sisällä on tunnistettu erilaisia muutosvyöhykeitä muutto- liikkeen ja kasvun näkökulmasta. Kaksi negatiivista tunnistettua kehityksen kuvaa ovat muuttotappioalueet ja tyhjenevät alueet. Muuttotappioalueet koostuvat niistä alueista,

jotka eivät kuulu muihin luokkiin ja alueet ovat kokeneet muuttotappiota pääsääntöisesti kaikissa ikäryhmissä keskipitkällä aikavälillä. Tyhjenevillä alueilla rakennuksiin ei saada uusia asukkaita ja rakennuskanta tyhjenee. Tyhjeneminen liittyy vahvasti syrjäisyyteen ja alueen heikkoon vetovoimaan, väestön vähenemiseen ja muuttotappioon. On tärkeä huomata, että hankkeen lopputulokset kuvaavat vuoden 2019 tilannetta eikä niissä ole huomioitu esimerkiksi vuonna 2020 alkaneen koronapandemian tai vuonna 2022 alkaneen Ukrainan sodan vaikutuksia alueiden kysyntään ja muutostöiden toteuttamisen taloudellisiin mahdollisuuksiin.

Luokka	Osuus kaikista luokan aluerajauksen sisällä olevista vapaa-ajan asunnoista, joiden käyttötarkoituksen muutos on lähtökohtaisesti mahdollista (%)
1. Kaupunkivyöhyke.	(asemakaavoitetut alueet ovat kriteeristötarkastelun ulkopuolella)
2. Palvelutaajamien vyöhykkeet.	22,8 %
3. Kaupunkivyöhykkeeseen tai palvelutaajamien vyöhykkeeseen suoraan kytkeytyvät maaseutualueet tai joukkoliikenteeseen kytkeytyvät palvelukeskittymien läheiset alueet.	21,6 %
4. Joukkoliikenteeseen kytkeytyvät ja alakouluihin tukeutuvat maaseutualueet.	72,1 %
5. Muu palvelukeskittymien läheinen maaseutualue.	54,1 %
6. Koulujen läheiset toiminnallisesti syrjäisemmät maaseutualueet.	100 %
7. Muu syrjäisemmin sijoittuva maaseutualue.	46,2 %
Muut alueet.	25,1 %

Muuttotappioalueiksi määriteltyjä alueita kriteeristön mahdollistamalla muutosalueella ovat mm. Vehmersalmen kirkonkylä lähialueineen sekä Juankosken taajaman ympärysalueet. Tyhjeneviksi määriteltyjä alueita kriteeristön mahdollistamalla muutosalueella ovat mm. Maaningan Tuovilanlahti, Nilsin Palonurmi ja Keski-Siikajärvi, Juankosken ja Säyneisen välinen alue sekä Vehmersalmen Litmaniemi. Kriteeristön mahdollistamalla

käyttötarkoituksilla on mahdollista muuttaa tällaisten alueiden negatiivista kehityskulkua ja edistää niiden elinvoiman säilymistä ja kehittämistä.

Haja-asutusalueen rakennuspaikkojen kysyntä kohdistuu hyvin korostuneesti rantarakennuspaikoille, joita suurin osa olemassa olevista vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikoista on. Kysyntä on suurempaa suurten vesistöjen ranta-alueilla. Käyttötarkoituksen muutostyöt näillä alueilla tukevat olemassa olevien koulujen elinvoimaa ja säilymistä, sijoittuen samalla pääasiallisesti yhdyskuntarakenteen ja kaupungille tulevien kustannusten näkökulmasta järkeville paikoille.

OPPILAAKSIOTTOALUE	OLEMASSA OLEVAT KRITERISTÖN MUKAISET (kpl)	OLEMASSA OLEVAT KAIKKI (kpl)	PROSENTTIOSUUS KAIKISTA OPPILAAKSIOTTOALUEEN VAPAA-AJAN ASUNNOISTA
Riistavesi / Vehkalampi	449	1076	41,7 %
<i>Vehmersalmen koulu</i>	414	1409	29,4 %
Nilsiä yhtenäiskoulu	258	1479	17,4 %
<i>Palonurmen koulu</i>	243	412	59,0 %
Karttulan Kissakuusen koulu	226	687	32,9 %
Pajulahden koulu	219	324	67,6 %
von Wrightin koulu	206	364	56,6 %
Juantehtaan koulu	180	672	26,8 %
Vehmasmäen koulu*	145	217	66,8 %
Maaninkajärven koulu	127	418	30,4 %
Muuruveden koulu	110	268	41,0 %
Syvänniemen yksikkö	101	178	56,7 %
Pihkainmäen koulu	83	251	33,1 %
Pulkonkosken koulu	76	338	22,5 %
Käärnelahden koulu	37	89	41,6 %

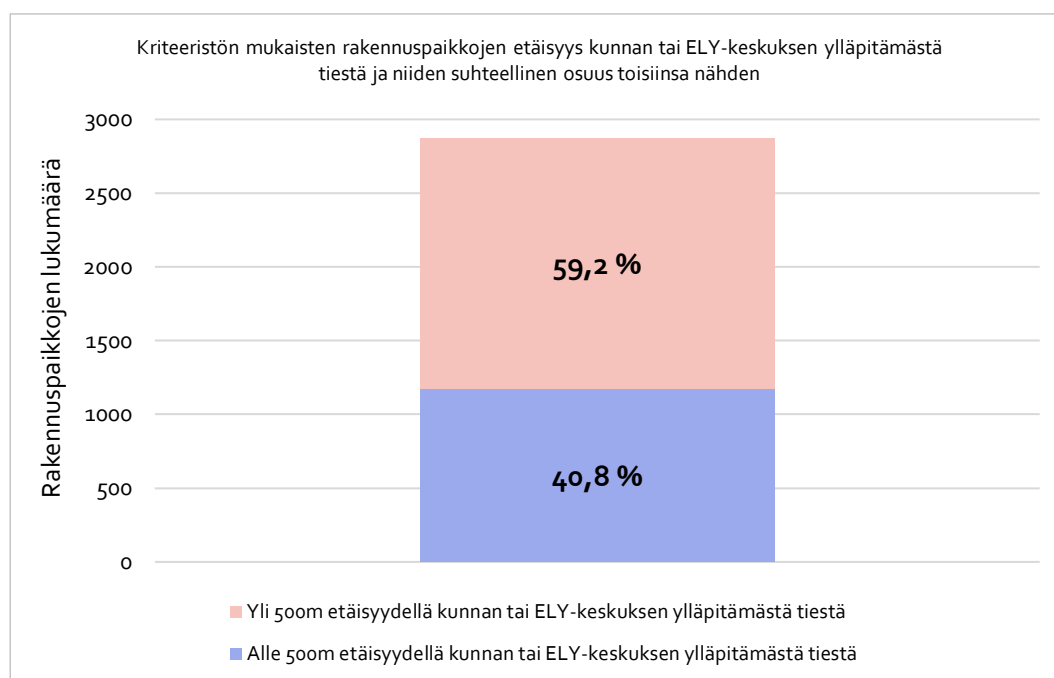
*vain Airakselan alue

Kasvualueet ja lapsiperheiden muuttovoittoalueet
Muutosalueet ja ikääntyneiden muuttovoittoalueet
<i>Muuttotappioalueet ja tyhjenevät alueet</i>

