



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Katualueen ilmaisaantioikeuden poistaminen

Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja



Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:9

Katualueen ilmaisaantioikeuden poistaminen

Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-361-196-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	17.4.2020
Tekijät	Kauko Viitanen ja Janne Seppälä	
Julkaisun nimi	Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen. Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:9	
Diaari/hankenumero	VN/7094/2019	Teema Rakennettu ympäristö
ISBN PDF	978-952-361-196-2	ISSN PDF 2490-1024
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-196-2	
Sivumäärä	152	Kieli suomi
Asiasanat	rakennettu ympäristö, lainsäädäntö, katualueet, ilmaisluovutus, korvaaminen, kaavantoteuttaminen, menettelyt, kunnat, talous, arviointi	
Tiivistelmä	<p>Kunnalla on oikeus saada kiinteistötoimituksella omistukseensa alueen ensimmäisessä asemakaavassa osoitettu katualue. Mikäli maanomistaja menettää maastaan katualueeksi enemmän kuin 20 % kyseillä asemakaava-alueella olevasta muuksi kuin kaavassa maa-, metsätalous- tai vesialueeksi osoitetusta alueesta tai enemmän kuin kaava osoittaa rakennusoikeutta maanomistajan alueelle, kunta on velvollinen korvaamaan ylimenevän katualueen osuuden. Raportissa analysoidaan, millaisia vaikutuksia katujen ilmaissaantioikeuden, joka tunnetaan yleisesti ilmaisluovutusvelvollisuutena, poistamisella arvioidaan olevan erityisesti kunnille tehdyn kyselyn ja asiantuntijahaastattelujen pohjalta. Lisäksi tarkastellaan katusääntelyn historiaa ja nykytilaa myös haltuunotto- ja toimitusmenettelyjen osalta sekä tuodaan esille sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja.</p> <p>Vuodesta 1959 alkaen sovellettu katualueen ilmaissaantioikeuden ja sitä täydentävän katualuemaksun (ns. kateuskorvaus) yhdistelmä on aikanaan ollut kompromissi, jolla on pyritty yhteensovittamaan aikaisempi katualueesta maksettava lunastuskorvaus ja kunnalle katuyhteyden mahdollistamisesta maksettava maksu. Kyselyn perusteella kunnissa on merkittävä määrä katualueita, joiden osalta prosessi ei ole johtanut toimitukseen asti ja joihin liittyy epäselvyyksiä mm. korvausten ja kiinteistöjen ulottuvuuden suhteen.</p> <p>Kyselyn perusteella suuressa osassa kuntia ilmaissaantioikeuden poistamisen taloudellinen merkitys olisi vähäinen, sillä kaavoituspaine ei enää merkittävässä määrin kohdistu yksityisten omistamalle, aiemmin asemakaavoittamattomalle raakamaalle, ja kadun alle jäävän raakamaan arvo on pieni suhteessa kadun rakentamiskustannuksiin ja muihin kunnan rahavirtoihin. Ilmaissaantioikeuden poistaminen voisi myös yksinkertaistaa maanomistajalle maksettavan korvauksen arviointia. Korvausten sijasta keskiöön nousevatkin katuprosessin selkeyttäminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen.</p>	
Kustantaja	Ympäristöministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	17.4.2020	
Författare	Kauko Viitanen och Janne Seppälä		
Publikationens titel	Slopande av skyldigheten att överlåta gatuområden utan ersättning. Bakgrund, konsekvensanalyser, konsekvenser och lösningar		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets publikationer 2020:9		
Diarie-/ projektnummer	VN/7094/2019	Tema	Byggd miljö
ISBN PDF	978-952-361-196-2	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-196-2		
Sidantal	152	Språk	finska
Nyckelord	den byggda miljön, lagstiftning, gatuområden, gratis överlåtelse, ersättning, genomförande av plan, förfaranden, kommuner, ekonomi, utvärdering		
Referat	<p>I rapporten utredas, huvudsakligen utifrån en enkät till kommunerna och sakkunnigintervjuer, de konsekvenser som sloandet av kommunernas rätt att få gatumark i sin ägo utan ersättning (bättre känd som överlåtelseskyldighet av gatumark) kunde medföra. Dessutom granskas gatureglernings historia och nuläge, speciellt hos besittningstagande och förrättningsförfarande, samt ges utvecklingsförslag.</p> <p>Fr.o.m 1959 har kommunen haft rätt att få gratis de gatuområden som anvisats i den första detaljplanen i sin besittning. Om markägaren inom detaljplaneområdet i fråga dock förlorar mer än 20 procent av sin mark, är kommunen skyldig att ersätta den överstigande andelen, ifall det området som ska överlåtas inte är större i kvadratmeter än vad det i planen ges byggrätt till markägaren. De markägarens ägor som i planen har anvisats till jordbruks-, skogsbruks- eller vattenområde slutas utanför i räkningen. Utöver detta har en kommun rätt att ta ut en kompletterande avgift för de markägaren inom planeområdet som inte hamnar i att överlåta 20 % av sin mark för gatan. Kombinationen av rätt att ta gratis gatuområden och rätt att bära ut en avgift var en kompromisslösning som syftade till att kvittera den inlösningsersättning som före 1959 betalades om gatumark mot den avgift som kommunen hade rätt att ta ut för möjliggörande av en gatuförbindelse.</p> <p>Den lagstadgade äganderätt som uppkommer via godkännande av detaljplan kan slutföras i fastighetförrättning. Enligt enkäten finns det i kommunerna ett stort antal gatuområden där processen inte har lett till förrättning och där det förekommit oklarheter gällande bland annat ersättningar och fastigheternas utsträckningar.</p> <p>Att slopa kommunens rätt att få/förvärva gatumark utan vederlag verkar inte längre ha någon större ekonomisk betydelse. I huvudsak är planläggningstrycket inte mera riktad till privatägd råmark, och även i dessa fall vore en full ersättning på mark oftast relativt liten jämfört med kostnaderna för gatubyggnad eller övriga kommunala penningströmmar. Detta kunde också förenkla ersättningsbedömning (förenkla formel och minska behov för arkivforskning). I stället för att diskutera om kommunerna har råd att betala för gatumark borde man fokusera att förtydliga av gatuprocessen och minska den administrativa bördan. Detta kunde ge mer nytta till kommuner än vad som uppnås genom det nutida systemet som kan ses problematiskt från de grundläggande rättigheternas synvinkel.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		17 April 2020
Authors	Kauko Viitanen and Janne Seppälä		
Title of publication	Repeal the right to deprive the street areas. Background, impact assessment, consequences and solutions		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Environment 2020:9		
Register number	VN/7094/2019	Subject	Built environment
ISBN PDF	978-952-361-196-2	ISSN (PDF)	2490-1024
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-196-2		
Pages	152	Language	Finnish
Keywords	built environment, legislation, street areas, appropriation, compensation, plan implementation, procedures, municipalities, economy, assessment		
Abstract	<p>In Finland, the municipality has right to get ownership to street areas in the first detailed plan area without a compensation through a subdivision proceeding. If a landowner, however, in a normal case loses more than 20% of his land in the detailed plan area not planned for agricultural, forest or water area use, the municipality has obligation to compensate the land area exceeding 20%. The report analyses the estimated impact of abolishing the municipality's right to get the street areas without compensation especially on the basis of a survey targeted to municipalities and expert interviews. The report also examines the history and current situation of the regulation concerning street areas, including with respect to the procedures for taking possession of street areas and the related proceedings, and presents alternative ways to develop the regulation.</p> <p>The combination of municipality's right to get street areas without compensation and to charge landowners in no need to give up land for street areas applied since 1959 was a compromise intended to reconcile the compulsory purchase compensation of street areas and charge payable to the municipality for enabling the street connection before 1959. Based on the survey, there are large numbers of street areas where the process has not led to subdivision proceedings and compensation leaving the situation unclear.</p> <p>In most municipalities the economic impact would be minor if the right to get street areas without compensation were abolished. Today zoning pressure is not targeted to privately-owned raw land not covered by the plans, and the value of the raw land area to be used for streets is small relative to the construction costs of streets and other municipal money flows. Abolishing the right to get street areas without compensation could also simplify the assessment of compensations payable to landowners. Instead of compensations, the focus should be on clarifying the procedures and reducing administrative burden, because those would bring more benefits to municipalities than what actually is acquired by this constitutionally dubious right to compulsory purchase.</p>		
Publisher	Ministry of the Environment		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	11
1 Johdanto	14
1.1 Tausta ja rajaukset	14
1.2 Ilmaisluovutus perusoikeuskysymyksenä	15
1.3 Tutkimusaineisto ja menetelmät	16
1.3.1 Kuntakyselyn toteuttaminen, luotettavuus ja palaute	16
1.3.2 Syventävät haastattelut	19
1.4 Selvityksen rakenne	20
2 Väyläsääntelyn historiallinen kehitys	21
2.1 Väyläsääntely Ruotsin ja Venäjän vallan aikana	21
2.2 Väyläsääntely itsenäisen Suomen alkuaikoina	25
2.3 Väyläsääntelyn kehitys rakennuslain aikana	32
3 Väyläsääntelyn nykytila ja sen ongelmia	36
3.1 Maantiet	36
3.2 Yksityistiet	37
3.3 Kadut	38
3.4 Nykytilan arviointia ja oikeuskäytäntöä	40
3.4.1 Hankalia käsitteitä ja kuolleita lain kirjaimia	40
3.4.2 Moniportainen prosessi lisää epäselvyyksiä	42
3.4.3 Mitä korvataan – mitä ei	44
3.4.4 Tiedonsaanti ja osallistuminen	50
3.4.5 Kiinteistöveroitus	51
3.4.6 Katualueiden tulevaisuudennäkymistä	52
4 Katsaus ulkomaisiin järjestelmiin verrattuna Suomeen	54
4.1 Yleistä	54
4.2 Katualueiden toteuttaminen Ruotsissa	56

5	Kuntien näkemykset katualueiden toteuttamisesta ja ilmaisluovutuksesta kyselyn perusteella	58
5.1	Johdanto	58
5.2	Vastaajakuntien profilointi	58
5.2.1	Vastanneet kunnat ja rekisterinpito	58
5.2.2	Rakennuskaavat vastaajakunnissa	60
5.2.3	Vastaajakuntien maapolitiikasta ja kehitysnäkymistä	60
5.3	Katualueen hankintamäärä ja hinta	62
5.3.1	Katualueen hankkimistavasta	62
5.3.2	Hankittujen katualueiden ilmaisuus- ja maksullisuusjakauma	63
5.3.3	Katualueen yksikköhinta ensimmäisen asemakaavan alueella	65
5.3.4	Katualueen yksikköhinta kaavamuutosalueilla	67
5.3.5	Katualueen ilmaisluovutuksen arvo	68
5.4	Näkemykset katuprosessista ja sen kehittämisestä	69
5.4.1	Katualueprosessin kesto	69
5.4.2	Prosessin kehittyminen maankäyttö- ja rakennuslain myötä	71
5.4.3	Katumaan siirtyminen omistusoikeudella	73
5.4.4	Yksityisten toteuttamisvastuulle jätetyt kadut	77
5.4.5	Oikeuksien siirtymisen ajoitus	77
5.4.6	Tiedonhallinnan ongelmat	79
5.4.7	Ilmaisluovutuksen yhdenvertaisuus ja kateuskorvaus	82
5.4.8	Muut näkemykset prosessin kehittämisestä	84
5.5	Ilmaisluovutusjärjestelmän taloudellinen merkitys kunnittain	88
5.6	Ilmaisluovutuksesta luopumisen koetut vaikutukset	91
5.6.1	Vaikutukset kuntatalouteen, hallinnolliseen taakkaan, omaisuudensuojaan ja asiakastyytyväisyyteen	91
5.6.2	Vaikutukset maapolitiikkaan	92
5.6.3	Muut vaikutukset	94
5.7	Kuntien näkemykset tarvittavista siirtymäsäännöksistä	96
5.7.1	Kysymys korvausten vanhentumisesta	96
5.7.2	Keskeneräisten katuprosessien määrä	97
5.7.3	Kuntien näkemys tarvittavasta siirtymäajasta	99
5.8	Muita kommentteja kyselystä	100
5.9	Kuntien näkemysten yhteenveto ja arviointi	104
6	Potentiaaliset kehittämislinjat selvityksen perusteella	109
6.1	Luvun tausta-arvot	109
6.2	Ilmaisluovutuksesta luopuminen lainsäädännössä	110
6.2.1	Ilmaisluovutussäännöksen poistamisesta (MRL 104 §)	110
6.2.2	Heijastuvat muutostarpeet	111
6.2.3	Kunnan oikeus maantien alueeseen ilman tienpitovelvollisuutta (MRL 93 §)	111

6.3	Katualueen toteuttamisprosessin laajempia kysymyksiä	113
6.3.1	Kaavoituksen ja kaavan toteuttamisen erityiskysymyksiä	113
6.3.2	Katuprosessin joustavuudesta	114
6.3.3	Liikenneyhteyden toteuttaminen erilaisin oikeudellisin järjestelyin	114
6.3.4	Katusuunnitelman oikeudellisen merkityksen uudelleenarviointi	117
6.4	Katualueiden toimitusprosessin kehittäminen	117
6.4.1	Yleisen alueen lohkominen	118
6.4.2	Korvausten kytkeminen toimitukseen.....	119
6.5	Maapohjakorvauksen määrän arviointi	121
6.6	Korvauksen maksuaika ja vanheneminen, tiedonhallinta ja osallistuminen	123
6.7	Tarvittavat siirtymäajat ja -järjestelyt tai rästien hallittu käsittelemättä jättäminen	124
6.8	Kiinteistöverosäännöksen yksinkertaistaminen.....	125
6.9	Yleisempiä havaintoja maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiseen.....	126
7	Loppusanat	127
	Lähde- ja kirjallisuusluettelo	129
	Liite 1 Kyselylomake suomi	132
	Liite 2 Kyselylomake ruotsi	144

LUKIJALLE

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan vuosina 2018–2022. Kokonaisuudistusta varten ympäristöministeriö tilasi selvityksen niistä vaikutuksista, joita lakiin sisältyvän niin sanotun katujen ilmaislouutusvelvollisuuden mahdollinen poistaminen aiheuttaisi erityisesti kunnissa.

Katujen ilmaislouutusvelvollisuus perustuu vanhaan vuonna 1958 annettuun poikkeuslakiin. Perustuslakiuudistuksen jälkeen poikkeuslakien käyttöala on supistunut. Perustuslakivaliokunta on ottanut käyttöön poikkeuslakien välttämisen periaatteen. Poikkeuslakimenettelyyn on suhtauduttava pidättyvästi ja uusien kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää. Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.

Tutkijat selvittivät seikkaperäisellä kyselyllä tietoja ilmaislouutusmenettelyn nykytilasta, menettelyistä, taloudesta ja luopumisen arvioituista vaikutuksista. Kysely lähetettiin kaikkiin kuntiin ja vastauksia saatiin 68 kunnasta.

Kyselyn tuloksista hahmottuu monipuolinen ja moninainen kuva kuntien käytännöistä. Kuntiin kohdistuvan vaikutusarvioinnin haastavuus ja keskiarvoihin tukeutumisen harhaanjohtavuus kuntavaikutuksia arvioitaessa tulee taas hyvin esille. Mahdollistava lainsäädäntö tuo mukanaan vaihtelevat, kunkin kunnan omista tarpeista lähtevät menettelyt, jolloin muutosten vaikutukset ovat joillekin isompia, joillekin pienempiä.

Tutkimuksen tekijät ovat tilaajan iloksi selvittäneet laajemminkin väyläsäätelyn historiaa ja filosofiaa, selostaneet nykytilaa ja sen toimivuutta sekä verranneet Suomen järjestelmää muun muassa Ruotsin vastaavaan. Tutkimus piirtää varsin elävän kuvan tästä vähän tutkittusta aiheesta. Se lienee hyödyksi tulevillekin tutkijoille ja lainvalmistelijoille, joita kiinnostaa Suomen monipolvinen ja historiaansa vankasti kiinni tarrautunut katusäätely.