Jos asiaa tarkastellaan alakoulujen oppilaaksiottoalueiden mukaan, voidaan mahdollisten uusien oppilaiden määrää arvioida myös edellä kuvaillun muutosvyöhykkeiden kautta; on oletettavaa, että käyttötarkoitusten muutoksille on suhteessa enemmän kysyntää alueilla, jotka kasvavat tai ovat muuton muuttovoitollisia alueita. Tällaisia alueita ovat von Wrightin, Vehkalammen, Riistaveden, Karttulan, Maaninkajärven ja Käärnelahden koulujen lähialueet, pienemmässä määrin Pulkonkosken koulun lähialue. Näillä alueilla voidaan olettaa kysynnän olevan kohtalaista ja jossa muutostöitä haettaneen 0–10 kpl vuodessa per oppilaaksiottoalue. Koska suurin osa tällä hetkellä muutostöitä tiedustelevista vapaa-ajan asuntojen tai rakennuspaikkojen omistajista on lähellä eläkeikää, voidaan olettaa näihin 0–10 kpl vuosittain muutostyöhön tekevään asuntoon

sijoittuu enintään 5–10 uutta oppilasta vuosittain. Tällöin välittömät vaikutukset näiden koulujen oppilasmääriin ovat todennäköisesti hyvin pienet, eivätkä muutosmäärät vaikuta olennaisesti koulujen oppilasmääriin tai koulukuljetustarpeisiin.

Vehmersalmen ja Palonurmen alueet ovat olleet viime vuosina muuttotappioalueita. Näillä alueilla on myös lukumäärällisesti paljon sellaisia vapaa-ajan asuntoja, jossa käyttötarkoituksen muutos pysyvään asumiseen olisi lähtökohtaisesti mahdollista. Oletettava kuitenkin on, että näillä alueilla kysyntä on maltillista tai pientä ja muutoskohteiden lukumäärät ovat vuositasolla hyvin vähäiset. Näillä alueilla tapahtunutta negatiivista kehitystä voidaan kuitenkin hillitä mahdollistamalla muutos pysyvään asumiseen. Molemmilla alueilla suurin osa vapaa-ajan asunnoista sijaitsee Kallaveden, Suvasveden ja Syvärin rannoilla, jotka ovat kaikki seudun päävesistöjä. Vesistöt ovat osa suurempaa Vuoksen vesistöä ja ne ovat yhteydessä toisiinsa veneilyn ja melonnan sekä talvisin moottori- ja kelkkailun näkökulmasta. Alueiden maltillinen hintataso verrattuna Kuopion keskeisten kaupunkialueiden lähialueisiin mahdollistaa ranta-asumisen laajemmalle joukolla ihmisiä, jolloin niihin kohdistuva kysyntä luo edellytykset alueen asukasmäärän säilymiselle nykytasolla.

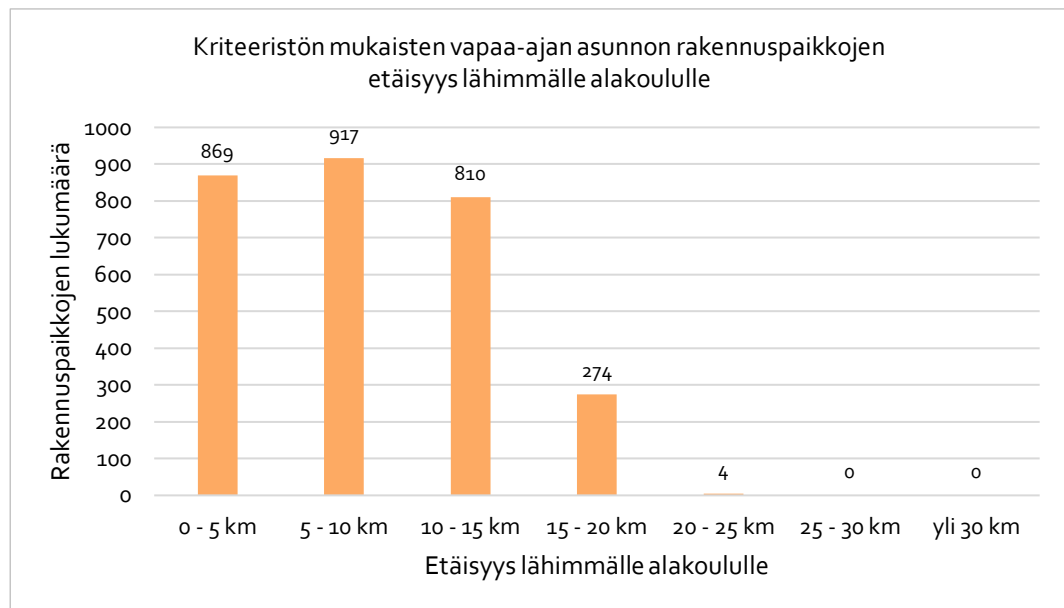


Kriteeristön mukaisten, alle 500 metrin etäisyydellä kunnan tai ELY-keskuksen ylläpitämästä tiestä sijaitsevien rakennuspaikkojen suhteellinen osuus on 40,8 % ja yli 500 metrin etäisyydellä olevien rakennuspaikkojen osuus on 59,2 %. Suurin osa kaikista vapaa-ajan asunnoista liittyy näihin suurempiin teihin (valtatie, kantatie, seututie ja yhdystie) yksityisteiden kautta. Jotkut liittyvät suoraan näihin teihin olemassa olevien liittymien kautta. Tarkasteltaessa toteutumattomia rakennuspaikkoja käytännössä kaikki uudet kriteeristön mukaiset rakennuspaikat ovat toteutettavissa siten, ettei uusia liittymiä tarvitse toteuttaa valtateille, kantateille, seututeille tai yhdysteille. Vaikutukset alueen tieverkkoon jäänevät uusien liittymien tai liikennemäärien näkökulmasta vähäisiksi.

8.2 Etäisyydet lähipalveluihin ja pelastusasemille

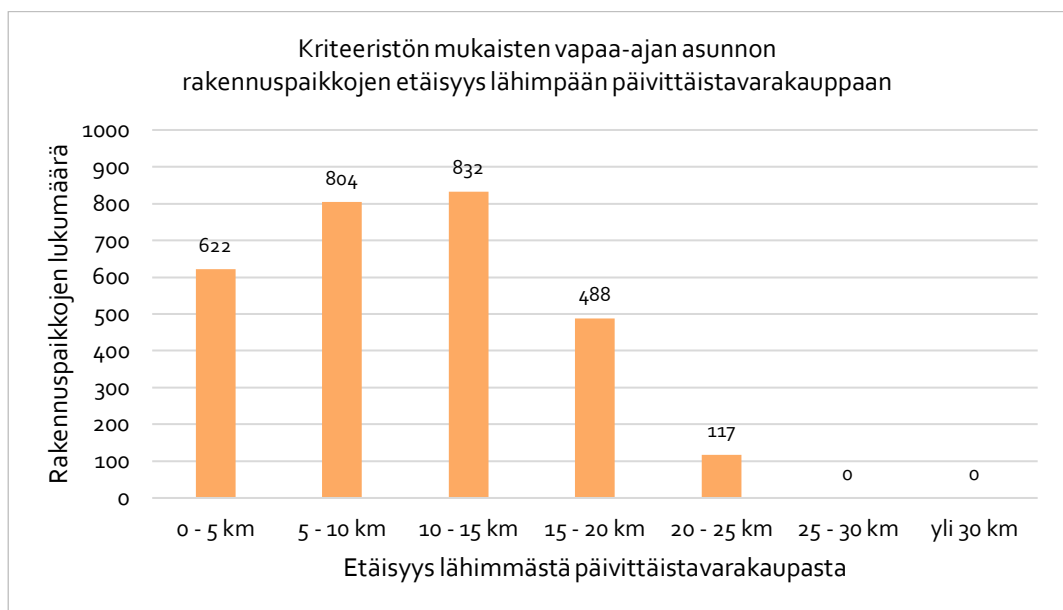
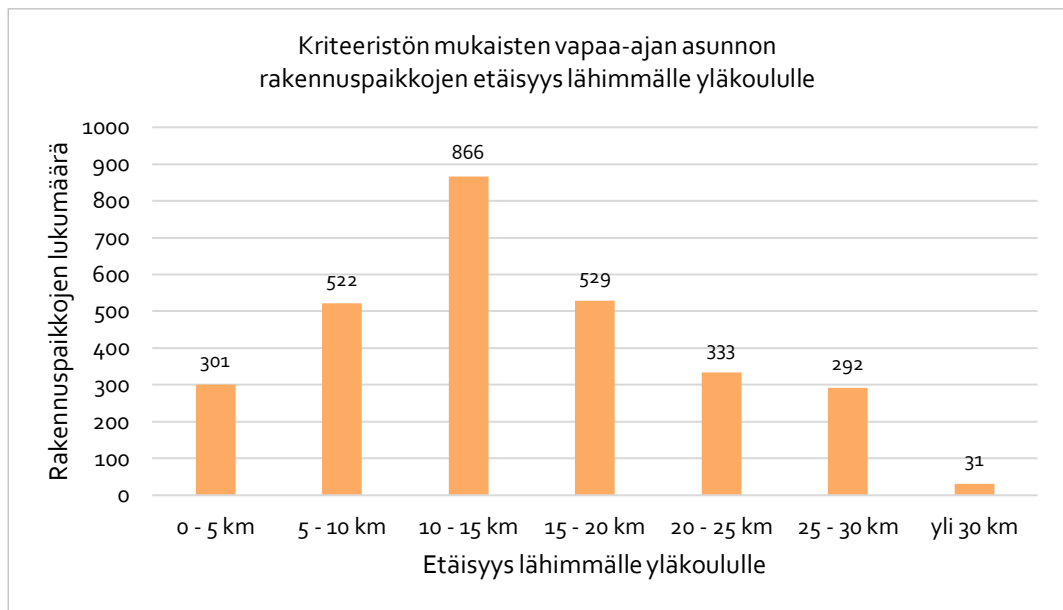
Kun tarkastellaan etäisyyksiä alakouluille kokonaisuutena, voidaan todeta, että lähes kaikki rakennuspaikat sijoittuvat 0–15 km etäisyydelle lähimmästä alakoulusta. Mitä lähempänä alakoulua ollaan, sitä enemmän kriteeristön mukaisia rakennuspaikkoja on. Kriteeristön mukaisilla rakennuspaikoilla korostuu rakennuspaikkojen enemmistön sijoittuminen yli 5 kilometrin etäisyydelle siten, että lähes 280 rakennuspaikkaa yli 15 kilometrin etäisyydellä lähimmästä alakoulusta, mutta yli 20 km etäisyydellä ei käytännössä yhtään rakennuspaikkaa.

Kriteeristön mukaisten rakennuspaikkojen keskimääräinen etäisyys lähimmälle alakoululle on 10,9 km. Etäisyyden keskiarvo on pienempi, kuin vuonna 2023 koulukuljetuksen piirissä olleiden etäisyyksien keskiarvo (11,2 km). Täten alakoulujen näkökulmasta kriteeristön mahdollistamilla rakennuspaikoilla lasten keskimääräinen kuljettava koulu-matka ei pitene nykytilanteeseen verrattuna, jos kouluverkko pysyy nykytilanteen mukaisena. On todennäköistä, että kysyntä kohdistuu eniten alueille, josta kuljettava matka on alle 10 km.



Etäisyydet lähimpään yläkouluun ovat jakautuneet laajemmin ja pidemmälle matkalle, johtuen yläkoulujen harvemmasta määrästä. Kuitenkin kriteeristön mukaisten rakennuspaikkojen määrä laskee voimakkaasti, kun etäisyys ylittää 15 km. Rakennuspaikkojen etäisyyden keskiarvo lähimpään yläkouluun on 16,9 km.

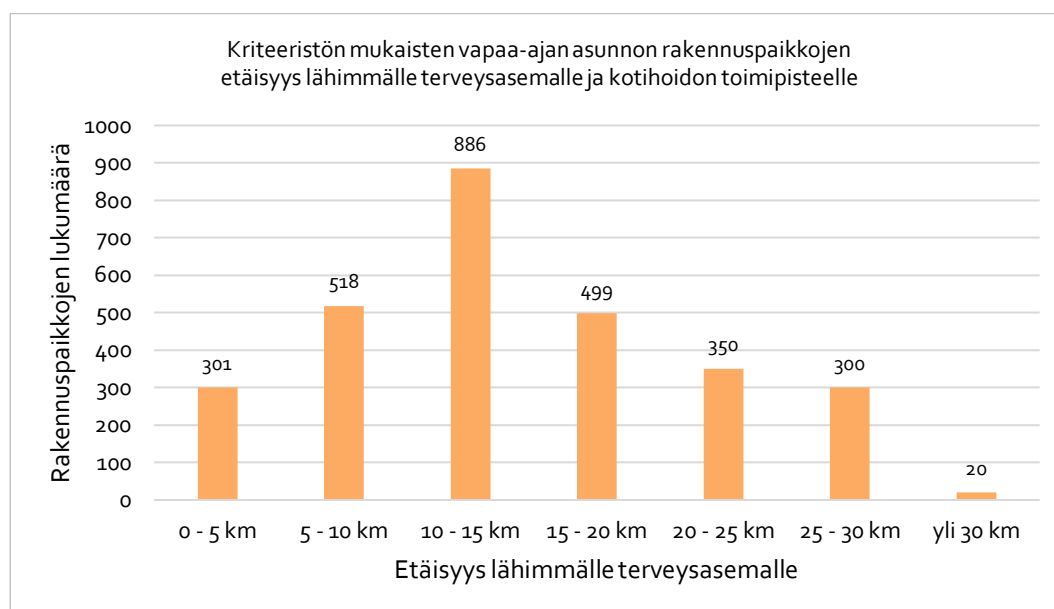
Kilometreissä ja ajassa mitattuna pitkät koulukuljetusmatkat ovat asia, joita pitäisi pyrkiä välttämään lasten etua ajatellen. Yläkoulujen kohdalla osalle lapsista vääjäämättömästi tulevat pitkät koulukuljetusmatkat kestävät kuitenkin ajallisesti lyhyemmän aikaa (yleensä 3 vuotta) verrattuna alakouluuikaan (yleensä 6 vuotta).



Hieman yli 21 % kriteeristön mukaisista vapaa-ajan asunnoista sijaitsee alle 5 km etäisyydellä lähimmästä päivittäistavarakaupasta. Näissä tapauksissa asiointimatkat kaupassakäynnin osalta ovat valtaosin suhteellisen lyhyitä ja mahdollista suorittaa myös kävellen tai polkupyörällä. Enintään 10 ja 15 km etäisyydellä olevien rakennuspaikkojen suhteellinen osuus on suurin. Yhdenkään kriteeristön mukaisen rakennuspaikan etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan ei ylitä 25 kilometriä. Kaikkien kriteeristön mukaisien rakennuspaikkojen keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan on 12,7 km.