Selvittäjille annettiin myös mahdollisuus tehdä säädösten kehittämisehdotuksia, jos niitä tutkimuksen kuluessa luontevasti tulisi esille. Kehittämisehdotukset ja johtopäätökset ovat

tutkijoiden omia, eikä tilaaja ole ohjannut niitä tai pyrkinyt vaikuttamaan muullakaan tavalla tutkimuksen johtopäätöksiin.

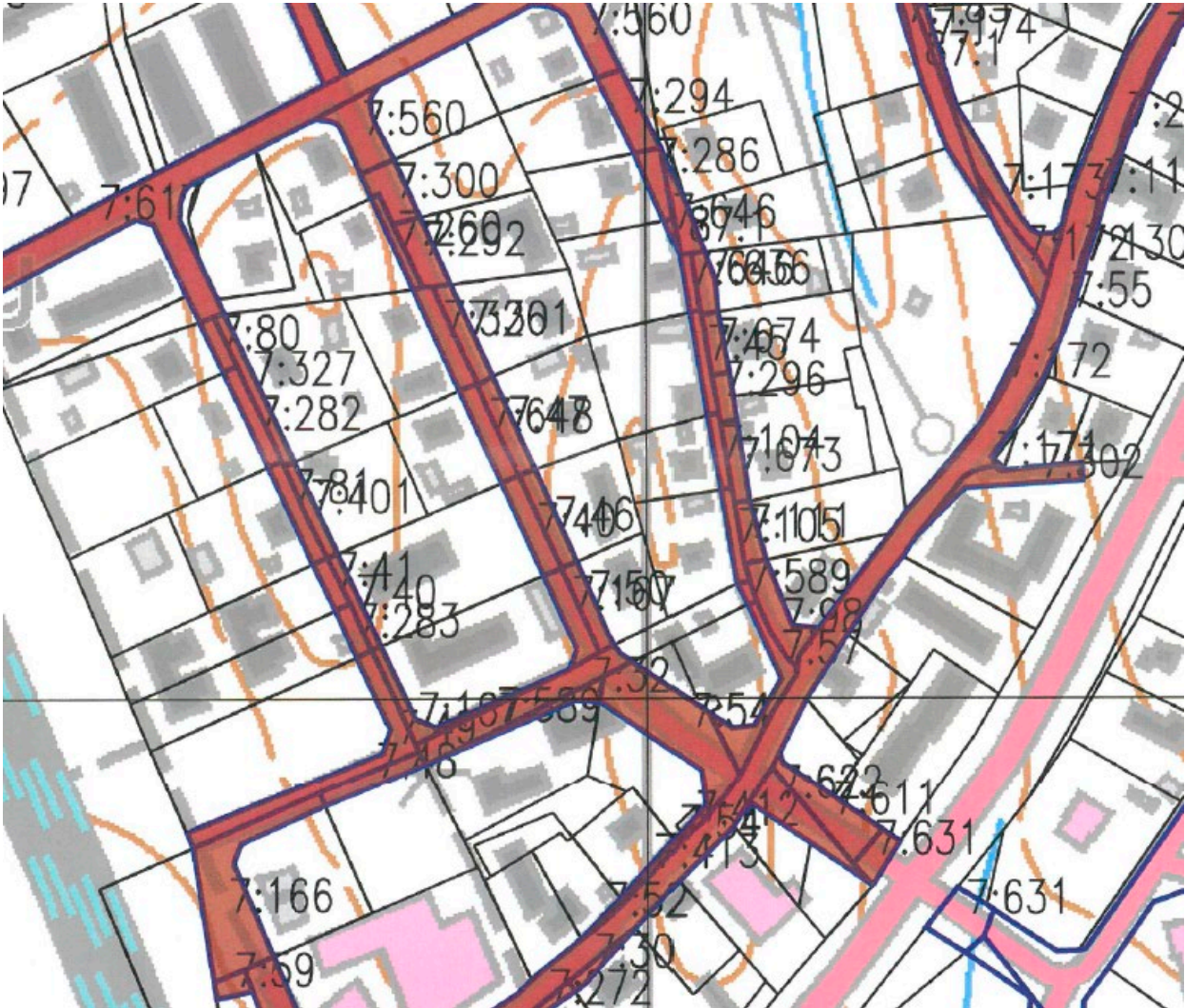
Tietopohjainen politiikka ja laadukas lainvalmistelu sekä jatkuvan oppimisen kulttuuri ovat Sanna Marinin 10.12.2019 hallitusohjelman mukaisia hallinnon uusia lupauksia kansalaisille. Toivon tutkimuksen virittävän ajatuksia ja tuovan oman lisänsä siihen rikkaaseen ja monipuoliseen keskusteluun, joka maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen valmistelussa on juuri meneillään.

Selvityksen ovat laatineet kiinteistötalouden ja -arvioinnin professori tekniikan tohtori Kauko Viitanen ja filosofian tohtori, oikeustieteen maisteri, laillistettu kiinteistönvälittäjä Janne Seppälä. Työ on tehty ympäristöministeriön toimeksiannosta.

12.3.2020

Hallitusneuvos Jaana Junnila

KATUALUEEN ILMAISLUOVUTUSVELVOLLISUUDEN POISTAMINEN
TAUSTAA, VAIKUTUSARVIOITA, SEURAUKSIA JA RATKAISUJA



Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain ihannejatuksena on, että kunnan omistukseen tulleet katualueet lopulta muodostettaisiin kaupunginosittaisiksi katukiinteistöiksi, tosiasiallinen kiinteistörakenne katualueilla voi silti olla hyvinkin vaihteleva. Kuvan lähde: Kiinteistörekisterikartta © Maanmittauslaitos ja kunnat (Kiinteistörekisterikartta-aineisto vuodelta 2012) sekä Tuhkunen 2012.

1 Johdanto

1.1 Tausta ja rajaukset

Tämä selvitys katualueiden hankkimisen nykykäytänteistä ja kunnan ilmaissaantioikeuden (ns. katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus) poistamisen arvioituista vaikutuksista on laadittu käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusprosessin tueksi. Tavoitteena on myös tunnistaa lainsäädännön muutostarpeet ja esittää sääntelyn kehittämisehdotuksia. Osana selvitystä on toteutettu kysely kunnille, ks. lukua 1.3.

Selvityksen keskiössä on katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus ja sen toteuttamiseen liittyvät oikeudelliset järjestelyt, kuten haltuunotto, kiinteistönmuodostustoimitukset ja korvaukset. Kadun toteuttamisprosessia voidaan esimerkiksi kuvata taulukon 1 mukaisesti, jossa eri vaiheet voivat toteutua eri kunnissa eri tavoin ja osin eri järjestyksessäkin. Selvityksen pääpaino on kohdissa 2, 3, 5 ja 6.

Taulukko 1. Kadun toteuttamisprosessin vaiheet päävaihtoehtoineen

PROSESSIN VAIHE	VAIHTOEHTOJA
1. Tarve kadun toteuttamiseen / toteuttamispäätös	
2. Käyttöoikeuden saaminen katualueeseen	Alue ennestään kunnan omistuksessa / sopimusperusteinen haltuunotto / haltuunotto MRL 95 §:n perusteella / haltuunotto lunastuslain mukaisesti
3. Katualueen saaminen kunnan omistukseen	Alue ennestään kunnan omistuksessa / kiinteistökauppa / yleisen alueen lohkominen (MRL 94 §) / lunastustoimitus / jätetään hankkimatta kunnan omistukseen (vrt. rakennuskaavatiet)
4. Alueen vapauttaminen rasitteista ja rasituksista	Vapaaehtoiset sopimusjärjestelyt / yleisen alueen lohkominen / lunastustoimitus
5. Korvasasioiden selvittäminen	Kunta omistaa jo / kiinteistökauppa / (ilmaisuovutus +) sopimuskorvaukset / kunta jättää korvausten vaatimisen maanomistajalle / lunastustoimitus
6. Toimituksen rekisteröinti	Yleisen alueen lohkominen / lunastustoimitus
7. Kadun tekninen suunnittelu	Katusuunnitelma
8. Kadun rakentaminen	
9. Kadunpitopäätös	

Selvityksessä **ei** sitä vastoin **oteta kantaa**

- kaavoituksen tuoman arvonnousun / hyödyn jakamiseen eikä
- kadun rakentamiseen tai vastuuseen kadun rakentamiskustannuksista.

Myös Ahvenanmaan kunnat on jätetty selvityksen ulkopuolelle, sillä Ahvenanmaalla sovelletaan omaa maankäyttö- ja rakennuslakiaan¹.

Täydellisten ulosrajausten lisäksi selvityksessä sivutaan vain ohuesti mm. seuraavia teemoja:

- millainen kaavan toteuttamisajan tai vanhentumisajan tulisi olla ja mitä siitä seuraisi
- onko katusuunnitelman erillinen oikeudellinen rooli ajanmukainen
- onko kaavan kiinteistötekniinen toteuttaminen ylipäättään tarpeen
- tulisiko kaavan alueellisen tulkinnan johtaa kaavan oikeusvaikutuksen muuntamiseen
- millaisessa visuaalisessa muodossa kaavoitus tulisi toteuttaa osallistumisen edistämiseksi
- miten kaavatiedot olisi tallennettava ja rekisteröitävä

Näitä ei selvityksen sallimassa laajuudessa voida käsitellä, mutta niillä on keskeistä merkitystä sen suhteen, miten katualueisiin liittyviä prosesseja uudessa laissa olisi luontevinta ohjata.

1.2 Ilmaisluovutus perusoikeuskysymyksenä

Suomen perustuslain (731/1999) 15.1 §:ssä säädetään yksinkertaisesti, että jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojasäännöstä täydentää 15.2 §, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Säännökset ovat asiallisesti samansisältöiset kuin aiemmin voimassa olleessa Suomen Hallitusmuodossa (94/1919).

Nykyisen katujen ilmaisluovutusjärjestelmän perustuslainmukaisuus perustuu jo rakennuslain säätämisen yhteydessä säädettyyn poikkeuslakiin². Poikkeuslailla mahdollistettiin

1 Plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland

2 Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten, 369/1958

poikkeaminen vuoden 1898 pakkolunastuslain mukaisesta täyden korvauksen vaatimuksesta. Siirryttäessä rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin vanha poikkeuslaki pysyttettiin voimassa ja uuden lain ilmaisluovutus säännösten perustuslain vastaisuus kuitattiin ns. aukkteorialla³. Nykyisessä valtiosääntöjärjestelmässä valtuuslakikonstruktiota ei kuitenkaan enää pidetä hyväksyttävänä⁴, joten poikkeuslaki tulisi kumota. Perustuslakivaliokunta ei myöskään ole nykyisen perustuslain aikana pitänyt hyväksyttävänä omistusoikeuden siirtämistä ilman täyttä korvausta⁵. Näistä lähtökohdista on todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain 92–95, 104.1–2 ja 104.4 §:ien sisältämistä ilmaisluovutusvelvollisuuksista olisi luovuttava ja näiden alueiden osalta olisi siirryttävä täyden korvauksen periaatteen piiriin.

Nykyistä ilmaisluovutusvelvollisuutta voidaan myös perustellusti pitää epäyhdenvertaisena, kun kaavoituksen ja katuverkoston tuoma hyöty tulee kaikille kiinteistönomistajille, mutta ilmaisluovutus koskee vain niitä, joiden kiinteistö ulottuu katualueelle. Kunnat ovat laiminlyöneet huolehtia yhdenvertaisuudesta, koska ovat luopuneet maankäyttö- ja rakennuslain 105 §:n mukaisen katualueen korvauksen (ns. kateuskorvaus) kateuskorvauksen perimisestä.

1.3 Tutkimusaineisto ja menetelmät

Selvityksen alkuosa on luonteeltaan lainopillis-oikeushistoriallinen katsaus, jossa pyritään kuvaamaan nykysääntelyyn johtanut kehitys ja jossa kuvataan nykytilan ongelmia. Selvityksen loppuosassa esitetään lainsäädännön kehittämisehdotuksia. Selvityksen keskiosan muodostaa kunnille tehdyn kyselyn analyysi.

1.3.1 Kuntakyselyn toteuttaminen, luotettavuus ja palaute

Loppuvuodesta 2019 kunnille toteutettiin Webropol-kysely katualueiden hankinnasta kunnalle ja mahdollisen katualueiden ilmaisluovutuksesta luopumisen vaikutuksista.

³ Valtiosääntö-oikeudessa aukkteorialla tarkoitettiin ajattelutapaa, jonka mukaan kerran perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksytty poikkeuslaki muodosti perustuslakiin aukon, jota voitiin myöhemmin hyödyntää, jos poikkeusta ei laajennettu lainkaan tai laajennettiin vain vähäisessä määrin. Vanhaan poikkeuslakiin voitiin siis nojata sellaisenaan tai siinä olevat säännökset voitiin siirtää uuteen lakiin ilman, että säännösten perustuslainvastaisuutta olisi uudelleen arvioitava.

⁴ Ks. PeVL 8/2017.

⁵ Näin esim. PeVL 7/2018, 8/2011, 6/2009, 3/2005 ja 28/2004, ks. tarkemmin Junnila, Jaana 5.9.2019: *Muistio – katujen ilmaisluovutusvelvollisuus MRL-uudistuksessa ja Määttä, Tapio 2012: Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen*, s. 18–30 julkaisussa Miimu Airaksinen, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhiainen, Raine Mäntysalo, Karoliina Jarenko, Tapio Määttä, Matti Pentti, Jukka Similä ja Aija Staffans 2012: *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*. YM:n raportteja 4/2012.

Linkkiä kyselyyn jaettiin ympäristöministeriön toimesta sekä kuntien kirjaamoihin että Kuntaliiton maapolitiikka-postituslistan henkilöille, jotta kysely mahdollisimman nopeasti tavoittaisi parhaat mahdolliset vastaajat kuntien organisaatiossa. Kysely lähetettiin ympäristöministeriöstä 25.11.2019 ja sen alkuperäinen vastausaika oli 9.12.2019 saakka. Vastausaika pidennettiin myöhemmin 16.12.2019 saakka ja erälle lisäaikaa erikseen pyytäneille kunnille annettiin aikaa 15.1.2020 saakka. Yksi vastaus tuli vielä selvästi tuonkin jälkeen. Kyselylomake oli laadittu sekä suomeksi että ruotsiksi.

Kyselyssä oli 26 kysymystä, joista osassa oli monia alakohtia. Kysely laadittiin selvityksen tekijöiden ja ympäristöministeriön yhteistyössä ja sen ymmärrettävyyttä ja vastattavuutta testattiin muutamilla tahoilla. Kunnilta kysyttiin lukuina mm. lohkottujen ja haltuunotettujen katualueiden määriä, maksettuja korvauksia sekä ilmaisluovutuksen käyttömääriä sekä taustakysymyksiä mm. maapoliittisia peruslinjauksia, maapolitiikan kassavirtaa ja prosessin etenemisnopeutta kaavasta valmiiseen katuun. Laadullisina avoimina kysymyksiä tiedusteltiin mm. linjauksia korvauksen määrittämisen perusteista sekä käsityksiä korvausoikeuden tai -saatavan vanhenemisesta, maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta nykyjärjestelmässä sekä prosessien ja lainsäädännön kehittämisestä. Lopuksi pyydettiin arvioimaan ilmaisluovutuksesta luopumisen vaikutuksia. Kyselylomakkeet ovat tämän selvityksen liitteinä 1 ja 2.

Kyselyyn saatiin vastaukset 68 kunnasta. Vastanneisiin kuntiin kuuluu kaikenlaisia kuntia suurista kaupungeista pieniin maalaiskuntiin ja vanhoista pienistä teollisuuspaikkakunnista ja kauppaloista kasvaviin kehyskuntiin, joten aineistoa voidaan pitää tältä osin pitää kattavana. Määrällisesti eniten puuttuu pienten kuntien vastauksia. Joidenkin kuntien osalta tiedot ovat epätäydelliset tai perustuvat karkeisiin arvioihin. Vastausten epätarkkuus jossain määrin heikentää tutkimuksen luotettavuutta, mutta yleisellä tasolla saadun tiedon laatu on riittävää. Pienten kuntien vähäisempi vastausprosentti lienee seurausta paitsi vaatimattomammista vastaamisresursseista, myös siitä, ettei katukysymys välttämättä näyttäydä pienen kunnan näkökulmasta erityisen relevanttina.

Kysymyksessä 26. *Muita kommentteja kyselyn suhteen* vastaajat luonnehtivat kyselyä vaativaksi ja tärkeäksi ja toivat esiin, ettei katusasioita ole tilastoitu kunnissa johdonmukaisesti tai yhtenäisellä tavalla:

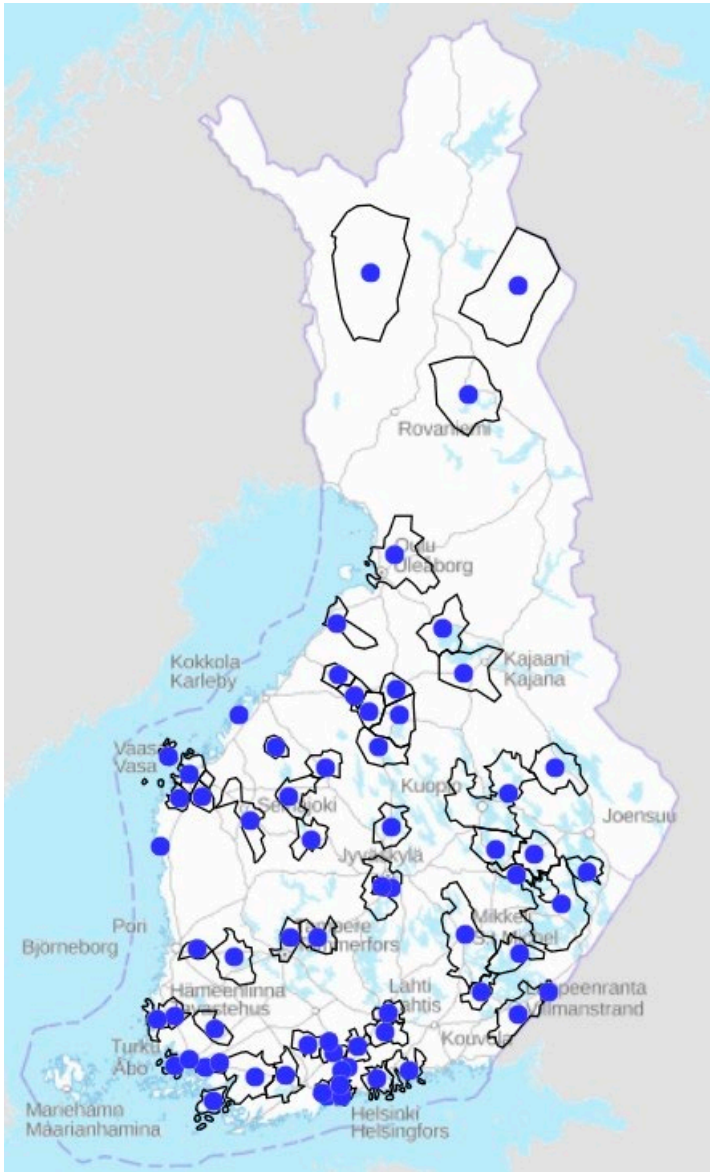
- Kattava vastaaminen mahdotonta (3 vastaajaa)
- Ei ole kattavia valmiita tilastoja ja tietoja (7)
- Tarkka vastaaminen vaatisi päivien tutkimista ja laskemista
- Aikataulu liian lyhyt tietojen keräämiseen (5)
- Liian laaja
- Liian yksityiskohtainen
- Monipuolinen ja työläs kysely

- Pisin näkemäni kysely
- Sekava
- Tällä ainakin haarukoidaan, kuinka asiat hoidettu kunnissa
- Viimeinen osio olisi riittänyt
- Vaikea täyttää
- Nykyiset viranhaltijat eivät tiedä 10 vuoden takaisia asioita
- Tärkeä asia, mutta vastaaminen vei liian paljon aikaa
- Annettujen lukuarvojen osalta vastausten vertailukelpoisuus epävarma
- Tilastointi ja terminologia voivat vaihdella paljon kuntien välillä
- Maanteiden tealueiden luovutus puuttui kyselystä
- Kyselyn aihe huomionarvoinen
- Monet kysymykset sellaisia, ettei tietoa tarvita kuin tähän vastaamiseen
- Kysytyjä tietoja olisi mielenkiintoista tilastoida tulevaisuutta varten

Saatuja vastauksia käsitellään tässä selvityksessä ilman kunnan nimeä. Yksittäisten vastaajien nimiä ei ole edes pyritty tallentamaan, sillä oli etukäteen tiedossa, että kuntien toimintamallit ja hallintorakenteet vaihtelevat ja että kyselyyn vastaaminen kunnissa tulisi todennäköisesti vaatimaan useamman ihmisen yhteistyötä. Vastanneet kunnat esitetään kuitenkin kartalla 1.

Erityisesti avoimia vastauksia purettaessa kunnat on jaettu asukasluvun perusteella kolmeen kokoluokkaan, jotta saataisiin käsitys näkemysten mahdollisesta vaihtelusta kuntien suuruuden pohjalta:

39 kpl	alle 20000 asukasta (pieni kunta)
20 kpl	20000–100000 asukasta (keskikokoinen kunta)
9 kpl	yli 100000 asukasta (suuri kunta)



Kartta 1. Kyselyyn vastanneet kunnat. Laadittu Paikkatietoikkunassa, pohjakartta Maanmittauslaitos.

1.3.2 Syventävät haastattelut

Kyselyn tulosten validoimiseksi ja kehitysehdotusten laatimiseksi kirjoittajat ovat myös haastatelleet sidosryhmiä ja eräitä koti- ja ulkomaisia asiantuntijoita (ks. lähdeluettelo). Kuultuja tahoja ovat Espoon, Helsingin, Turun ja Tampereen kaupungit, Maanmittauslaitos, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, Itä-Uudenmaan KO:n maaoikeus, Väylä, Verohallinto, Kuntaliitto, Omakotiliitto, RAKLI ja MTK. Pääosa haastatteluista on tehty kasvokkain, mutta myös muutamia puhelinhaastatteluja on tehty. Haastattelut ovat kestäneet

puolesta tunnista pariin tuntiin ja niissä on keskusteltu selvityksen teemasta siltä osin, kun se on ollut kyseisen toimijan näkökulmasta relevanttia.

1.4 Selvityksen rakenne

Selvitystä taustoitetaan aluksi tiiviillä katsauksella varhaisempaan väyläsääntelyyn (luku 2). Katsauksessa kuvataan relevanteilta osin katu- ja tiealueiden hallintaa ja rakentamista koskeva aiempi sääntely ja tuodaan näin esiin, millaisen historiallisen prosessin myötä nykytilanteeseen on tultu. Seuraavaksi (luku 3) kuvataan väyläsääntelyn nykytila ja tuodaan myös esiin ne monenlaiset oikeudelliset välitilat, joissa kaduksi suunniteltu tai muuten kulkuväylänä käytetty tie saattaa nykyisin olla. Luvussa 4 verrataan lyhyesti Suomen harvinaista sääntelyratkaisua muutamien muiden maiden järjestelmiin.

Selvityksen keskiössä (luku 5) on kunnille suunnattu kysely katualueiden hankkimisen nykykäytänteistä. Kyselyllä on pyritty selvittämään, miten kunnat hankkivat katualueet haltuunsa, mikä ilmaislouvutussäännösten käytännöllinen ja taloudellinen merkitys on ja mitä vaikutuksia säännöksen kumoamisella oletetaan kuntatasolla olevan. Kyselyä esittelevän luvun lopuksi kootaan yhteen kyselyn tulokset.

Kuudennessa luvussa esitetään erilaisia lainsäädännön kehittämistarpeita ja kehittämismahdollisuuksia, joilla pyritään ratkaisemaan niin kyselyn tuloksissa, asiantuntijahaastatteluissa kuin kirjallisuudessa esiin nousseita ongelmia. Ilmaislouvutuksen poistamisen yhteydessä tulee väistämättä myös arvioitavaksi, millaisessa prosessissa kaduksi tarkoitettujen alueiden hallinta ja mahdollinen omistusoikeus vastaisuudessa siirtyisi ja millaisin perustein maksettava korvaus olisi määritettävä. Vaihtoehtoja esitetään runsaasti, koska maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa valittavat linjaukset eivät ole vielä kaikilta osin selvät.

Lisäksi tuodaan esiin ne muut säännökset, joihin ilmaislouvutusvelvollisuuden poistuminen heijastuu (mm. ns. kateuskorvaus, katualueen arvo lunastustoimituksissa, kiinteistönmuodostamislain mukainen rakennusmaan järjestely) tai joita voitaisiin selkeyttää (kiinteistöverosääntely). Kehitysehdotuksissa huomioidaan erityisesti koherenssi muun sääntelyn kanssa (esim. kiinteistölainsäädäntö ja tielainsäädäntö) ja tarve välttää monimutkaista ja päällekkäistä sääntelyä.

Lopuksi (luku 7) kootaan lyhyesti selvityksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset.

2 Väyläsäntelyn historiallinen kehitys

Seuraavassa katsauksessa seurataan sekä maaseutu- että kaupunkialueen liikenneväyliä koskevan säntelyn kehitystä. Väylinä tässä ymmärretään nykyisin valtion ylläpitämät maantiet, yksityisten ylläpitämät yksityistiet ja pääosin kunnan ylläpitämät kadut ja aiemmat rakennuskaavatiet. Näitä koskevan säntelyn kehittymistä tarkastellaan eri ajanjaksoina rinnakkain. Valitun käsittelyn tausta-ajatus on, että eri liikenneväylien säntely on jossakin määrin koherentissa suhteessa keskenään, vaikka kaupungeilla onkin ollut historiallinen erityisasema.

2.1 Väyläsäntely Ruotsin ja Venäjän vallan aikana

Kulkuväylänä käytettävät alueet olivat historiallisesti pääosin yhteisiä ja yhteisesti hoidettuja (siltä osin kun niitä ylipäätään hoidettiin). Maaseudulla pääsäntönä oli aina 1900-luvulle saakka, että kylässä tarvittava (naapurikylään, pellolle, luhdalle, myllyyn tai kirkkoon johtava) tie oli otettava, jos vain mahdollista, jakamattomasta maasta⁶. Kylän yhteisestä maasta otettu tiealue jäi siis edelleen kyläläisten yhteisomistukseen ja yhteisiä teitä

⁶ Maunu Eerikinpojan maanlain 7 luku, vuoden 1734 rakennuskaaren 4:1 ja 4:2, maanmittausohjesääntö 1848, jakoasetus 1916, ks. myös *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi perusteluineen* 1924, Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1924:2. Vuoden 1734 rakennuskaareissa ei mainita, miten toimitaan, jos jakamatonta maata ei ole käytettävissä. Voitaneen olettaa, että tällaisissa tilanteissa menettävä talo sai tilusvaihtoa muistuttavaan tapaan itselleen aiempaa yhteistä maata toisesta paikasta, koska tällainen periaate oli käytössä esimerkiksi tulipalojen ja talojen siirtojen yhteydessä (2:4 ja 2:5). Käytännössä kylän taloilla ei vielä sarkajakoaikana ollut kovinkaan paljon omaa maanomistusta, kun suuri osa kylän pelloistakin oli yhteisessä viljelykierrossa. Vuoden 1775 isojakoasetuksessa taas säädettiin, että heti tilusten jyvittämisen jälkeen maanmittarin oli keskusteltava tarvittavien tilusteiden suunnittelusta ja päältäpäin erottamisesta. Käytännössä isonjaon myötä maiden myös katsottiin kuuluvan tilanomistajille omistusoikeudella, kun aiemmin lähtökohtana oli, että kruunu periaatteellisesti tasolla omisti kaiken ja yksityiset saivat vain nauttia maasta veronmaksua vastaan.

muodostettiin toimituksissa noin parin vuosisadan ajan⁷. Vanhoissa jakosäännöksissä oli siis kysymys tiealueiden varaamisesta, mutta ei teiden rakentamisesta ja kunnossapidosta päättämisestä⁸.

Maanteiden perustamisesta ja maan lunastamisesta säädettiin mm. 1734 rakennuskaaren XXV luvussa. Jos maantien pohjaksi katsottiin tarpeelliseksi ottaa peltoa tai niittyä, kylällä oli rakennuskaaren 25:1⁹ mukaisesti oikeus korvaukseen¹⁰. Menettelyä voidaan pitää varhaisena pakkolunastusprosessina, joskin on lähinnä akateeminen kysymys, lunastettiinko maantiet 1700-luvulla omistus- vai käyttöoikeudella. Merkittävämpää haittaa aiheutui maantien ja siltojen kunnossapitovelvoitteesta (25: 7–8), joka jakautui kylittäin ja taloittain ja jota oli tehostettu sakkorangaistuksin (25:10–11). Aateliston valitettua tierasituksesta annettiin kuitenkin vuonna 1735 kuninkaallinen lakia selventävä päätös, jonka mukaan ”maanteiden ja niihin verrattavien teiden rakentaminen ja kunnossapito kuului maaseudulla kaikille manttaalinomistajille, mutta ns. kyläteiden vastaava rasitus ainoastaan näitä teitä käyttäville taloille”. Tienjakopäätöksen voidaan nähdä ilmentävän hyötyjä maksaa-periaatetta, joskin tienjaon mittayksikkönä oli talon veroluku (manttaali).¹¹

Kaupungit olivat maaseudusta erillisiä yhdyskuntia, joilla oli oma hallintonsa ja kuninkaan myöntämät erityisoikeudet. Kun kaupungit perustettiin kuninkaan antamalle lahjoitusmaalle, kaupunki yhteisönä omisti lahjoituskirjan mukaisesti kaupungissa olevan maan¹².

7 Yhteiset tiet lakkautettiin 1.3.1977 ns. ojalailla 983/1976. Lakkauttamisessa oli kiinteistoteknisesti kyse siitä, että yhteiset tiet lakkautettiin yhteisesti omistettuina alueina ja liitettiin ympäröiviin kiinteistöihin ja siirtymäajan puitteissa omistusoikeuden menettäjäillä oli oikeus korvauksiin. Vahvistetun asemakaavan mukaisella katualueelle lakanneet yhteiset tiet siirtyivät korvauksetta kunnan omistukseen ja kaupungin tuli kahden vuoden sisällä panna vireille aluetta koskeva yleisen alueen mittaus ja maalauskunnan asemakaava-alueella maanmittauskonttorin tuli vastaavassa ajassa antaa määräys maanmittaustoimitukseen. Omistusoikeuden tilalle syntyi kuitenkin tietyin edellytyksin pysyvä rasiteoikeus, joten vanha yhteinen tie voi edelleen olla käytännössä olemassa, vaikkei kyse enää olekaan omistus- vaan käyttöoikeudesta. Lakanneiden yhteisten teiden alueilla on edelleen jonkin verran merkitystä myös ilmaisuovutusvelvollisuuden määrittämisessä.

8 Wiiala, Arvid 1962: *Yksityiset tiet* s. 34.

9 ”Otettacon myös siihen ne tiluxet, cuin cohtawat ja edesä macawat, jota cucan ei kieldää mahda; ja nautitkon se kylä, jonga pellostä eli niitusta siihen otetan, sen edestä täytteens Kruunulda.”

10 Metsät eivät ennen isojakoa olleet yksityisessä omistuksessa eikä niitä yleensä pidetty arvokkainakaan. Liikkuminen kylälle yhteisesti kuuluneissa metsissä oli vapaata muutenkin ja maantiet olivat tuohon aikaan kapeampia kuin nykyisin, joten korvauksettomuus on varsin ymmärrettävää.