Vuonna 2016 kaikkien Suomessa olevien kotitalouksien keskiarvoetäisyys lähimpään valintamyymälään oli 2,7 km. Kriteeristön mahdollistamien rakennuspaikkojen keskiarvoetäisyys on siis 4,7-kertainen koko maan keskiarvoon verrattuna. Tämä kuvaa sitä, että rakennuspaikat sijaitsevat yleensä kaukana palveluista. Suurin osa

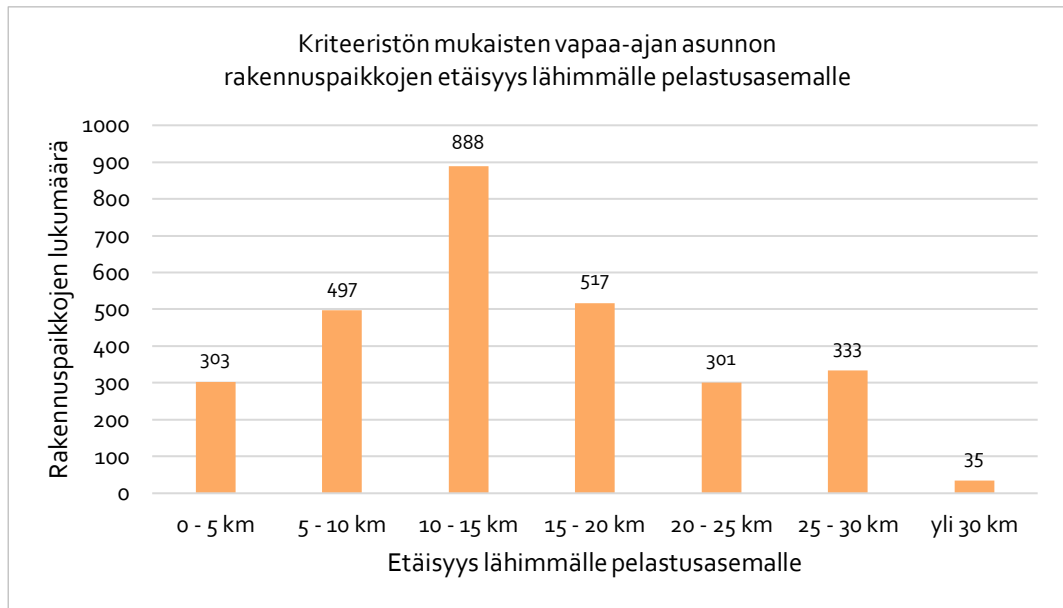
kauppatmatkoista suoritettaneen siis pääsääntöisesti henkilöautoilla. Tällöin on tyypillistä, että asiointi ei tapahdu lähimmässä päivittäistavarakaupassa vaan esimerkiksi työtai vapaa-ajan viettoon liittyvillä matkoilla. Lisääntyvä monipaikkainen asutus päivittäistavarakauppojen lähellä ei tutkimusten mukaan juurikaan lisää kaupallisten palvelujen kysyntää, mutta voi paikoitellen tukea esimerkiksi kyläkauppojen säilymistä.



Etäisyys lähimmälle terveysasemalle on jakautunut lukumäärien valossa hyvin tasaisesti eri etäisyyksille. Kun tarkastellaan etäisyyksien keskiarvoa (16,6 km) on se huomattavasti suurempi kuin etäisyys lähimmälle alakoululle tai päivittäistavarakauppaan.

Verrattuna näitä etäisyyksien keskiarvoja vuoden 2016 kaikkiin suomalaisiin kotitalouksiin ja niiden keskiarvoetäisyyteen lähimmältä terveysasemalta (3,8 km) on etäisyyksien keskiarvo noin 4,3 kertainen koko maan keskiarvoon nähtynä. Pohjois-Savon hyvinvointialue on ilmaissut vuoden 2024 alussa säästötavoitteita, joiden takia on mahdollista, että osa terveysasemista lakkautetaan. Tämä voi tulevaisuudessa tietyissä paikoissa johtaa siihen, että etäisyys lähimmälle terveysasemalle kasvaa suhteettoman pitkäksi. Tämä seikka on hyvä tiedostaa käyttötarkoituksen muutoksia harkitessa.

Etäisyys lähimmälle kotihoidon toimipisteelle on laskettu Pohjois-Savon hyvinvointialueen antamien lähtötietojen perusteella. Osa kotihoidon toimipisteistä sijaitsee eri paikoissa kuin esimerkiksi terveyskeskukset ja sen takia niiden keskimääräinen etäisyys vapaa-ajan asuntoihin on hieman, mutta ei merkittävästi, erilainen. Tästä syystä taulukot on yhdistetty tässä selvityksessä vastaamaan toisiaan. Ikärakenteen vanhetessa tarve kotihoidon palveluille kasvaa tulevaisuudessa. Ottaen huomioon palvelutarpeen kasvu ja jo nykyisin esiintyvät työvoiman saatavuuden haasteet on tärkeää pyrkiä hillitsemään kotihoitoa tarvitsevien määrää kaukana kotihoidon toimipisteistä, jotta aikaa jäisi ajamisen sijaan itse hoitotyöhön.



Kuopion alueella pelastusasemat sijaitsevat keskeisellä kaupunkialueella (Itkonniemi, Neulamäki ja Petonen), Karttulassa, Maaningalla, Tahkolla, Nilsiässä, Juankoskella, Riistavedellä ja Vehmersalmella. Muiden kuntien alueella pelastusasemia on mm. Pielavedellä, Lapinlahdella, Varpaisjärvellä, Kaavilla, Tuusniemellä, Leppävirralla, Suonenjoella ja Tervossa. Etäisyydet kriteeristön mukaisille rakennuspaikoille on laskettu ottaen huomioon kaikki edellä mainitut pelastusasemat. Laskennassa on huomioitu vain etäisyys lyhintä reittiä pitkin, eikä maantieteellisesti lähin pelastusasema välttämättä ole se pelastusasema, josta matka on ajallisesti lyhin.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen (13.11.2023) mukaan riskiluokan III ruutujen tavoitevasteaika on 20 minuuttia. Ruutujen luokitukset johtuvat monista muuttujista, mutta jos vasteaikaa lähdetään peilaamaan tähän tavoitteeseen ja kartalle hahmotellaan karkeasti noin 20 minuutin ajomatkaa vastaavat saavutettavuusalueet, noin kolmasosa rakennuspaikoista (34 %) on yli 20 min vastaajan ulkopuolella.

Vakituinen asuminen aiheuttaa suuremman riskin sekä esineellisille että henkilövahingoille verrattuna tilanteeseen, jossa vapaa-ajan asuntoa käytetään vain osan aikaa vuodesta. Selkeästi kauempana pelastusasemilta sijaitsevia alueita ovat esimerkiksi Airaksela, Hirvilahti, Pulkonkoski, Murtolahti, Palonurmi ja Säyneinen.