11 Wiiala, Arvid 1962: *Yksityiset tiet* s. 31. Ks. myös Kristoffer kuninkaan maanlaki v. 1442 Herra Martin suomentama, rakennuskaari 3:1: ”locaitzen tule Silloia raketa, ia teitä perghata niijn se quin wähin on kyläs, ninquin sengin iolla enämbj on kyläs cungin sa[a]mansa iälken.”

12 Hyvönen, Veikko O. (1982 s. 107). Arvioitaessa kaupunkien katusääntelyä suhteessa nykyaikaan on huomattava, että kaupunki ei orgaanina vastaa nykyajan kaupunkia. Kaupunkiin sijoittautuminen tarjosi toimijalle lainsäädännön rajoituksista johtuvia etuja, joiden näkökulmasta monenlaiset velvollisuudet ja puuttumiset yksityiseen etuun olivat hyväksyttäviä. Esimerkiksi Maunu Eerikinpojan kaupunginlain Kuninkaan kaaren XV luvussa on säännökset kaupungin asukkaaksi ryhtymisestä, joiden mukaan kaupungin asukkaaksi tulemisesta on mm. suoritettava erillinen maksu ja uskollisuussyistä pidättäydyttävä taloudellisesta toiminnasta kaupungin ulkopuolella. Porvarit saatettiin jopa määrätä muuttamaan uuteen perustettavaan kaupunkiin. Tontista maksettavaa tonttiyriä voidaan pitää oikeastaan käyttöoikeuteen liittyvänä tontin vuokrana eikä omistusoikeuteen liittyvänä nykyisen kiinteistöveron kaltaisena maksuna. Kaupunkiluonteesta ks. myös <http://www.ennenjanyt.net/3-02/pori.htm> .

Kaupunkien katuverkko määriteltiin asemakaavassa tai asemakartassa 1600-luvulta alkaen ja kaavoja myös uudistettiin asukkaiden vastustuksesta huolimatta, erityisesti kaupunkipalojen yhteydessä. (Asemakaavojen laatiminen siirtyi yksinomaan kaupunkien asiaksi vasta 1873.)¹³ Asemakaavalla tarkoitettiin aluksi lähinnä katujen ja kortteleiden sijoittelua, kun tarkemmat määräykset annettiin kaupunkien rakennusjärjestyksissä. Asemakaavan vahvistumisella oli yleensä myös välitön kiinteistönmuodostamisvaikutus.¹⁴ Nykyisenkaltaisia kaavamääräyksiä ei siis ollut vielä olemassa.

Kaupungin tienpitovelvollisuudesta oli säädetty erikseen vuoden 1734 rakennuskaaren 25:8 § 3 momentissa, jonka mukaan kaupunkien tuli tehdä ja ylläpitää tiet ja sillat niin kauas kuin kaupungin tilukset ulottuvat. Koska myös kaupungin pormestarilla ja raadilla oli 25:11.2 mukaan kuitenkin oikeus määrätä sakkoa tienpitovelvollisuuden laiminlyöjälle ja teettää työ laiminlyöjän kustannuksella, voitaneen päätellä, että myös kaupungissa tienpitovelvollisuus oli tosiasiallisesti ositettu porvareille. Säännöksellä lienee pyrittykin selkeyttämään tienpitovastuuta kaupungin ja maaseudun rajapinnassa, jossa liikkujat lienevät enimmäkseen olleet maalaisia. Kaupunki siis vastasi kadun- (ja tien)pidosta kollektiivisesti kuninkaalle ja organisoi kadunpidon paikallisesti.

Venäjän vallan aikana tie- ja jakolainsäädäntö kehittyi ja kaupunkien väkiluvut kasvoivat merkittävästi. Porvariston kaupunkeihin syntyi teollisuutta ja työväkeä muutti sekä kaupunkeihin että niiden ympärille syntyneisiin esikaupunkeihin. Paloturvallisuuden ja kauneusarvojen vuoksi kadut levenivät ja puistokadut yleistyivät. Kuntatalouden vuoksi tontteja luovutettiin myymällä ja ainakin Porissa tonttien kauppahinnat johtivat 1850- ja 1860-luvulla siihen, että asemakaavaa uudistettaessa ja laajennettaessa tontteja jäi myymättä ja vähävaraisia siirtyi asumaan jopa maakuoppiin. Esikaupunkeja syntyi vuosisadan loppupuolella kaupungin rajan ulkopuolelle naapurikuntiin, joista tonttimaata oli saatavissa edullisemmin. Esikaupunkialueita kaupunkeihin liitettäessä alueen ”järjestäminen” tarkoitti käytännössä alueen hankkimista kaupungin omistukseen, vähävaraisen väestön karkottamista uusien rajojen taakse ja alueen kaavoittamista ja tonttien myyntiä.¹⁵ Koska kaupungin oli omistettava uudet kaupunkiin liitettävät maa-alueet, kyse ei siis ollut pelkästään osakuntaliitoksen kaltaisesta hallinnollisen rajan siirrosta vaan myös konkreettisesti maan omistajanvaihdoksesta. Myöhemmässä vaiheessa esikaupunkien liittäminen kaupunkeihin johti asemakaavalaissa omaksuttuihin sääntelyratkaisuihin.

Kaupungeissa keskeinen ohjauskeino olivat kuninkaan tai keisarin vahvistamat rakennusjärjestykset. Pohjanmaan kaupunkien rakennusjärjestyksen (4.12.1800) 1:1:ssä muun

13 Littow, Paavo: *Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia*. Maankäyttö 4/2006 s. 22.

14 Hyvönen 1982 s. 110–111.

15 Höyssä, Ari ja Keskinen, Jarkko, *Perinteistä kaupunkisuunnittelua uudistuvassa kaupungissa. Porin esikaupunkiongelma ja sen ratkaisuyritykset 1800-luvulla*. Historian tietosanomat. <http://www.ennenjanyt.net/3-02/pori.htm>

muassa määritellään, että kaupunkia tulee laajentaa suorakulmaisoin korttelein jatkamalla entisiä katuja samanlevyisinä eteenpäin, joskin laajentamisen edellytyksenä on 1:3:n mukaisesti asemapiirroksen laatiminen ja kuninkaalle osoitettu pyyntö¹⁶. Tulipalon yhteydessä tai muussa sopivassa tilanteessa tontin kadunvastaista rajaa oli myös oiottava, joskin tontin asukkaalle oli annettava mahdollisuus tulla kuulluksi (2:8). Kadut oli kivettävä tai sorastettava (4:1) teettämishan uhalla (4:10) ja kaupungilla oli velvollisuus huolehtia, että kaupungissa oli tarjolla kohtuuhintaisen kadunpäällystäjän laadukkaita palveluita (4:6). Lappeenrannassa talonomistajalla oli rakennusjärjestyksen (17.8.1847) 3:1 mukaan velvollisuus rakentaa ja kunnossapitää tonttinsa edessä oleva katu, mutta 3:2:n mukaan kaupunki vastasi kallionkärkien ja suurien maakivien poistosta. Kaupungeissa kadun rakentaminen oli usein siirretty rakennusjärjestyksellä tontin omistajan velvollisuudeksi, joskin pappissääty ja aateliset oli säätynsä vuoksi vapautettu kadunpidosta. Kuten jo edellä todettu, kadut kuuluivat kaupunkiyhteisölle ja porvarit saivat katurasisituksen vastapainoksi merkittäviä etuja, esimerkiksi oikeuksia kaupungin niittyjen käyttöön. Vuonna 1856 keisari antoi asetuksen kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista Suomen suuriruhtinaskunnassa, jossa säänneltiin pitkälti samoja kysymyksiä kuin kaupunkien rakennusjärjestyksissä ja josta tämän vuoksi käytetään myös nimeä yleinen rakennusjärjestys (KYRJ)¹⁷. Asetuksessa kiinnitettiin pääasiassa paloturvallisuuden vuoksi huomiota katujen leveyteen, korttelien kokoon (enintään 6 suurehkoa tonttia) ja kivitalojen ja peltikattojen rakentamisen edistämiseen erityisesti suuremmissa kaupungeissa. Asetuksen 32 § velvoitti kaupungit laatimaan rakennusjärjestyksiä, joissa tosin voitiin paikallisten olosuhteiden vuoksi poiketa asetuksella annetuista normeista. Katurasisituksen jakautumiseen asetuksessa ei oteta kantaa.

Keskeistä muutosta kaupungeille merkitsi keisarillinen asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (40/1873). Porvariston lisäksi kaupunkikunnan jäseniksi katsottiin myös käsityöläiset, talonomistajat ja kaikki muut kaupungin lailliset asukkaat (3 §) ja näiden kaikkien tuli maksaa veroa kaupungille (6.3 ja 53 §). Asetuksen 7 § ei kumonnut säätyjen etuoikeuksia, mutta kaikki porvariston tai talonomistajien velvollisuudet tulivat jatkossa kuulumaan kaikille kaupunkikunnan jäsenille yhteisesti. Mahdollisesti kunnallisasetuksen myötä Oulun (21.11.1882) ja Maarianhaminan (27.1.1902) rakennusjärjestyksissä kadunrakennus- ja pitovelvollisuutta ei enää siirretty talonomistajille. Myöhemmin 7 §:n tulkinnasta oli epäselvyyttä siltä osin, oliko katurasisitus tarkoitettu siirrettäväksi tontteja omistaneilta porvareilta kunnan yhteisesti vastattavaksi. Samoin myöhemmin (4.5.1896) annettiin myös asetus, joka koski kaupunkikunnan ja tontinomistajain sopimusta katujen kunnossapidon ottamisesta kunnan tehtäväksi, mutta näitä sopimuksia ei ilmeisesti tehty kovin paljon.¹⁸

16 Tämä samastunee siihen periaatteeseen, että asemakaavaa olisi laadittava sitä mukaa, kun se on tarpeen.

17 Asetusta kutsutaan joissakin lähteissä myös vuoden 1856 rakennusasetukseksi.

18 Julkaisun *Suomen kaupunkien talonomistajien yleisen kokouksen asettaman valiokunnan selonteko katurasisituksesta Suomessa* (1907) mukaan, s. 10–11.

Taajaväkisten maalaisyhdyskuntien järjestämisestä annetulla asetuksella (21/1898) mahdollistettiin myös taajaväkisten yhdyskuntien tehokkaampi hallinnollinen ohjaus maalaiskunnissa erinäisin paikallisin määräyksin. Asetuksen täydennykseksi laadittiin rakennusjärjestyksen ehdotukset mm. vähän kehittyneitä yhdyskuntaa ja toisaalta sellaista yhdyskuntaa varten, joilla on itsehallinto-oikeus ja erityinen järjestyslautakunta. Vähän kehittyneiden yhdyskuntien mallirakennusjärjestyksen 28 §:n ja 29 §:n mukaan asemakartalle merkityt kadut rakennetaan kunnan kustannuksella sitä myöten, kun kunta katsoo tarpeensa vaativan. Yleiset yhdyskunnan alueen kautta kulkevat tiet pidettiin kunnossa voimassa olevan tielainsäädännön mukaan ja muut tiet tai kadut kuuluivat tontinomistajien kunnossapidettäviksi keskiviivaperiaatteen mukaisesti. Kehittyneemmän yhdyskunnan mallirakennusjärjestyksessä kunnan sijalla oli yhdyskunta itse.¹⁹

Maaseudun teiden asemaa selkeytti 15.1.1883 annettu asetus teiden ja siltain tekemisestä maalla, kun manttaalittomien maanomistajien ja teollisuuslaitostenkin oli osallistuttava tienpitoon erityisesti laskettavan tiemanttaalin mukaan, mikä vahvisti hyötymisperiaatteen asemaa tierasituksen määräämisessä. Kruunu maksoi korvauksen yleiseksi tieksi luovutettavasta maa-alueesta ja tien käyttäjät kylätieksi menevästä alueesta.²⁰

Historiallisesti tiealueesta on siis suoritettu korvaus alueen menettäjälle maaseudulla, jos alueella on ollut yksilöitävissä oleva omistaja. Kaupungeissa kysymys katualueen maanomistuksesta ei ollut relevantti niin kauan, kun kruunu hankki ja lahjoitti kaupungille sen tarvitseman maan kruunun kustannuksella tai kaupunki osti maata liittääkseen sen itseensä. Maaseudun teillä tienpitorasitus oli etenemässä verotuksen (laskennallisen kantokyvyn) sijasta kohti hyötyjäperiaatetta, kaupungeissa taas liikenne oli tuohonkin aikaan niin moninaista, että hyötyjän määrittäminen ei ollut yhtä selkeää kuin joillakin maaseudun teillä.

2.2 Väyläsääntely itsenäisen Suomen alkuaikoina

Suomen itsenäistyminen johti tarpeeseen kehittää lainsäädäntöä ja itsenäisyyden alkuaika oli varsin vilkkaan liikenteellisen ja lainsäädännöllisen kehityksen aikaa. Teiden tekemisestä ja kunnossapidosta maalla 11.10.1918 annetun lain 12 §:n mukaan tieksi tarvittava maa oli pakkolunastettava, ellei sopimusta saatu aikaan. Maanteiden rakentaminen ja kunnossapito siirrettiin tiemanttaalinomistajilta valtiolle, kun kyläteiden rasitus taas oli jaettava

¹⁹ Ehdotuksia taajaväkisten maalaisyhdyskuntain järjestämiseksi 15.6.1898 annetun armollisen asetuksen mukaan. 1900.

²⁰ *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäädännöksi perusteluineen* 1924 s. 117, Wiiala, Arvid 1962 s. 31–32.

kunnallisen tielautakunnan laatiman yksiköinnin mukaan, joka pohjautui tien vaikutuspiiristä saatavan vuositulon ja tien käytön perusteella.²¹

Kun yksityisen maan liittäminen kaupunkiin sitten vuonna 1925 tuli mahdolliseksi²², kaupunkiin siirrettiin esikaupunkialueiden lisäksi myös maalaismaisia alueita. Tällöin katsottiin, että tiekunnan hallinnoimia kyläteitä voitiin perustaa myös kaupunkien ja kauppaloiden asemakaavoittamattomille alueille.²³ Käsitys siitä, mihin ne ”kaupungin tilukset” loppuvat, joilla kaupunki tien- tai kadunpidosta vastasi, oli siis alkanut muuttua. Toisaalta vuonna 1927 annettu tielaki (165/1927) toi maanteiden ja yksityisten ylläpitämien kyläteiden rinnalle uuden yleisten teiden tyyppin, kunnan vastuulla olevat kunnantiet.²⁴ Kiinteistönomistajat usein pyrkivät kunnostamaan kyläteitä saadakseen ne riittävän laadukkaiksi, jotta kunta ottaisi ne hoitaakseen. Nyttemmin pääosa kunnanteista on siirtynyt valtion vastuulla oleviksi yleisiksi teiksi ja maantietoimituksissa niiden maapohjat on pääsääntöisesti lunastettu valtiolle.

Alueliitoslainsäädäntöä valmisteltaessa tiedettiin lisäksi tarpeelliseksi säätää myös yksityisten ja kaupungin toimivallan suhteesta uudenlaisen käsityksen mukaisella kaupunki-alueella, mihin tarpeeseen mm. asemakaavalaki pyrki vastaamaan. Vuoden 1924 ehdotuksessa asemakaavalaiksi todetaankin (s. 72), että ”on otaksuttavaa, että rakennustoiminta kaupungeissamme vastaisuudessa huomattavalta osalta tulee tapahtumaan yksityisen omistamalla maalla ja siten alkaa Suomen kaupunkimuodostuksen historiassa uusi ja sangen merkityksellinen vaihe, joka vaatii lainsäätäjän erikoista huomiota”. Tuolloin nimittäin katsottiin, että edelleen voimassa ollutta vuoden 1734 rakennuskaaren 25 luvun 8 §:ää oli ”vakaantuneen tulkinnan mukaan” ymmärrettävä niin, että kaupungin tietekovelvollisuus koskee koko kaupungin aluetta maanomistuksesta riippumatta ja että aluetta kaupunkiin liitettäessä kaupungille siirtyy velvollisuus myös kaikille alueella olevien maanteiden ja kylä- ja paikallisteiden pitämiseen sekä uusien tarpeellisten teiden rakentamiseen ja että maaherran tuli valvoa, että kaupunki täytti velvollisuutensa. Vuoden 1924 asemakaavalaikiesityksessä katsottiin, että ottaessaan tienpidon vastattavakseen kaupunki tällöin saisi ”samat oikeudet tiemaan käyttämiseen liikennetarkoituksella, kuin aikaisemmin on kuulunut yhteiskunnalle, olematta velvollinen lunastamaan mainittua maata.” Esityksessä kuitenkin katsottiin, että ”näyttää kyseenalaiselta, onko tiemaan omistusoikeuden katsottava

21 *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäädännöksi perusteluineen* 1924 s. 117, Wiiala, Arvid 1962 s. 32.

22 Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta 19.5.1925. Liittämisiä oli tosin Hyvösen mukaan (1988 s. 12) tapahtunut ilman nimenomaisia säännöksiä aikaisemminkin. Kaupunkien saamien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevat rajoitukset puolestaan poistettiin vasta lailla 27.7.1962/423 (Hyvönen 1988 s. 9).

23 Bonsdorff, E. v. 1933, *Kylätiet* s. 15.

24 Wiiala, Arvid 1962 *Yksityiset tiet* s. 32. Historiallisina jäänteinä kunnat myös paikoin omistavat yksityisteiden alla olevia pitkiä, nauhamaisia tiekiinteistöjä, jotka ovat aikoinaan tulleet kunnan omistukseen. Kunnat saattavat myös edelleen eri syistä vastata joidenkin asemakaava-alueen ulkopuolella olevien teiden kunnossapidosta, mutta tällaisen määrä on ilmeisesti kuntien taloustilanteen vuoksi ollut laskusuunnassa.

siirtyvän kaupungille” ainoastaan maan kaupunkiin liittämisen ja tientekovelvollisuuden siirtymisen kautta, sillä kiinteistön omistusoikeuden siirtyminen oli määrämuotoista (kauppa, pakkolunastus ym.) eikä alueliitos näin nimenomaisen säännöksen puuttuessa voi aiheuttaa tiealueen omistuksen vaihtumista lukuun ottamatta tilanteita, joissa tiealue oli jo luovuttavan kunnan omistuksessa.²⁵ **Kaupungin oli näin ollen joko hankittava katualue vapaaehtoisella kaupalla tai lunastettava se maanomistajalta käypää korvusta vastaan.** Maanomistajana valtion katsottiin olevan yleensä samanveroinen kuin yksityisen maanomistajankin eli myös valtiolla oli oikeus korvaukseen maastaan²⁶.

Tuolloin voimassaollutta pakkolunastuslakia muuttamatta asemakaavalakiin sisällytettiin säännökset yleisten alueiden lunastamisesta ja rasiusten järjestelämisestä kaupungissa, joidenka perua nykyisäännökset pitkälti ovat. Koska voimassa ollut pakkolunastuslaki (14.7.1898) ei kiinnittänyt ”mitään huomiota niihin erikoisiin olosuhteisiin, jotka syntyvät asemakaavaa toteutettaessa ja jotka useissa kohdin vaativat poikkeuksia yleisistä pakkolunastussäännöksistä”, asemakaavalakiin katsottiin tarvittavan erityiset lunastussäännökset. Kaupunki sai oikeuden lunastaa asemakaavan katumaan AKL 20 §:n perusteella sitä vaatiessaan, kuitenkin viimeistään ryhtyessään sitä kuntoon panemaan. Lunastusoikeus syntyi heti, kun asemakaava oli vahvistunut, mutta kaupungin ei ollut pakko käyttää lunastusoikeuttaan ennen kuin kaupungilla oli velvollisuus laittaa tiemaa kuntoon. Lunastuskorvaus oli pakkolunastuslain mukaisesti määritettävä kiinteistön kalliimman käyvän hinnan mukaan ja suoritettava rahana (ks. tarkemmin 1898 pakkolunastuslaista). Maapohjan lisäksi myös rakenteista ja istutuksista oli suoritettava lunastuskorvaus AKL 30 §:n nojalla. Yleisen tien kaupunki sitä vastoin sai korvauksetta omistukseensa (AKL 22 §) pelkästään asemakaavan vahvistamisen perusteella ilman eri vaatimusta. Lisäksi kaupungille syntyi asemakaavalain 23 §:n nojalla myös kiinteistön tulevia omistajia sitova tieoikeus maanjaossa [kiinteistötoimituksessa] määrättyyn yksityiseen tiehen, vanhastaan käytettyyn yksityiseen tiehen ja alueeseen, jonka maanomistaja on varannut tieksi käyttäessään

25 Alaviitteen mukaan Moring oli katsonut, että myös omistusoikeus tiekunnan tai valtion lunastamaan tiealueeseen siirtyisi kaupungille, mitä tukisi sekin, ettei omistusoikeutta voitaisi riistää tiemaata yleiseen tarkoitukseen käyttävältä oikeussubjektilta. Hernberg taas katsoi, ettei maanluovutusta yleistä tietä varten voida tavallisesti pitää maan saantona vaan maan luovuttamisena yleiseen tarkoitukseen yleisedun hyväksi. Tiekunta ei olisi sellainen taho, joka voisi olla oikeussubjektina eikä valtiollakaan olisi perustetta esittää vaatimusta tiemaahan niin kauan, kun se tyydytti yleisiä liikenne-etuja. Hernbergin näkökulmaa tukee se, että yksityistiet ja maantiet (hiukan yleistäen) edelleen palaavat nykyisenkin lainsäädännön mukaan alkuperäiselle omistajalleen tietarpeen päätyttyä. Vuoden 1924 esityksen perustelujen leipätekstissä tosin katsottiin, että jos maanomistaja oli saanut kruunulta korvauksen yleiseksi tieksi luovutetusta alueesta, hänen oli katsottava luopuneen omistusoikeudestaan, ellei nimenomaan käy ilmi, että korvaus olisi suoritettu käyttöoikeuden rajoituksesta. Jos taas kyse oli pakkolunastuslain (14.7.1898) mukaisesti lunastetusta maasta, omistajalla oli vain oikeus lunastaa maa takaisin alkuperäisestä hinnastaan (56 §), jos tiemaa myytiin sen käytyä tarpeettomaksi. Näistä näkökulmista voidaan tietysti pohtia sitä, mitä katualueen omistukselle tulisi tapahtua sellaisessa aiempina vuosikymmeninä epätodennäköiseksi oletetussa tilanteessa, että alueen käyttäminen katuna päättyisi tilanteessa, jossa asemakaava supistuvan aluekehityksen tai kunnan talouden vuoksi kumottaisiin laatimatta uutta tilalle. Jos alueella oleva liikenneväylä jäisi käyttöön yksityistienä, ei ehkä olisi perusteita sille, että kunta jäisi maapohjan omistajaksikaan. Tällöin tulisi ratkaistavaksi, siirtyisikö maapohja sen luovuttaneelle taholle vai keskiviivaperiaatteen mukaisesti tiloiksi muuttuneisiin entisiin tontteihin.

26 Uggla ja Tammio 1933, *Asemakaavalaki*, s. 54.

aluetta järjestettyyn rakennustoimintaan²⁷. Kaupungilla oli oikeus korvauksetta kuntoonpanna tällainen tiemaa ja käyttää sitä yleiseen liikenteeseen, mutta jos käyttöoikeus tiemaahan oli vastikkeellinen tai määräaikainen, tällaisen rasitesopimuksen ehdot sitoivat myös kaupunkia. Maanomistajalla oli myös oikeus käyttää tiemaata muuhun tarkoitukseen, kunhan se ei estänyt kunnalla olevan tieoikeuden käyttämistä. Tarvittaessa kaupunki saattoi hankkia yksityisen tien tiemaan toki myös pakkolunastamalla sen pakkolunastuslain mukaisessa menettelyssä. Asemakaavalain 23 §:ssä rajoitettiin yleisen ja yksityisen tien haltuunottoa siten, että haltuunotto saatiin tehdä vasta, kun maa oli tarkoitustaan varten kuntoon pantava.²⁸

Tätä vallinneiden oikeusperiaatteiden mukaista tilaa, jossa katumaan hankkiminen ja ”kadun tasoittaminen ja varustaminen” kuului asemakaavan toteuttamiskustannuksina kaupungin vastattaviksi ja jossa maanomistajia ei voitu pakottaa osallistumaan näihin menoihin lukuun ottamatta tontinomistajan mahdollista velvollisuutta katujen rakentamiseen ja ylläpitoon nähden, pidettiin vuoden 1924 asemakaavalakiehdotuksessa sopimattomana ja taloudellisesti epäedullisena kunnille, joille ei yksityisen omistamalla alueella olisikaan tulossa tuloja tonttien myynnistä. Näin ollen katsottiin, että asemakaavalaissa olisi säädettävä siten, että tontinomistajalla olisi kohtuuden mukaan velvollisuus ottaa osaa asemakaavan toteuttamiskustannuksiin, mitä velvollisuutta vastasi yhteiskunnan velvollisuus määrättyinä aikana ja määrättyssä kunnossa luovuttaa käytettäväksi tarpeelliset kuluväylät.²⁹ Yleisen alueen hankkiminen ja kadun rakentaminen³⁰ jätettiin asemakaavalaissa kunnan tehtäväksi, mutta tontinomistajan tuli **maksaa korvausta kunnalle³¹ tonttinsa edessä olevasta katualueesta** enintään 9 metrin³² leveyteen saakka (asemakaavalaki

27 Järjestetyllä rakennustoiminnalla on tarkoitettu lohkomis- ja palstoitus suunnitelmien, asutuslainsäädännön mukaisten käyttösuunnitelmien sekä rantakaavojen tiealueita (Hyvönen 1988 s. 776).

28 Uggla ja Tammio 1933, *Asemakaavalaki* s. 121–125 ja 144 mm., *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäädännöksi perusteluineen* 1924 s. 115. Yksityistienä käytetyn maan kiinnityksen tai muun oikeuden haltijan oikeudesta korvaukseen ks. AKL 30 §, 3. kohta, asemakaavakadun koron tai sijainnin muutoksesta aiheutuvan haitan korvaamisesta ks. 43 §.

29 *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäädännöksi perusteluineen* 1924 s. 73–75, 118.

30 Kadun rakentamisvelvollisuus sisältyy asemakaavalain 37 §:ään, mutta varsinaista velvollisuutta omistaa kadut lakiin ei sisälly. Ugglan ja Tammion (1933 s. 169–170) mukaan paikallisten rakennusjärjestysten mukaiset tontinomistajille kuuluneet velvollisuudet on asemakaavalaissa poistettu, ks. kuitenkin siirtymäsäännös 73 § 4 mom.

31 *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäädännöksi perusteluineen* 1924 s. 144 mukaan kaupungilla olisi yleensä oikeus korvaukseen, vaikka kaupunki olisi saanut maan lahjaksi kruunulta tai yksityiseltä, sillä muussa tapauksessa tontinomistaja olisi saanut perusteetonta etua.

32 Tuohon aikaan tavanomaisen kadun maksimileveydeksi katsottiin 18 metriä. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen (1924 s. 145) mukaan ei olisi ollut kohtuullista vaatia leveämpää kuin mitä tontinomistaja tarvitsee ulospääsytieksi, joten leveämpi katu olisi jäävä kaupungin rasitukseksi. Hevoskärryjen ja varhaisten henkilöautojen aikana 9 metriäkin oli oikeastaan kohtuuttoman leveä yksittäisen tontin tarvitsemaan ulospääsytiehen verrattuna. Malinen onkin katsonut (teoksessa *Asemakaavalaki ja rakennussäätö*, Malinen – Andersin – Tammivaara – Linnavuori 1932), että tontinomistajan ulospääsytien tarve tulee tyydytetyksi sen levyisellä kadulla, joka vastaa puhtaasti paikallista liikennettä ja leveämpi katu tarvitaan lähinnä siksi, että sille otaksutaan syntyvän suurempi läpikulkuliikenne. Myös Tammivaara on samassa teoksessa (s. 21) tuonut esiin epäkohtia, esimerkiksi sen, että samanlevyisten tonttien syvyys ja koko saattavat olla erilaiset tai että kulmatontin omistajan korvausvelvollisuus on merkittävästi suurempi.

34 §). Kadun leventämisestä oli maksettava vain, jos siitä koitui tontinomistajalle konkreettista hyötyä³³. Korvausvelvollisuutta ei ollut, jos kaupunki oli omistanut sekä katumaan että tontin kaavan laatimisajankohtana tai jos kyse oli entisestä yleisen tai yksityisen tien alueesta³⁴. Tontinomistaja vapautui korvausvelvollisuudestaan siltä osin, kun luovutti tonttiinsa sisältyvää katumaata kaupungille ilmaiseksi³⁵. Tämä edellytti luonnollisesti sitä, että luovutetun maan arvo vastasi korvattavan katualueen arvoa, eli kyse oli eräänlaisesta ristikkäisten saatavien kuittaamisesta, jossa tontinomistajalle saattoi jäädä maksettavaakin. Kadun rakentamiskustannuksesta lainvalmistelukunta sitä vastoin katsoi paremmaksi olla ehdottamatta valtakunnallista sääntelyä paikallisten erojen vuoksi. Ratkaisun taustalla mainittiin mm. seuraavat, osin eri suuntiin vievät tekijät:

- katu palvelee paitsi yleistä liikennettä myös ulospääsytienä
- jokainen katu ja rakennus ovat askel kaupungin kehityksessä, joka lisää veronmaksukykyä ja uusia tuottavia ja kuluttavia tekijöitä
- kunta ja yksityinen tontinomistaja on erityisesti asemakaavaa rakentamattomalle maalle ulotettaessa katsottava yhteisosakkaiksi yrityksessä, joka tarkoittaa molempien yhteistä etua.
- kunnan oikeus hankkia maata katuverkkoa varten täyttää korvausta vastaan ei voi velvoittaa kuntaa muuhun kuin maan käyttämiseen yleistä liikennettä varten
- maan käyttäminen rakennustarkoituksiin on ilman tietä mahdotonta
- kunta, jolla on käytettävissään teknistä ammattitaitoa ja teknisiä apuneuvoja, voi paremmin suorittaa työn järkiperaisesti ja taloudellisesti kuin, jos työn suorittaminen olisi jaettu useille yksityisille yrittäjille
- rakennustontteja myytäessä katumaan arvo [siitä saatava hyöty] sisältyy kauppahintaan
- mm. Ruotsissa kaupunki hankkii joko pakkolunastuksella tai sopimuksin katualueen, ja tontinomistaja korvaa sen arvon kaupungille.³⁶

Länsinaapurin esikuvan lisäksi lienee ollut myös niin, ettei kaupunkien ja lainsäätäjän kesken saavutettu riittävästi perusteltua yksimielisyyttä siitä, kenen olisi ollut vastattava

33 Vanhan kadun laajentaminen tuotti tuohon aikaan myös hyötyjä tontinomistajille sitä kautta, että monissa kaupungeissa leveämmän kadun varteen sai rakentaa korkeampia rakennuksia. Rakennusoikeus siis automaattisesti lisääntyi katua levennetäessä, vaikka tontinomistajalle toki aiheutui myös haittaa levennyksestä.

34 *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi perusteluineen* 1924 s. 144–145. Tontinomistajan vapaus perustui siihen, että tämä tosiasiallisesti maksoi kadusta tontin hinnassa. Muista vapautuksista ks. Ugglan ja Tammion 1933 s. 158–163.