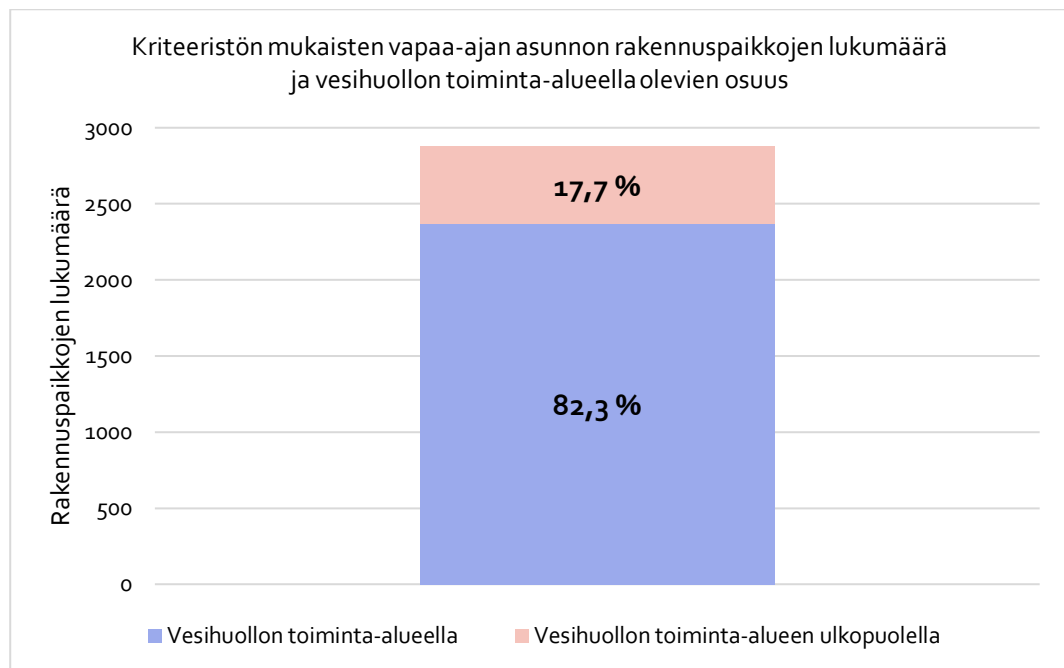
Alle 20 min vasteajan sisällä saavutettavissa	Yli 20 min vasteajan ulkopuolella
1911 kpl (66 %)	963 kpl (34 %)

Tarkasteltaessa etäisyyttä kilometreissä, lukumääriltään suurimmat määrät löytyvät 10–15 km etäisyydellä lähimmästä pelastusasemasta. Mitä pidemmäksi kriteeristön mukainen etäisyys vilkkaalta koulukuljetusreitiltä ulotetaan, sitä enemmän mukaan tulee rakennuspaikkoja, jonne matka ja vasteaika pelastusasemalta kasvavat.

8.3 Vaikutukset vesi- ja jätehuoltoon

Vesihuollon toiminta-alueita ovat ne alueet, jotka on määritelty kaupungin päätöksellä vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeksi. Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella sijaitseva kiinteistöllä on liittämiselvöllisyys vesihuoltolaitoksen verkostoihin. Vesihuoltolaitoksesta voi toimia Kuopion Vesi tai yksityinen vesiosuuskunta.

Selvitysalueen vesihuoltolaitoksille (18 kpl) lähetettiin alustava tiedustelu mm. verkoston kapasiteetin riittävydestä maaliskuussa 2023. Puolet vesihuoltolaitoksista vastasi valmistelijan kyselyyn. Käytännössä kaikki vastanneet vesihuoltolaitokset toivat esiin myönteisen suhtautumisensa uusille liittyjille. Myös olemassa olevien, jo verkostoon liittyneiden vapaa-ajan asuntojen vedenkulutuksen lisääntyminen nähtiin positiivisena asiana. Useat vesihuoltolaitokset toivat tämän näkökulman esiin alueilla, jossa aiemmin vettä paljon kuluttaneet karjatilat ovat lopettaneet toimintansa ja jossa veden vaihtuvuus verkostossa on hidastunut merkittävästi. Suurimmassa osassa kyselyyn vastanneissa vesihuoltolaitoksissa putkikoot on mitoitettu suuremmalle vedenkulutukselle ja pumppauskapasiteettia on mahdollista nostaa huomattavasti nykytilanteesta. Täten voidaan todeta, että käyttötarkoitusten muutokset pysyvään asumiseen ovat mahdollisia ja jopa suotavia vesihuoltolaitosten näkökulmasta.



Suurin osa tarkastelualueen vesihuollon toiminta-alueista on yksityisten vesiosuuskuntien toiminta-alueita. Kriteeristön mukaisista vapaa-ajan asunnon rakennuspaikoista 82,3 % sijoittuu näiden toiminta-alueiden sisälle. Kriteeristön mukaisilla alueilla on rakennuspaikkakeskittymiä, jotka eivät tällä hetkellä kuulu vesihuollon toiminta-alueelle. Yli 10 rakennuspaikan keskittymiä on mm. Kaislastenlahdessa, Kurolanlahdessa, Vehkalamella, Melaniemessä, Suonenjoentien varrella, Lamperilassa, Pelonniemellä, Pirttilahdessa, Hirvilahdessa ja Airakselassa. Vesihuollon toiminta-alueen ulkopuolella olevien pysyvään asumiseen tarkoitettujen rakennuspaikkojen lisääntyminen voi aiheuttaa

painetta laajentaa toiminta-alueiden laajuutta. Vesihuoltolaitosten taloudellinen tilanne vaihtelee ja valmiudet toiminta-alueen laajentamiselle voivat olla paikoitellen huonot.

Kuopion alueella jätehuollosta vastaa kuntaomisteinen jätehuollon palveluyhtiö Jäte-kukko. Jätehuollon näkökulmasta vakituinen asuminen tuottaa enemmän jätteitä kuin vapaa-ajan asunnon osavuotinen käyttö. Jätehuolto järjestetään sekajätteiden osalta joko kiinteistökohtaisen sekajäteastian, useamman kiinteistön yhteisen sekajäteastian tai aluekeräyspisteiden kautta, johon asukkaat vievät jätteensä omatoimisesti. Vakituisen asunnon jätehuollon perusmaksut ja aluekeräyspistemaksut ovat korkeampia kuin vapaa-ajan asunnoissa. Haja-asutusalueilla jätehuolto on tyypillisesti järjestetty useamman kiinteistön yhteisen sekajäteastian tai aluekeräyspisteen kautta. Muiden kuin sekajätteiden osalta (esim. kartonki-, muovi- ja lasijäte) jätehuolto hoidetaan myös kiinteistöjen yhteisten jäteastioiden tai erillisten ekopisteiden kautta. Lähtökohtaisesti jätehuolto siis järjestetään haja-asutusalueella jo nykyisin siten, että jätteiden kuljetus jäteastioihin ja lajittelupisteisiin tapahtuu vapaa-ajan asunnoilta työ-, koti- tai asiointimatkojen yhteydessä. Muutokset jätteiden määrään yksittäisten alueiden kohdalla voivat olla lievästi tai kohtalaisesti kasvavat. Jättemäärän kasvua näillä alueilla kompensoi vakituisilta asunnoilta kerättävät korkeammat perusmaksut.

8.4 Vaikutukset kaupungin talouteen

Kaupunki saa asukkailta tuloja ensisijaisesti kunnallisverojen ja kiinteistöveron kautta. Hieman keskimääräistä parempituloinen palkansaaja, jonka tulot ovat 3500 € / kk, maksaa kunnallisveroa vuodessa noin 2670 € vuodessa (2023 verotasolla). Yksilön maksama kunnallisveron määrä kuitenkin vaihtelee huomattavasti tulojen ja tehtävien verovähennysten jälkeen. Vuonna 2023 mediaanieläkkeen suuruus oli noin 1600 € / kk, josta kunnallisveron osuus vuodessa on noin 1500 € / v. Eläkkeistä ei voi tehdä samanlaisia verovähennyksiä kuin palkkatuloista, joten kunnallisveron määrä on melko vakio. Kunnallisverojen tuotto kasvaa silloin, kun asukas muuttaa Kuopioon joltakin toiselta paikkakunnalta. Jos asukas muuttaa Kuopion kaupungin sisällä, ei sillä ole merkittävää vaikutusta maksettujen kunnallisverojen määrään muutoin kuin muuttuvien vähennysten kautta.