35 Tämä voisi olla yksi tapa säädellä vaatimatta ilmaisluovutusta nykyisinkin. Esim. Australiassa (NSW) kiinteistökehittäjä voi joko maksaa rahalla, toteuttaa itse tai luovuttaa maana osuutensa kadun rakentamisen kustannuksista (Searle ym. 2019 in Muñoz Gielen & van der Krabben).

kadun rakennuskustannuksista³⁷. Lopullisen asemakaavalain 38 §:n mukaan kunnalla oli oikeus velvoittaa tontinomistaja maksamaan kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvat todelliset kustannukset kokonaan tai osittain, jolloin kunta saattoi myös sopimuksesta huojentaa maksua tai jättää sen perimättä. Huojentaminen tai vapauttaminen tuli kyseeseen erityisesti silloin, kun tontteja luovutettiin yleishyödylliseen rakentamiseen³⁸. Päätös tontinomistajan velvollisuudesta korvata kadun rakentaminen oli kuitenkin tehtävä ennen, kun katu luovutettiin yleiseen käyttöön, sillä uhalla, että kaupunki menetti oikeutensa korvaukseen.³⁹ Jo vuoden 1924 ehdotuksessa asemakaavalaiksi (s. 156) todettiin, että kadun rakentamiskustannusten maksamisessa olisi oikeastaan kyse verotuskysymyksestä. Kiireellisyytensä vuoksi sitä ei kuitenkaan voitu siirtää käsiteltäväksi myöhemmän veroreformin yhteydessä ja siksi katsottiin, että kysymys on kuitenkin niin läheisessä suhteessa asemakaavalainsäädäntöön, että se voidaan asemakaavalain yhteydessä ratkaista⁴⁰.

Asemakaavalain erityispiirteisiin kuului sen pyrkimys eräänlaiseen neutraliteettiin kaupungin kaavoitustehtävässä: kaavaa tuli laatia objektiivisen tarpeen mukaan riippumatta siitä, kenen maalle kaava osui, ja lailla pyrittiin järjestämään korvaukset siten, ettei kaupungilla ollut mitään todellista perustetta vastustaa asemakaavoittamista. Annettaessa yksityisille maille asemakaavamääräyksiä niiden kohtuullisuutta oli huolellisesti harkittava ja määräysten tuli olla yleisen edun vaatimia⁴¹. Asemakaavalakiin ehdotettiin myös aluksi säännöstä (1924 ehdotus, 7 §) maanomistaja-aloitteisesta kaavoituksesta, jossa kaavan hakijan olisi luovutettava korvauksetta 1/3 alueen pinta-alasta yleisiin tarkoituksiin kiinnityksistä vapaana sekä korvattava katujen ja viemäreiden kuntoon saattaminen. Säännösehdotus sai monensuuntaisia arvioita ja myös Ruotsista saatujen kokemusten valossa

37 Jossain määrin vastaava epämääräisyys vallitsee edelleen kadun ja jalkakäytävän kunnossapitovastuussa, joka myös jätettiin asemakaavalain ulkopuolelle valmisteluprosessin aikana (ks. Ugglan ja Tammion 1933 s. 33 ja 188).

38 *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäädännöksi perusteluineen* 1924 s. 146. Sopimuksen katsottiin sitovan kaupunkia myös, vaikka tontti myöhemmin luovutettaisiin muuhun tarkoitukseen.

39 Ugglan ja Tammion 1933, *Asemakaavalaki*, s. 177. Kommentaarissa kiinnitetään tontinomistajan puolesta erityistä huomiota siihen, ettei korvauskysymystä pidetä epämääräistä aikaa avoinna, jonka estämiseksi määräajasta on säädetty.

40 Sitemminhän kadun rakentamiskorvaus muovautui ensin katumaksuksi, joka edelleen muuntui kiinteistöveroksi, ja nykyisinhän jälleen katsotaan, että maankäytösopimuksessa maanomistaja sitoutuu korvaamaan kadunrakentamiskustannuksia riippumatta siitä, että asemakaavalla syntyvät tontit ovat kiinteistöveronalaisia verosubjekteja.

41 Ugglan ja Tammion 1933, *Asemakaavalaki*, s. 19 ja 22.

lainvalmistelukunta otti säännöksen uuteen harkintaan, minkä seurauksena säännös ei koskaan toteutunut⁴².

Asemakaavan merkityksestä ja katujen hankkimismenettelystä tulee huomata, että asemakaavat laadittiin esimerkiksi 1800-luvulla ja myöhemminkin yleensä koko kaupungin tai kaupunginosan laajuisiksi ja niiden toteutuminen saattoi kestää vuosikymmeniä⁴³. Asemakaavat eivät tuolloin olleet pieniä ja nopeasti toteutuvia, yksityiskohtaisia detaljikaavoja. Asemakaavan ja tonttijaon hyväksyminen, toisaalta kiinteistönmuodostus ja kolmanneksi yleisten alueiden toteuttaminen nähtiinkin tuolloin selkeästi erillisinä, eri aikaan toteutuvina prosesseina. Vuoden 1924 ehdotuksessa (s. 76 ja 129) lähdetäänkin siitä, että asemakaavan vahvistaminen ja tonttijako ovat hallinnollisia toimenpiteitä eivätkä itsessään tuota minkäänlaista muutosta voimassaolevaan kiinteistöjaotukseen perustuviin omistusoikeus- tai kiinnitysolosuhteisiin ja ettei asemakaavan vahvistamisesta seuraa, että kunnan tulisi ostaa tai lunastaa ja sitten rakentaa yleiset alueet ennen kuin ne tulevat tarpeellisiksi. Kolikon kääntöpuoli oli toisaalta se, että tontinomistajankin oli suoritettava korvaus katumaasta pääpiirteittäin silloin, kun sekä katu oli valmistunut ja tontinomistajalle koitui kadusta hyötyä joko siten, että tontille oli kaavan vahvistumisen jälkeen rakennettu tai että sille aiottiin rakentaa asemakaavan mukainen uudisrakennus (AKL 36 §). Kunnalle korvattavan katumaan arvon määräsi tuomioistuimien, ellei siitä sovittu⁴⁴.

Asemakaavalain järjestelmä oli hyvin koherentti suhteessa muuhun tielainsäädäntöön ja sitä voidaan pitää monessa suhteessa onnistuneena ja kunnianhimoisena, eri osapuolten tasapainoa tavoittelevana järjestelmänä. Yksityisellä kiinteistönomistajalla oli pääsääntöisesti oikeus lunastuskorvaukseen menettämästään maa-alueesta ja tontinomistajalla oli velvollisuus maksaa kunnalle katumaaksi hankitusta häntä hyödyttävästä alueesta, mitä maksua tontinomistaja pystyi suorittamaan myös tonttinsa edessä olevan katualueen maapohjaa luovuttamalla, siltä osin kuin hänellä sellaista oli. Monimutkaisuudestaan huolimatta täyden

42 *Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi perusteluineen 1924 s.v. 7 § ja sivu 169 sekä Yhdistelmä lausunnoista, jotka on annettu lainvalmistelukunnan ehdotuksesta asemakaavalainsäädännöksi ja yleiseksi rakennussäännöksi sekä lainvalmistelukunnan lausunto ja tarkistettu ehdotus tätä alaa koskevaksi lainsäädännöksi 1928 s. 40–48.* Jotkut tahot pitivät kolmannesta tarpeettoman suurena osuutena, Kaupunkiliitto taas piti kaavoittamista kunnan yksinoikeutena ja valtioneuvostolle annettua toissijaista vahvistamisoikeutta kunnallisen itsehallinto-oikeuden aiheettomana rajoittamisena. Lainsäädännön nykytila on pääsääntöisesti kaupunkiliiton esittämällä kannalla, mutta lausuman antohetkellä ei tosiasiaa ollut kulunut vielä kovinkaan kauaa siitä, kun kaavoitusvalta oli kruunulla. Ks. myös Ugglan & Tammio 1933 s. 21, jossa todetaan, että ”kaavoittamaan pakottavan” 7 §:n säätäminen ei ollut tarpeen maanomistajienkaan oikeutettujen etujen kannalta, sillä asemakaavan ulkopuolella rakennustoiminta oli suhteellisen vapaata lukuun ottamatta asemakaavantakaisista määräyksistä aiheutuvia suhteellisen vähäisiä rajoituksia ja kaupunkien jakolain (17.7.1931) säännösten myötä maanmittausviranomaiset ryhtyisivät toimenpiteisiin tarpeellisen asemakaavan laatimiseksi, jos ilmaantuisi taajahkoa asutusta tavoittelevia jakotoimituksia.

43 Vuoden 1924 esityksen perusteluissa (s. 129) todetaan esimerkiksi, että kaukonäköinen kunnallishallinto laatisi asemakaavan jo paljon ennen rakennustoiminnan aloittamista kyseisellä alueella. Asemakaavalain aikanaan erillistä yleiskaavainstituutiota ei ollut olemassa (lukuun ottamatta asemakaavantakaisien pääkatujen varauksia).

44 Ugglan ja Tammio s. 37.

korvauksen tarjoavassa lunastusjärjestelyssä huomioitiin se, etteivät kaikki kiinteistönomistajat välttämättä hyödy kaavasta samassa suhteessa, joskaan katumaan korvauksen osalta järjestelmä ei korreloinut kadusta saatavan hyödyn kanssa yhtä hyvin kuin esimerkiksi maaseudun tiemanttaali järjestelmä (normaalista manttaali- ja maantien poikkeavat, tien käyttöön perustuvat yksiköt).

Toisen maailmansodan jälkeisenä jälleenrakentamisen kautena taajamoitumiskehitys kiihtyi entisestään ja asutustoimintaa kohdennettiin paitsi kaupunkeihin ja siirtotilojen muodossa maaseudulle myös maaseudun taajamiin. Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945) tai maanhankintalaki (396/1945) eivät tuoneet uutta tie- tai katusääntelyyn. Asutustoiminnassa tieoikeuksia järjestettiin sekä rasitteiden että yhteisten alueiden muodossa. Maalaiskuntien rakennussuunnitelmien teko oli sotien jälkeen aluksi rakennushallituksen huolena, mutta ajan myötä maalaiskuntien kaavoitustyöt ruuhkaantuivat. Rakennushallituksen ja maanmittauslaitoksen pääjohtajat sopivat 1950-luvun puolivälissä, että pienten taajamien maankäytön suunnittelu siirtyisi maanmittausviranomaisen vastuulle. Laadittavat rakennussuunnitelmat mitoitettiin kaksinkertaiseksi silloiseen väkilukuun verrattuna ja ne laadittiin yleensä samantasoisina kuin kaupunkien asemakaavat. Maaherra teki kaavoituspyynnön, maanmittauslaitos tai muu toimija suunnittelutyön ja kiinteistönomistajien ja kunnan kuulemisen, jonka jälkeen lääninhallitus asetti kaavan nähtäville ja vahvisti sen. Rakennuslain voimaantulon (1959) jälkeen rakennussuunnitelmat jäivät voimaan rakennuskaavoina.⁴⁵

2.3 Väyläsääntelyn kehitys rakennuslain aikana

Laki **yleisistä teistä** 243/1954 muutti enimmäkseen kunnantiet valtion teiksi (ks. 20.1 §). Lisäksi tiesuunnitelmasta tuli instrumentti, jonka hyväksymispäätöksellä ja tiepäätöksellä valtiolle syntyi oikeus tarvittavan alueen haltuunottoon ja sitä myöten tieoikeus (29.1 §). Erityisistä syistä valtiolla oli myös oikeus pakkolunastaa tiealue (32.1 §). Haitan-, kohteen- ja vahingonkorvaukset suoritettiin likimain nyky-lainsäädännön mukaan (67 §), joskin korvausta lievennettiin muotoilulla: ”Milloin tien tekemisestä tai yksityisen tien muuttamisesta yleiseksi on myös ilmeistä hyötyä kiinteistölle, on maan luovuttamisesta sekä vahingosta tai haitasta kiinteistön omistajalle suoritettava korvaus sovitettava sen mukaan, omistajan oikeutta täyteen korvaukseen kuitenkin supistamatta.” Lisäksi säädettiin erikseen, ettei

45 Littow, Paavo 2006, *Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia*. Julkaisussa *Maankäyttö* 4/2006 s. 22–24. Virtasen (1983 s. 715) mukaan Linkojoen (1965) selvitykseen perustuen Maanmittauslaitoksen osuus ennen vuotta 1963 olisi ollut n. 40 %, konsulttitoimistojen reilut 30 % ja rakennushallituksen ynnä lääninrakennustoimistojen vaajat 30 %.

valtiolla eikä kunnalla yleensä ollut oikeutta lunastuskorvaukseen. Myös asemakaavan ohjausvaikutus tuotiin yleistielakiin (10.2 §).

Laki **yksityisistä teistä** (358/1962) ei tuonut erityisiä muutoksia tieksi tarvittavan alueen hankkimiseen. Yksityistielain 32 §:ssä pääsäännöksi tuotiin tienpitovastuun hoitaminen yksikkömaksuin vanhempikantaisen tienjaon jäädessä poikkeussäännöksi. Erityisesti suurrempien teiden hoitoa varten tulivat tiekunnat. Osakasten suorittama hoito jäi lähinnä pienimmille teille⁴⁶. Lisäksi lain 24 §:ssä säädettiin lisätieoikeuden saajan velvollisuudesta maksaa korvausta yksityistien tekijälle, jos tie oli alle 10 vuotta vanha.

Rakennuslain (370/1958) keskeisiin uudistuksiin kuului kaupunkitaajamien ja maaseudun taajamien säännösten yhdistäminen samaan lakiin. Kaupunkien ja maaseudun sääntelyä jossain määrin lähennettiin toisiinsa, mutta järjestelmät pysyivät vielä erillisinä, sillä laissa oli erilliset osastot kaupungeissa ja kauppaloissa sovellettaville säännöksille ja maalaiskuntia koskeville säännöksille. Kaupunkien asemakaavoja vastaamaan tulivat maaseudun taajamien rakennuskaavat, joissa osoitettiin katujen sijasta **rakennuskaavateitä**. Rakennuskaavatiet eivät, toisin kuin kadut, tulleet koskaan kunnan omistukseen, vaan kunnalle syntyi näihin vain 103 §:n nojalla käyttöoikeus, oikeus ylläpitää aluetta yleisenä kulkuväylänä. Rakennuskaavatiet muodostivat maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloon saakka käytännössä erillisen väylätyypin.

Rakennuslaissa uudistettiin myös asemakaavakadun maksujen periaatteet. Kaupunki tai kauppa sai ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen omistukseensa sitä tarvittaessaan vain panemalla vireille yleisen alueen erottamistoimituksen (RakL 47 §). Kaupunki sai ottaa katualueen haltuunsa, kun sitä ryhdyttiin rakentamaan tai muuten tarvittiin tarkoitukseensa käytettäväksi ja joko alueen erottamistoimitus oli pantu vireille tai kaupunki oli RakL 71 §:n mukaan suorittanut alueesta korvauksen. Maata ei kuitenkaan saanut ottaa haltuun ilman lunastustoimitusta, jos sillä oli rakennus, kaivo tai muu arvokas laite tai maa oli välttämätön näiden käyttämistä varten (RakL 48 §). Edelleen 50 §:ssä oli säädetty, että kaupungilta ei kuitenkaan vaadittu erityistä lunastuslupaa yleisten alueiden lunastamiseksi asemakaava-alueella. Rakennuslain katusääntelyä varten piti säätää myös perustuslain omaisuudensuojasta poikkeuksen salliva valtuuslaki, laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten, 369/1958.

”Rakentamattoman” katualueen luovutus oli pääsääntöisesti ilmainen lukuun ottamatta tilanteita, joissa maanomistaja joutui luovuttamaan enemmän kuin 20 % kaava-alueella olleesta maastaan tai joissa luovutettavan alueen ala oli suurempi kuin se kerrosalan määrä, jonka omistaja sai rakentaa kyseisellä asemakaava-alueella (RakL 71.2 §). Hallituksen

46 Ks. myös Wiiala 1962 s. 191.

esityksessä rakennuslaiksi valittua ratkaisua perusteltiin sillä, että aiempi järjestelmä oli aikaaviepä, kallis ja hankala⁴⁷. Uuden järjestelmän täydennykseksi säädettiin kaupungille harkinnanvarainen oikeus periä ns. kateuskorvausta niiltä uuden kaava-alueen maanomistajilta, joiden maalle katua ei osunut tai ei osunut tarpeeksi eli joita ilmaisluovutusvelvollisuus ei koskenut lainkaan tai luovutus jäi alle ilmaisluovutuksen maksimirajojen (RakL 75 §). Rakennuskaava-alueilla kunta sai kaavassa liikenneväyliksi osoitettuihin alueisiin tieoikeuden (käyttöoikeuden) ilmaiseksi, mutta joutui rakennuslain 104 §:n mukaisesti maksamaan korvauksen, jos liikenneväylän alue ylitti 10 % omistajan rakennuskaava-alueella omistamasta maasta tai tie ei ollut tarpeellinen maan käyttämiselle eikä kyse ollut vanhasta yksityisestä tiestä tai tieksi varatusta alueesta. Korvaus saatettiin 108 §:n perusteella suorittaa kerta- tai vuotuismaksuna.

Pakkolunastuslain (14.7.1898) 14 §:n linjasta poiketen korvauksen määräämisessä siirryttiin kalleimman käyvän hinnan mukaisesta korvauksesta käyvän hinnan mukaiseen korvaukseen (RakL 60 §) ja korvausta oli lisäksi soviteltava, jos kaavan toteuttamisesta oli ilmeistä hyötyä kiinteistölle. Toisaalta kaupungille siirtyvällä alueella olevat rakennukset, puut, istutukset ja laitteet oli korvattava (RakL 74.1 §). Lunastustoimet hoiti jokaiseen kaupunkiin asetettava lunastustoimikunta, jonka kuluista vastasi kaupunki (RakL 61 §). Myös panttivelkojan asema huomioitiin 73 §:llä siten, että tälle ei jäänyt oikeutta kunnan haltuun siirtyneeseen osaan kiinteistöä, mutta tälle syntyi yhtä hyvä oikeus maanomistajalle maksettavaan korvaukseen. Korvaus kadun korkeusaseman muutoksesta tai yleisen alueen heikkenemisestä kaavamuutoksen yhteydessä säilyi pääpiirteittäin entisellään (76 §). Lisäksi rakennuslain 77 §:ssä säädettiin, että maksettavalle korvaukselle kertyy korkoa 6 % / vuosi alueen haltuunottopäivästä alkaen⁴⁸.

Asemakaavalakiin sisältynyt kunnan oikeus ottaa vastikkeetta käyttöön (ilman omistusoi-keutta) liikenneväylänä vanhastaan käytetty, toimituksessa määrätty tai aluettaan rakennustoimintaan käyttäneen maanomistajan tiealueeksi varaama yksityistie siirrettiin rakennuslain 44 §:ksi ja se tuli koskemaan yleiskaava-alueita. Asemakaava-alueella säännökset varsin huomaamattomasti muuttuivat siten, ettei omistajalla enää ollut oikeutta korvaukseen yksityistien alueesta (71.1 §)⁴⁹. Asemakaava-alueeseen sisältyvä yleisen tien alue siirtyi korvauksetta kaupungin omistukseen (46.1 §) kuten aiemminkin.

47 HE 91/1954, s. 5. Epäilemättä ääritilanteessa prosessi onkin ollut työläs pakkolunastuksineen ja korvauksen väkisin perimisineen, mutta hallituksen esitykseen ei sisälly konkreettista selvitystä siitä, miten suuri osuus luovutuksista on tosiasiaa hoidettu ”vaikeimman kautta”. Uttakaan järjestelmää, jossa katualueella olevat rakennukset olisi pakkolunastettava ja jossa luovutettavan pinta-alan laskentakaavassa olisi kiinnitettävä huomiota kiinteistön käyttötarkoituksiin, alaan ja rakennusoikeuteen, ja lisäksi olisi perittävä kateuskorvausta, ei nimittäin voitane pitää erityisen keveänä sitäkään, mihin kysymyksen palataan tuonnempana tässä selvityksessä.

48 Kateuskorvaukselle korkoa ei kuitenkaan kertynyt rakennuslain 77.4 §:n mukaan.

49 Lainsäädännön systematiikan kannalta on kiintoisaa, että kyseinen normi on siirretty laissa osastosta maan luovuttaminen ja lunastaminen osastoon yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus.

Rakennuslaissa säilytettiin kaupungin velvollisuus kadun rakentamiseen (78 §) ja säännökset kadun luovuttamisesta käyttöön säilyivät pääosin ennallaan, mutta kustannusten jako uudistettiin. Rakentamisen maksu määräytyi kustannusten ja tontin suuruuden ja rakennusoikeuden mukaan (RakL 10 luku). Kadun rakentamisesta kaupungilla oli oikeus saada tontinomistajalta korvausta tontin suuruuden ja tontin kerrosalan perusteella. Korvausta voitiin huoventaa, jos tontinomistajan saama hyöty ei ollut tontinomistajalta muuten perittäväksi määrättäviä kustannuksia vastaava. Korvausta oli suoritettava lisää, jos sorapintainen katu kestopäällystettiin. Korvauksen perusteeksi tuli kustannusarvio tai yleinen taksa eivätkä todelliset kustannukset. Korvaus voitiin rakennuslain aikana myös periä ilman kaavan jälkeistä uudisrakentamista, jos tontilla jo oli rakennus, jonka voitiin katsoa hyötyvän uudesta kadusta.

Sittemmin kadun rakentamisen maksusta on luovuttu: Ensin lailla kunnalle suoritettavasta katumaksusta (katumaksulaki 670/1978) ja sitten kiinteistöverolailla (654/1992). Katumaksulain mukaan asemakaava-alueella olevan kiinteistön omistajan tuli suorittaa kunnalle katumaksua katujen rakentamisesta ja kunnossapidosta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Katumaksu määräytyi maksuvelvollisen kiinteistön arvon, kiinteistön kohdalla olevan kadun laadun sekä kunnalle katujen rakentamisesta ja kunnossapidosta aiheutuneiden kustannusten perusteella. Kiinteistöverolain hallituksen esityksessä (HE 50/1992) todettiin, että katumaksulla ei ole onnistuttu jakamaan kunnan kadunpitokustannusten rahoitusta riittävän hyväksyttävällä tavalla, etuperiaatteen mukaisesti⁵⁰. Myös katumaksujärjestelmää pidettiin yksinkertaistamispyrkimyksistä huolimatta varsin monimutkaisena⁵¹.

Rakennuslakiin tehtiin sen voimassaoloaikana lukuisia osauudistuksia, joten kumoutuessaan rakennuslaki oli varsin erilainen kuin voimaantullessaan. Keskeisiä muutoksia ovat muun muassa kaavamopolin vahventaminen 1966, ns. maapaketin muutokset (671/1978) ja rakennuskaavatesäännösten hienosäätö (499/1981). Lisäksi säädettiin laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978), jossa tontinomistajan vastuu jäi edelleen varsin laajaksi. Myös vanha pakkolunastuslaki korvattiin edelleen voimassa olevalla lunastuslailla (603/1977). Katumaan hankkimisen ja kompensaaion sääntelyn (tontinomistaja maksaa korvausta kaupungille kadun tuomasta hyödyistä) idea on kuitenkin muuttuneessa muodossa edelleen osa maankäyttö- ja rakennuslakia.

50 "Puhtaasti etuperiaatteeeseen perustuva maksu on toimiva ratkaisu silloin, kun rasiusten jako maksuvelvollisten kesken on käytännössä mahdollista toteuttaa saatujen palvelujen suhteessa. Kadunpidosta syntyvien etujen jakaantuminen kiinteistönomistajien kesken on kuitenkin vaikeasti määritettävissä. Katumaksujärjestelmässä sovellettavat perusteet, kuten jyrkkä jako kaava-alueen ja muun alueen välillä sekä kiinteistöjen jako maksuluokkiin, eivät kaikissa tapauksissa johda rasiuksen jakaantumiseen etuperiaatteen mukaisesti. Kadunpitomenojen kustantamista ei voida käytännössä toteuttaa pelkästään etuperiaatteen perusteella. Toisaalta ei ole epäilystä siitä, että kadunpitomenot hyödyttävät kiinteistönomistajia. Muiden kiinteistönomistajia hyödyttävien, kohdentumiseltaan vaikeasti arvioitavien julkisten palvelujen tavoitin kadunpito voidaan erillismaksun sijasta ottaa huomioon yleistä kiinteistöveroä mitoitettaessa."

51 Korkein hallinto-oikeus. Katumaksupäivä 13.5.1982. KHO:n julkaisusarja 4/1982.

3 Väyläsääntelyn nykytila ja sen ongelmia

3.1 Maantiet

1990-luvulle tultaessa kulkuväyläsäännöksiin on tehty lähinnä hienosäätöä. Maantielain (503/2005) myötä tiealue hankitaan käyttöoikeuden sijasta omistusoikeudella ja muodostetaan omaksi kiinteistöksi, millä muutoksella on tavoiteltu lähinnä kiinteistöjärjestelmän selkeyttä. Maantiet perustetaan Suomessa valtiolle pääsääntöisesti omistusoikeudella ja merkitään kiinteistörekisteriin lunastusyksikköinä (MTL 10, 57–58, 70 §). Lunastusyksiköt ja korvaukset määritetään maantietoimituksessa (MTL 53 §). Kun maantie lakkautetaan, tiealueet siirtyvät korvauksetta keskiviivaperiaatteella tiehen rajoittuviin kiinteistöihin paitsi 1.7.1991 alkaen kuntien asemakaava-alueilla ja alueilla, joille kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan, ko. kunnan omistukseen ja ennen 1.7.1991 kaupungissa ja kauppalassa kunnan omistukseen (MTL 91 §; L245/1954). Tässä mielessä omistusoikeutta tiealueeseen voidaan pitää eräällä tapaa tietarkoitukseen sidottuna ja ehdollisena.

Asemakaavan tullessa voimaan siirtyy asemakaava-alueeseen sisältyvä olemassa oleva valtion tienpitäjänä omistama maantien tiealue korvauksetta kunnan omistukseen ja siihen syntyy samalla tienpitäjälle maantielain mukainen tieoikeus, jota valtio tienpitäjänä hallitsee ja hoitaa edelleen maantienä (MRL 93, 86a §§). Asemakaavan mukaiseksi kaduksi osoitettu maantien alue muuttuu kaduksi kunnan tekemällä kadunpitopäätöksellä ja samalla tienpitäjän oikeus tiealueeseen, tien hoito ja itse maantie lakkaavat (MRL 94 §). Kiinteistöoikeudet järjestellään joko maantietoimituksella tai yleisen alueen lohkomisella ja, jos maantiealue on katua leveämpi, myös ylijäävät alueet tulee käsitellä (Haulos 2011).

Tiehallinnon muistion (2007) mukaan, vaikkei laissa ole määrätty, kunta ilmoittaa kadunpitopäätöksestään maantienpitäjälle, joka edelleen esittää kiinteistörekisterinpitäjälle, että kyseiset maantiealueet poistettaisiin kiinteistörekisteristä. Käytännössä näyttää kuitenkin olevan, että kaikki kunnat eivät toimita aktiivisesti muutostietoja, minkä vuoksi kiinteistörekisterissä on paljon puutteita jopa kymmenien vuosien ajoilta. Maanteiden, liikennealueiden ja katujen parantamisten yhteydessä näyttää myös toisinaan syntyvän edestakaista omistus- tai hallintaoikeuksien siirtymisiä valtion tienpitäjän ja kuntien välillä, mitä

ainakin kiinteistörekisterin selvytyden näkökulmasta voidaan pitää haittana. Valtiohan saa maantienä käytettävän alueen omistukseensa tietoimituksella, kun taas kunta saa tiealueen omistukseensa laatimalla alueesta asemakaavan. Näin taajamarakenteen sisällä olevaa valta- tai maantietä kehitettäessä alueen omistus voi siirtyä vuosien mittaan kunnalta valtiolle ja valtiolta takaisin kunnalle, mitä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena.

3.2 Yksityistiet

Yksityistiet ovat pääasiassa rasiitteenluonteisia tieoikeuksia kiinteistörekisterissä olevien tielojen ”päällä”. Tiet on merkitty kiinteistörekisteriin käyttöoikeusyksikköinä, joiden sijainti ilmenee rekisterikartalta. Perustettaessa tieoikeutta Maanmittauslaitoksen toimitusinsinöörin johtamassa (yksityis)tietoimituksessa tieoikeus pyritään järjestämään siten, että siitä aiheutuu rasiitetulle kiinteistölle mahdollisimman vähän haittaa (YksTL2018).

Tieoikeuden saajan tai saajien on korvattava tieksi tarvittava maa-alue rasiitetulle kiinteistölle, ja tien rakentamisen ja kunnossapidon kustannuksista vastataan hyötymisperiaatteen mukaan määritettyjen tieyksikköjen mukaisesti. Rasiitetun kiinteistön omistajan hakemuksesta voidaan tie siirtää hänen kiinteistölleen aiheutuvan haitan poistamiseksi tai vähentämiseksi siirtämällä tie toiseen paikkaan hänen omistamallaan alueella tai erityisesti syystä muuallekin. Tieosakkaat voidaan velvoittaa osallistumaan siirtämisen kustannuksiin tieyksikköjensä mukaisessa suhteessa tai muutoin ottaen huomioon kiinteistön omistajalle tien siirrosta aiheutuva erityinen hyöty. (YksTL2018 10 §) Tien käytyä tarpeettomaksi tieoikeus voidaan myös poistaa, jolloin maanomistajalle palaa täysi hallintaoikeus kiinteistönsä.

Uusi yksityistielaki (560/2018) ei tuonut merkittäviä muutoksia tiealueen omistukseen tai tiemaksun perusteisiin, vaikkakin tieoikeuden sijainnin määrittelyn joustavoituminen (18 §) sekä 30 §:n tuoma oikeus sijoittaa johtoja tiealueelle tiekunnan luvalla ja siis ilman maanomistajan lupaa voidaan mainita.

Yksityisteitä voi olla olemassa myös kaupunkikuntien alueella. Yleensä yksityistiet sijaitsevat asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella, mutta niitä on edelleen olemassa myös asemakaava-alueilla. Lisäksi ranta-asemakaavojen alueilla kulkuyhteydet on perinteisesti järjestetty yksityisteiden eikä katujen avulla, vaikka kyse asemakaavasta onkin. Asemakaava-alueilla on myös vähäisempiä kulkuoikeusrasitteita, jotka pitkälti rinnastuvat yksityistiehin (esim. MRL 158 §).

Kun asemakaavoituksen myötä yksityistien liikenne ohjataan kadulle, yksityistie tai sen osa lakkaa, kun sen liikennettä välittämään tarkoitettun kadun rakentamista tai parantamista

koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 86 §:n 3 momentissa tarkoitettu kadunpitopäätös on tehty. Jos kunta ei tee kadunpitopäätöstä, tieosakkaalla tai tiekunnalla on oikeus saattaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen arvioitavaksi, onko kunnan kadunpitovelvollisuus syntynyt, ja se voi uhkasakolla velvoittaa kunnan täyttämään sanotun velvollisuuden.” (YksTL2018 13 §)

3.3 Kadut

Myös kaupungeissa katusääntelyn kehitysnopeus on hidastunut; maankäyttö- ja rakennuslain keskeisin uudistus tämän selvityksen näkökulmasta oli kaupunkien katu- ja maalaiskuntien rakennuskaavatiesääntelyn yhtenäistäminen eli enimmäkseen kaupunkisääntösten soveltamisalan laajentaminen myös maalaiskuntia koskevaksi. Siirryttäessä rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) katujen ilmaisuovutusvelvollisuus ja kateuskorvaus pysytettiin voimassa.

Maan luovuttamisesta ja lunastamisesta on säädetty MRL:n 13 luvussa, kaduista 12 luvussa ja maanomistajan velvollisuudesta korvata kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia 14 luvussa. Osin historiallisistakin syistä asemakaavoitus, kiinteistönmuodostus, katualueen haltuunotto, katusuunnitelma, kadun rakentaminen ja kadun luovuttaminen yleiseen käyttöön (kadunpitopäätös) on pidetty erillään ja säännökset on osin jopa hajautettu eri lukuihin, mikä tekee säännöskokonaisuudesta hankalasti avautuvan.