Kriteeristön vaikutuksia kiinteistöveron tuottoon on vaikea arvioida, sillä tiedot kaupungin eri alueilta eivät ole julkisia. Keskimääräinen vapaa-ajan asunnon kiinteistövero koko Kuopiossa vuonna 2023 ennakkotietojen mukaan on 130,99 €. Kiinteistöveron kokonaismäärä koostuu kuitenkin sekä rakennusten että maapohjan kokonaisarvostajohdettavasta summasta, joka on tyypillisesti vapaa-ajan asunnoilla noin 400–500 € vuodessa. Muun kuin vakituisen asumisen veroprosentti on vuonna 2023 1,35 %. Vakituisen asumisen kiinteistövero on 0,62 %. Kiinteistöveron muutosta tilanteessa, jossa vapaa-ajan asunto muutetaan vakituisen asumiseen, on vaikea arvioida, sillä vaikka kiinteistöveroprosentti pienenee, voi kiinteistön arvo kokonaisuudessaan nousta. Joissakin tapauksissa vaikutus kaupungin saamiin verotuloihin voi olla negatiivinen, jos vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitus muutetaan pysyvään asumiseen, mutta rakennukseen ei muutostyön jälkeen muuta ketään vakituisesti vaan rakennusta käytetään edelleen vapaa-ajan asuntona tai esimerkiksi vuokramökkinä.

Haja-asutusalueella asukkaat vastaavat pääsääntöisesti itse vesihuollon toteuttamisesta, tien ylläpidosta sekä esimerkiksi verkkoyhteyksien toteuttamisesta. Kokonaistaloudellisesti käyttötarkoituksen muutokset lähellä palveluita tulevat siten kaupungille todennäköisesti edulliseksi etenkin tilanteissa, jossa velvoitetta koulukyytien järjestämiseen ei synny.

Vuonna 2023 noin puolet kaikista Kuopion oppilaista (1–10 lk.) on koulukuljetusten piirissä, yhteensä vajaa 2300 oppilasta. Koulukuljetusten kustannukset Kuopion kaupungille koulukuljetusasiantuntijoiden mukaan ovat noin 4,7 miljoonaa euroa vuodessa eli noin 2050 €/kuljetuksen piirissä oleva oppilas / vuosi. Keskimääräinen yhdensuuntainen koulukuljetusmatka on noin 11 km, eli päivittäinen kuljettava matka on keskimäärin 22 km / oppilas / koulupäivä. Kun lasketaan keskiarvoja siten, että jaetaan vuosittaiset kustannukset oppilasmäärällä ja arvioidaan kustannuksia per kilometri keskimääräisellä kuljetusmatkalla, yhden kilometrin laskennallinen kustannus on arviolta 0,487 €/km. Tämä on arvio, jolla arvioidaan kustannusvaikutuksia tässä selvityksessä.

Tosiasialliset vaikutukset koulukuljetusten määriin alakouluille jäävät vähäiseksi kaikilla alueilla. Koulukuljetusten piirissä on 69,8 % kriteeristön mukaisista rakennuspaikoista. Etäisyydet yläkouluille ovat luonnollisesti jakautuneet laajemmalle alueelle, sillä yläkouluja on huomattavasti vähemmän kuin alakouluja. Huolimatta koulukuljetusten piirissä olevien rakennuspaikkojen suhteellisen suuresta osuudesta, suurin osa käyttötarkoituksen muutoksen hakijoista on ollut viime vuosina lähellä eläkeikää olevia henkilöitä, joiden lapsimäärät ovat olleet hyvin pieniä. Tästä syystä on oletettavaa, että vuosittain 0–10 kpl käyttötarkoituksimuutoshakemuksen vaikutus kuljetettavien koululaisten määrään on hyvin pieni.

Mikäli kustannusvaikutuksia halutaan arvioida jonkinlaisen teoreettisen tilanteen mukaan, tehdään esimerkkilaskelma, jossa tiettyyn määrään uuden kriteeristön mukaiseen rakennuspaikkaan toteutuu asuinrakennus, jonne sijoittuu lapsiperhe, jossa on laskennallisesti 1,82 lasta (Tilastokeskus, lapsiperheiden keskimääräinen lapsiluku vuonna 2022). Lasketaan, että he jakaantuvat tasaisesti sekä maantieteellisesti että luokkajakaumaltaan (1–9 lk., kymppiluokkaa ei huomioida). Tällöin alakoululaisista 69,8 % ja yläkoululaisista 89,5 % on koulukuljetusten piirissä. Laskennallisesti tiettyyn määrään rakennuksia sijoitetaan laskennallisesti 1,213 alakoululaista ($6/9 \times 1,82$ lasta) ja 0,606 yläkoululaista ($3/9 \times 1,82$) lasta. Koulumatkojen kilometrimäärät lasketaan kertomalla niiden keskiarvo rakennusten lukumäärällä ja kertomalla se laskennallisella kilometrikustannuksella. Jakaumana käytetään edellä mainittua jakaumaa alle ja yli viiden kilometrin etäisyydellä ala- ja yläkouluista olevista rakennuspaikoista. Matkat lasketaan edestakaisin, kilometrikustannus on edellä mainittu 0,487 €/km ja koulupäiviä on vuodessa yhteensä 190 kpl.

Skenaario: 100 rakennuspaikkaa toteutuu pysyvään asumiseen, kaikki lapsiperheitä

Yli 5 km etäisyydellä olevien osuus alakoulu / yläkoulu (rakennuspaikat, kpl)		Kuljetettavien alakoululaisten / yläkoululaisten laskennallinen määrä (kpl)		Etäisyyden keskiarvo edestakaisin alakoulu / yläkoulu (km)		Kustannukset vuodessa yhteensä (€)
70 kpl	90 kpl	85 kpl	54 kpl	26,83	36,62	393 996 €

Skenaarion mukaisen toteutuneen lisäkustannuksen summa noin vajaa 400.000 € vuodessa.

Kuntien verot 2024-selvityksen (Veronmaksajain keskusliitto) mukaan mediaanituloisen perheen (2 vanhempaa) esimerkkipuolison maksama kunnallisveron määrä on vuonna 2024 yhteensä 3190 € vuodessa. Jos tästä summasta jyvitetään koulukuljetuksiin menevä osuus koko kaupungin budjettiin peilattuna (noin 0,80 %) saadaan summaksi 25,62 €. Selvitysalueella kuljetusten piirissä olevaa oppilasta kohden kustannukset ovat noin 1970 € / vuosi / kuljetettava oppilas. Laskennallisesti yhden mediaanituloisen vanhemman vuodessa maksamista kunnallisveroista 61,75 % käytetään vuodessa koulukuljetuksiin, jos kaupunki on sen velvollinen järjestämään.

Tarkasteltaessa kunnallisverojen kertymää mediaanituloisen vanhemman koko työ- ja eläkevuosien osalta (40 vuotta töissä ja 20 vuotta eläkkeellä), yhdellä koulukuljetusten piirissä olevalla lapsella on arvion mukaan noin 6 %-yksikön alentava vaikutus perheen kokonaisverokertymään verrattuna perheeseen, joiden lapsille ei tarvitse järjestää koulukuljetuksia. Suhteellinen osuus kasvaa, mitä pienemmät tulot vanhemmilla on. Jos molemmat vanhemmat saavat kuukaudessa palkkatuloa noin 2500 € / kk ja pariskunnalla on kaksi lasta, kaikista heidän elinaikanaan maksamista kunnallisveroista käytetään keskiarvolla laskettuna noin 16,38 % (33 796 €) pelkästään heidän omien lastensa koulukuljetusten järjestämiseen. Vastaavat luvut kaksilapsisen pariskunnan osalta, joiden lapset eivät ole koulukuljetusten piirissä, ovat 0,8 % (1664 €). Jälkimmäisessä tapauksessa osuus menee yleisesti kaikkien koulukyytien järjestämiseen, vaikka lapset eivät ole itse oikeutettuja koulukuljetukseen. Luvut on laskettu henkilöiden eliniän aikana ilman inflaatiokorjauksia nykyisellä kustannustasolla laskettuna.

Vaikka koulukuljetusten kustannukset ovat pieni osa perusopetuksen kokonaiskustannuksista (4 %), ne vastaavat lähes yhtä prosenttia (0,8 %) kaikista kaupungin menoista. Kun tarkastellaan koulukuljetusten kustannusvaikutuksia euromäärinä, niiden osuutta perusopetuksen järjestämisen kokonaiskustannuksista sekä niiden määrää mediaanituloisen asukkaan maksamaan kunnallisveroon, koulukuljetuksilla on merkittävä vaikutus kaupungin talouteen ja verokertymään. Kuljetukset tulee taten ottaa huomioon kaupungin toiminnassa sekä yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa.

Pienemmässä määrin kaupungille voi aiheutua kustannuksia myös vesihuolto-osuuskunnille ja yksityisille tiekunnille myönnettävistä avustuksista sekä yleisellä tasolla lisääntyvästä neuvontaan, lupahakemuskäsittelyyn ja valvontaan käytetyistä resursseista, mutta näiden kustannusvaikutukset ovat todennäköisesti erittäin pieniä, käytännössä lähes olemattomia.

8.5 Vaikutukset yksityisiin kustannuksiin

Olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutostöiden kustannuksia rakennusten omistajille on vaikea arvioida tarkasti, sillä rakennusten tekniset ominaisuudet ja vaatimukset vaihtelevat huomattavasti. Osaan rakennuksista tarvitsee tehdä hyvin minimaalisia muutostöitä, jotta se täyttäisi pysyvän asunnon vaatimukset. Tällöin

muutostyön käytännön kustannukset sisältäen poikkeamispäätöksen/suunnittelutarveratkaisun hakemisen, rakennuslupaprosessin ja käytännön rakennustyöt ovat todennäköisesti pienimmillään arviolta 3000–5000 €, kun mukaan lasketaan hakemusten käsittelykustannukset ja sitä varten tarvittavat suunnitelmat ja vastaavat asiakirjat. Osassa rakennuksista muutostyöt voivat olla jopa mahdottomia tai todella kalliita toteuttaa. Joissakin tapauksissa on jopa taloudellisesti järkevämpää purkaa olemassa oleva vapaa-ajan asunto ja rakentaa tilalle täysin uusi omakotitalo.

Haja-asutusalueella omakotitaloasumisen kustannukset ovat tyypillisesti 250–500 €/kk, kun huomioon ei oteta mahdollisia pääoma- tai korjauskustannuksia. Yksilöllinen vaihtelu on huomattavaa riippuen rakennuksen iästä, koosta, lämmitysratkaisusta ja vastaavista seikoista. Kustannukset voivat olla hieman pienemmät kuin vastaavanlaisen omakotitalon kustannukset asemakaava-alueella.

Autoilun kustannukset ovat asumisen jälkeen toiseksi suurin menoerä. Lähtökohtaisesti kaikki kriteeristön mukaiset rakennuspaikat tukeutuvat arkiliikkumisessaan yksityisautoiluun. Vuositasolla tyypillisen auton kustannukset ovat noin 0,53 €/km (verottajan kilometrikorvaus vuonna 2023, joka vastaa todella hyvin tyypillisiä autoilusta aiheutuvia kustannuksia yksilötasolla). Tyypillisillä kilometrisuoritteilla (10.000–30.000 km/v.) kustannukset ovat 5300–15.900 € / vuosi.

Huomioitavaa on, että haja-asutusalueella yli puolessa kotitalouksista on kaksi autoa, jolloin kustannusvaikutuksen voi kertoa kahdella. Jos arvioidaan, että asemakaava-alueella asuttaessa vuosittainen kilometrimäärä on puolet haja-asutusalueella asuvan ajamista kilometrimäärästä, kustannuksia tulee vuositasolla 2500–8000 € enemmän kuin asuttaessa lähempänä palveluita. Tällöin vaikutus kotitalouden muuhun kulutukseen voi olla merkittävä, kun autoiluun joudutaan kuluttamaan useita tuhansia euroja enemmän vuosittain. Osa näistä kuluista on mahdollista vähentää työmatkakustannuksina verotuksessa, joka pienentää kustannusten määrää. Samalla vähennykset kuitenkin vähentävät kunnalle ja valtiolle maksettavien verojen määrää.

9 YHTEENVETO

Maaseutu- ja ranta-asuminen on monen suomalaisen pitkäaikainen unelma. Selkeyttämällä käytänteitä kaupunki pyrkii lisäämään pysyvän asumisen mahdollisuuksia järkevillä sijainneilla ja tukemaan kaupungin kasvua tarjoamalla asumiseen erilaisia ratkaisumahdollisuuksia erilaisille väestöryhmille. Kriteeristö tukee suurempaa kokonaistavoitetta, jonka lähtökohtana on ylläpitää ja kehittää Kuopiota elinvoimaisena ja houkuttelevana asuinpaikkana, nyt ja tulevaisuudessa.

10 LÄHTEET

Käsitteiden selityksiä ja maankäytön sanastoa. Pdf-dokumentti. Sipoon kunta. Viitattu 12.9.2023. https://www.sipoo.fi/kasitteiden_selityksia_ja_maankaytan_sanastoa/

Sippola K., Mäntymaa T., Moisio T., Jaakkola H., Kuusinen J., Välimäki E., Punkari M., Karhu M., Helinko M. 2020: Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen – hankkeen loppuraportti. Seinäjoen seudun elinkeinokeskus. Viitattu 11.9.2023. https://ilma-joki.fi/wp-content/uploads/2020/01/Maaseudun_kaavoituskaavaintojen_kehittaminen_lopullinen_raportti.pdf

Rauman kaupunki, Eriksson Arkkitehdit Oy, A-Insinöörit suunnittelu Oy 2011: Rauman yleiskaavan strateginen osa, kuntatalousrakastelu, yhdyskuntarakenteen tiivistymisen ja hajautumisen vaikutukset sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kustannuksiin. Yleiskaavan selvitys. 24.11.2011. Viitattu 18.1.2024. https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2016/12/kaav_002035kuntataloustarkastelujakaavio.pdf

Aarnio S., Herranen A. 2016: Kurikan ja Kauhajoen hajarakentamisselvitys 2030 – Selvitys hajarakentamisen vaikutuksista liikkumiskustannuksiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 92/2016. Viitattu 18.1.2024. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/125822/Kurikan%20ja%20Kauhajoen%20hajarakentamisselvitys.pdf>

Tanner S. 2021: Vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttaminen Janakkalan ranta-alueilla. Opinnäytetyö. Viitattu 27.11.2023. <https://www.theseus.fi/handle/10024/508309>

Nurmio K., Helminen V., Saastamoinen U., Nyberg E., Zhang C. 2020: Kuopion kaupunkiseudun tapaustutkimus. Maaseudun vyöhykkeet suunnittelun tukena. YKR-demohanke. Suomen ympäristökeskus. Viitattu 18.1.2024. <https://www.syke.fi/download/anonymous/7B79B7B443-4BD9-4F2C-83D0-235FC368A811%7D/167779>

Kuopion kaupunginvaltuusto 2022: Kuopion strategia vuoteen 2030. Viitattu 11.9.2023. <https://www.kuopio.fi/uploads/2023/02/kuopio2030-strategia-asiakirja.pdf>

Ympäristöministeriö 23.5.2022: Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarvealueille rakentaminen. Verkkosivu. Viitattu 12.9.2023. <https://www.ymparisto.fi/fi/luvat-ja-veloitteet/suunnitteluratkaisu-vai-poikkeamispäätös>

Koski K. 2007: Vakituisen ranta-asutuksen kuntataloudelliset vaikutukset. Pdf-dokumentti. Ympäristöministeriön julkaisu. Viitattu 12.9.2023. <http://hdl.handle.net/10138/38393>

Väylävirasto 2023: Digiroad-aineisto. Aineisto on ladattu Väyläviraston Lataus- ja katselupalvelusta 20.3.2023 lisenssillä CC 4.0 BY. <https://vayla.fi/tietoa-digiroadista>

Kuopion kaupunki 2023: Asumismuodot ja asuinalueet. Verkkosivu. Viitattu 17.10.2023. <https://www.kuopio.fi/kuopionkaupunki/muuttajat/asumismuodot-ja-asuinalueet/>

Keckman K. 2023: Vapaa-ajan asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi. Opinnäytetyö. Viitattu 17.10.2023. <https://www.theseus.fi/handle/10024/806355>

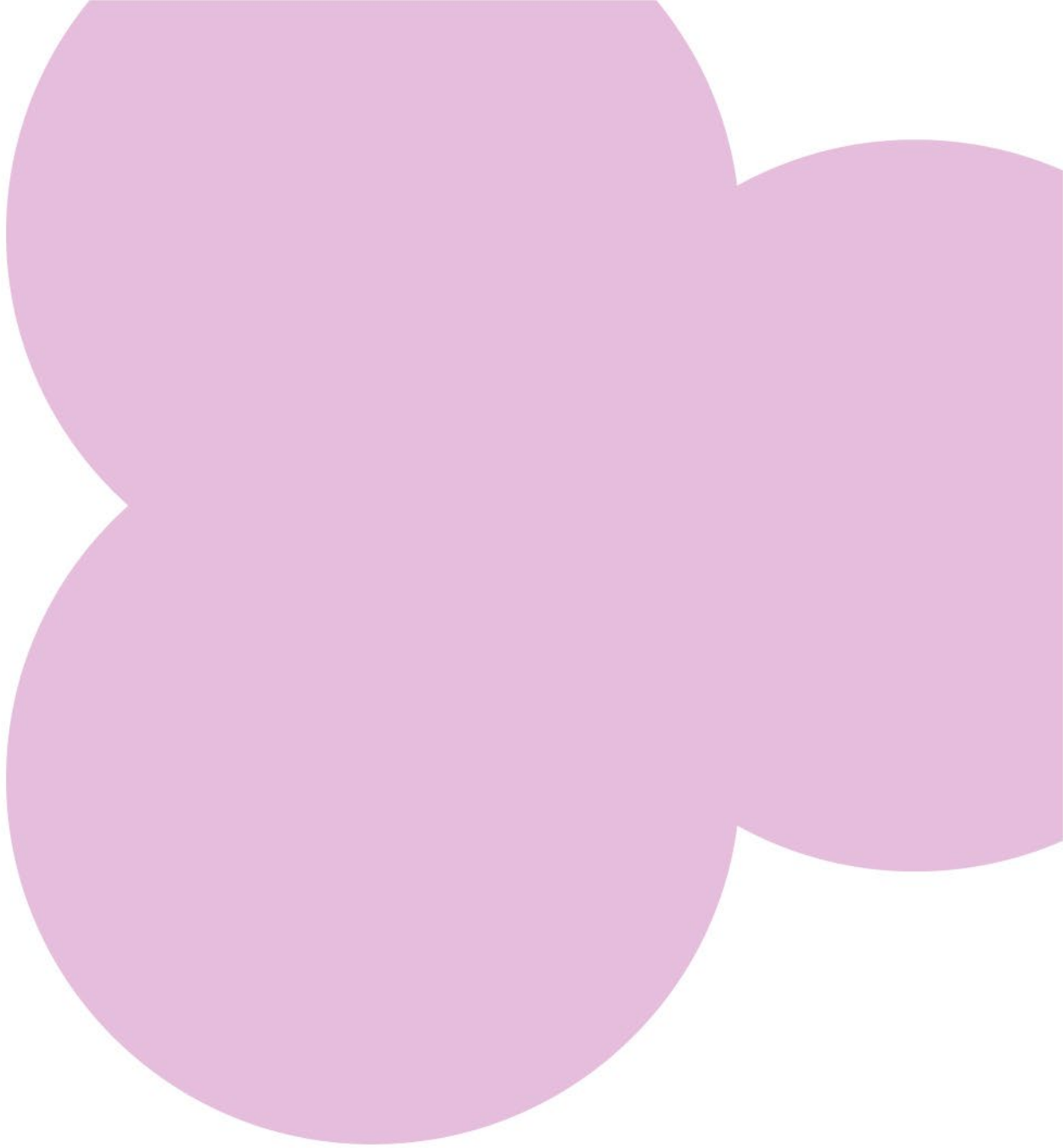
Kirkko-Jaakkola M 2023: Miten palkan ja eläkkeen verotus muuttuu 2023? Verkoartikkeli. Taloustaito. Viitattu 25.1.2024. <https://www.taloustaito.fi/tyo-elake/miten-palkan-ja-elakkeen-verotus-muuttuu-2023/>

Lehtonen O., Huovari J., Kujala P., Saukkonen P., Vaahtoniemi S., Vartiainen N. 2023: Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntatalouteen – Monimenetelmäinen tutkimus Manner-Suomen kunnista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:27. Viitattu 31.10.2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-377-7>

Turunen, M., Kukko, T., Mikkonen, T., Ojajärvi, S. & Onatsu, T. 2023. Koulumatkojen kulkutavat huoltajien silmin. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Viitattu 7.3.2024. <https://www.theseus.fi/handle/10024/798276>

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kotitalouksien kulutus [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-3533. 2016, Liitetaulukko 1. Palveluiden etäisyys kotitalouden asunnosta vuosina 2012 ja 2016, kilometriä. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 21.3.2024]. Saantitapa: https://www.stat.fi/til/ktutk/2016/ktutk_2016_2018-04-19_tau_001_fi.html

Kalluinen, Janne. 2024. Kuntien verot 2024 – missä maksat eniten? Laskelmia kunnallisista veroista maakunnissa, niiden keskuskaupungeissa ja Helsingin seudulla. Verotietoa 96. Veronmaksajain Keskusliitto. Viitattu 20.5.2024.



KUOPIO

www.kuopio.fi