Kadunpidon järjestäminen on maankäyttö- ja rakennuslain 84.2 §:ssä säädetty kunnan velvollisuudeksi, mutta kunnalla on oikeus kokonaan tai osittain antaa kadunpito muiden tehtäväksi. Lisäksi kadun kunnossa- ja puhtaanapitolaki (669/1978) on edelleen voimassa ja määrittää tontinomistajan ja kunnan suhteita⁵². Kunta voi myös tehdä päätöksen kadunpidon lopettamisesta (MRL 86 §), jos toteutunut maankäyttö ei enää edellytä kadunpitoa.⁵³ Kaavan yleisten alueitten toteuttamisvastuu (ml. kadunrakentaminen) voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n nojalla annetulla kaavamääräyksellä myös siirtää maanomistajalle tai kiinteistön haltijalle, jos kaava on laadittu pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta tai muuta vastaavaa varten. Tällöinkin kunnalle jää toissijainen toteuttamisvastuu ja oikeus periä aiheutuneet kustannukset laiminlyöjältä. Käytännössä kaavan toteuttamisvastuista sovitaan myös usein maankäyttösopimuksissa.

52 Käytännössä kunnan rooli katujen ja teiden hoitajana vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa kunta hoitaa aktiivisesti jopa yksityisteitä, joissakin taas kunta on siirtänyt katurasituksen pitkälti kiinteistönomistajille tai hoitaa tätä näiden laskuun.

53 Päätöksen seurauksista ei ole säännöksiä.

Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain 94 §:n mukaisesti oikeus saada ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue omistukseensa kiinteistötoimituksella eli yleensä yleisen alueen lohkomistoimituksella. Toimituksessa katualueeseen kohdistuvat rasitukset raukeavat 107 §:n mukaisesti ja pantinhaltijalla on samanlainen oikeus korvaukseen kuin hänellä oli rekisteriyksiköönkin.

Kunta saa alueen haltuunsa, kun sitä ryhdytään rakentamaan tai muutoin tarvitaan käytettäväksi ja joko alueen erottamista koskeva kiinteistötoimitus on pantu vireille tai kunta on suorittanut alueesta korvauksen (94 §). Myöhemmän asemakaavan mukainen katualue sekä ylipäättään katualueella olevat vähäistä arvokkaammat rakennukset, rakennelmat, laitteet tai alueet kunnan on hankittava lunastamalla (95 §). Kunnalta ei edellytetä erillistä lunastuslupaa (96 §).

Rakennuslain korvaussäätelyä vastaten maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:ssä säädetään, että kunta maksaa korvausta katualueesta vain, jos kunnalle siirtyvä alue joko ylittää 20 % luovuttajan kaava-alueella omistamasta maasta tai on suurempi kuin luovuttajalle kyseisen kaavan alueella jäävä rakennusoikeus. Säännöstä on kuitenkin täsmennetty siten, ettei korvausvelvollisuuden määrittelyssä oteta huomioon asemakaavassa maa- ja metsätalousoalueeksi tai vesialueeksi osoitettua aluetta. Kunnan olisi myös suoritettava korvaus, jos luovuttaminen korvauksetta olisi kaavasta luovuttajalle aiheutuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen poikkeuksellisesti ilmeisen kohtuutonta. Kunnan on myös korvattava siirtyvällä alueella olevat rakennukset, puut, istutukset ja laitteet ym. 108 § mukaisesti.

Rakennuslain kanssa samankaltaisesti yksityisellä maanomistajalla ei ole oikeutta korvaukseen yksityistiestä (104.4 §) eikä valtiolla korvaukseen sen omistamasta maantiealueesta (93 §). Valtion omistama maantiealue siirtyy kunnalle korvauksetta, mutta samalla tienpitäjänä toimivalle valtiolle syntyy alueeseen maantielain (503/2005) 58.3 § mukainen tieoikeus. Tästä erillisenä prosessina kunta voi halutessaan ottaa asemakaavassa kaduksi osoittamansa maantien kadunpitopäätöksellä myös haltuunsa, jolloin tienpitäjän tieoikeus lakkaa (86 a §). Käytännössä kunta voi kaavoittaa alueen joko kaduksi (kunnan omistukseen) tai muuksi liikennealueeksi (edelleen valtion omistukseen), eikä kaduksi kaavoittaminen ja maapohjan haltuun ottaminen velvoita kuntaa tekemään kadunpitopäätöstä.

Muutossäännöksellä 222/2003 maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin 104.5 §, jolla rajoitettiin kunnan oikeutta periä maksua sellaisen entisen katumaan jalostamisesta tonttimaaksi, jonka maanomistaja on ensin luovuttanut ilmaiseksi katumaaksi ja sitten saanut tonttimaana takaisin. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, että tontti on edelleen saman omistajan omistuksessa ja ettei sen käyttötarkoitusta ole kaavassa muutettu.

Myös kateuskorvaus (105 §) säilytettiin laissa, vaikka sen periminen oli harvinaista.

Kaavamuutoksessa syntyneestä uudesta katualueesta korvaus on suoritettava lunastuslain periaatteiden mukaisesti lain 36 §:ää soveltamatta (MRL 104 §).

Asemakaava-alueilla kulkuyhteyksiä voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 158–159 §:n mukaisesti perustaa myös rakennusrasitteina kiinteistöjä tai yleistä jalankulkua varten ja rasite voidaan kiinteistön lisäksi perustaa myös kuntaa varten. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37.2 § mukaan tontin ei ole välttämätöntä rajoittua yleiseen alueeseen, jos kulkuyhteys tontille voidaan järjestää ”tonttijaossa osoitettavana ja kiinteistötoimituksessa enintään kahta tonttia varten perustettavana rasitteena mainitussa kohdassa tarkoitetun tontin kautta”. Lisäksi asetuksen 37.3 §:n mukaan tonttijako voidaan edellisten kohtien esittämättä laatia myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, jos tonttia palveleva kulkuyhteys järjestetään asemakaavassa nimenomaisesti määrätyn mukaisesti taikka jos tonttijako tehdään korttelissa, jossa on voimassa tai johon suunnitellaan kolmiulotteinen tonttijako. Asemakaavan edellyttämistä muista rasitteista MRL 159 §:n mukaan säädetään kiinteistönmuodostamislaisissa, luku 14. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sinänsä aseta kunnalle velvollisuutta järjestää kulkuväylät asemakaava-alueilla nimenomaan katujen avulla, näin on vain totuttu toimimaan.

3.4 Nykytilan arviointia ja oikeuskäytäntöä

Tässä kohdassa tarkastellaan edellä esitettyjen lainsäännösten rakenteita ja sisältöjä sekä niiden soveltamista käsitteitä muutamaa oikeustapausta että opinnäytetöissä esille tuottuja havaintoja siitä, kuinka katualueiden haltuunotto-, kiinteistönmuodostus- ja korvausprosessit toimivat.

3.4.1 Hankalia käsitteitä ja kuolleita lain kirjaimia

Kuten historiallisesta katsauksesta kävi ilmi, nykyinen järjestelmä on kehittynyt pitkän ajan kuluessa ja merkittävältä osaltaan katusääntely on varsin vanhaa. Kun säännöksiä on lisätty pitkän ajan kuluessa, monet säännökset saattavat vaikuttaa maallikon silmissä päällekkäisiltä tai ristiriitaisilta. Toisilleen lähekkäisiä mutta eri tavoin muotoiltuja käsitteitä ja erilaisia poikkeuksia on paljon, ja rakenteet ”kokonaan tai osittain”, ”kunta voi” ja ”kunta saa” ovat varsin yleisiä jättäen kunnalle laajan harkintavallan prosessien etenemistavoissa ja

-nopeudessa⁵⁴. Esimerkkejä hankalista lähikäsitteistä tai käsitteiden epä johdonmukaisesta käytöstä sisältyy mm. seuraaviin säännöksiin:

- **kadunpidon järjestäminen** kuuluu kunnalle (84.2 §), mutta kunta voi **antaa kadunpidon** kokonaan tai osittain **muiden tehtäväksi**. Kiinteistöille kuuluvista **kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista** säädetään erikseen (lailla 669/1978).
- kunta voi **aloittaa kadunpidon** maanomistajan suostumuksella jo ennen kuin asemakaava on saanut lainvoiman (86.2 §)
- jos asemakaava on laadittu yksityisen loma- tai matkailuhankkeen tai vastaavan vuoksi, voidaan kaavamääräyksellä siirtää **kaavan toteuttamisvastuu kadun osalta** kokonaan tai osittain maanomistajalle tai haltijalle (91.1 §, kunnalla lisäksi viimesijainen vastuu)
- kunta **saa katualueen haltuunsa**, kun sitä **ryhdytään rakentamaan** tai muutoin **tarvitaan käytettäväksi** ja **alueen erottamista koskeva kiinteistötoimitus** (=yleensä yleisen alueen lohkominen) on pantu vireille tai kun kunta on suorittanut alueesta 104 § mukaisen korvauksen (95.1 §, lisäksi poikkeuksia)
- jos **asemakaavan toteuttamisesta** ja korvauksesta tehdään sopimus, se sitoo kiinteistön myöhempää omistajaa. Jollei korvauksesta sovita, asia ratkaistaan lunnastuslain mukaan. (109 §.)
- kunnan kadunpitovelvollisuus alkaa, kun *asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve edellyttää* (86.1 §)
- liikennetarpeesta huolimatta kunnan kadunpitovelvollisuus ei kuitenkaan ala, jos kunnalle aiheutuva kadunrakennuskustannus olisi **kohtuuton tyydyttävään liikennetarpeeseen** verrattuna (86.1 §)
- kun alueelle hyväksytään ensimmäinen asemakaava, kunta **saa omistukseensa** katualueen **kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella**. (94.1 §)
- kunta voi päättää lopettaa kadunpidon, jos *toteutunut maankäyttö ei enää edellytä* kadunpitoa (86.4 §)

On myös mahdollista, että maankäyttö- ja rakennuslain hankalalukuisuus haittaa sen soveltamista myös kunnissa, erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa henkilöstöresurssit saattavat olla rajalliset eikä kaikkien säännösten taustoihin ole mahdollista yksityiskohtaisesti perehtyä. Tästä esimerkkinä voidaan todeta katualueen haltuunottoa pienessä kunnassa

54 Maankäyttö- ja rakennuslain lukijalle voi tulla sellainen mielikuva, että löydettyään pykälän kuvittelee löytäneensä vastauksen, mutta toisaalta seuraava pykälä tai seuraavassa luvussa oleva pykälä saattaa kuitenkin muuttaa tilanteen täysin toiseksi. Kun myös maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtanut hallituksen esitys viittaa monelta osin lähinnä aiempaan lainsäädäntöön ja sen voimassaoloaikana kehittyneisiin käytäntöihin, laista on tullut hankalasti haltuun otettava.

tutkinut Hosiaisluoman (2010 s. 30) päätelmä ”*prosessi on tehty kunnille aika työlääksi ja vaikeaksi, koska lakia joudutaan tulkitsemaan niin paljon*”.

Käsitteellistä epäselvyyttä lisää jossain määrin myös se, että kiinteistöjen ja huoneistojen vaihdannassa puhutaan yleisesti omistuksesta ja hallinnasta. Katualueiden oikeudellinen jäsentyminen voi olla hankalasti ymmärrettävä, kun asemakaavalla kunnalle syntyy ensin oikeus omistusoikeuden saamiseen ja kunnalle voidaan antaa hallintaoikeus ennen omistusoikeutta sen perusteella, että tällä on mahdollisuus halutessaan hankkia tulevaisuudessa omistusoikeus. Jääskeläinen (2012, tiivistelmä) havaitsi puolestaan tutkimuksessaan

”lainsäädännön soveltamisessa ongelmia, joista yksi liittyy ns. ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen ja sillä mahdollisesti sijaitsevan omaisuuden omistus- ja hallintaoikeuksien rajanvetoon”.

Määritelmäsäännökset olisi jo maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä ollut aiheellista kerätä yhteen pykälään erilleen toimijoiden velvollisuuksista. Maankäyttö- ja rakennuslain luettavuutta hankaloittaa se, että katualueita koskevia säännöksiä on maankäyttö- ja rakennuslaissa useassa eri luvussa (12, 13 ja 14) siten, että esimerkiksi maantien muuttamisesta kaduksi on säädetty 86 a §:ssä ja maantien katualueen siirtymisestä kunnalle ja tieoikeuden syntymisestä valtiolle taas 93 §:ssä⁵⁵.

Maankäyttö- ja rakennuslain ymmärrettävyyttä heikentää myös se, että säännökset ovat osin jääneet soveltamatta. Esimerkiksi ilmaisuvelvollisuuden tasapainottajaksi tarkoitettua kateuskorvausta (MRL 105 §) ei mm. siihen liittyvän hallinnollisen taakan vuoksi käytetä.

Myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:n⁵⁶ mukainen kunnan velvollisuus pitää luetteloa (sovituihin mutta) maksamattomista kaavan toteuttamiseen liittyvistä korvauksista (ml. korvaukset katumaaksi luovutetusta alueesta ja sillä olleista rakennelmista ja istutuksista) ei vaikuta toteutuvan ainakaan sellaisessa muodossa, että kaikilla kunnilla olisi tällainen helposti käytettävä luettelo.

3.4.2 Moniportainen prosessi lisää epäselvyyksiä

Käsitteelliset epätarkkuudet eivät kuitenkaan ole katualueita koskevan lainsäädännön ainoa ongelma. Kuten edellisen alaluvun esimerkistä kävi ilmi, katualueiden toteuttamisen

55 Maankäyttö- ja rakennuslain rakenne on tältä osin pitkälti perua asemakaavalaista.

56 Säännöksellä on pitkä historia, sillä kaupunginhallituksella oli jo rakennussäännön (41/1932) 3 § 2 mom. mukaan velvollisuus pitää kirjaa niistä tontinomistajista tai haltijoista, jotka ovat velvolliset korvaamaan kaupungille katumaan arvoa tai kadun tai viemärin rakennuskustannuksia.

prosessit ovat paitsi hyvin joustavia myös erittäin monivaiheisia. Monet nykyäänökset ovatkin ymmärrettävissä paremmin 1900-luvun alun näkökulmasta; tuolloin kaupunkeihin laadittiin laajoja asemakaavoja, joiden toteutuminen saattoi kestää kymmeniä vuosia ja välivaiheille sekä tarvittiin aikaa että aikaa oli käytettävissä. Kun nykyisin kaavat toteutuvat yleensä nopeammin, voidaan ehkä kysyä, onko sellainen järjestelmä looginen ja tehokas, jossa asemakaavan laatimista ja hyväksymistä voi seurata monia hallinnollisia ja vieläpä valituskelpoisia vaiheita (mm. katualueen haltuunotto, katusuunnitelma, kadun rakentaminen, kadun ottaminen toimituksella kunnan omistukseen sekä korvausten määrääminen), ja nämä vaiheet voivat vielä toteutua kunnittain eri järjestyksessä tai jäädä kokonaan toteutumatta.

Kuten kyselyn vastauksista käy ilmi, vaikuttaisi siltä, että ainakin osalla kunnista on ylipäättään jonkintasoisia vaikeuksia selviytyä tämän monivaiheisen järjestelmän kanssa, sillä kunnissa on merkittävä määrä katualueita, joiden osalta katuprosessi on jäänyt jollakin tavalla kesken. Fyysisen kadun osalta hallintopäätöksiä saattaa olla tekemättä tai korvauksia maksamatta. Tiedot mahdollisista sopimuksista kiinteistönomistajien kanssa saattavat olla kunnan arkistoissa tai ne ovat saattaneet mennä virkamiesten ja tontinomistajien mukana tuonpuoleiseen (näin esim. Järvitalo 2017 tutkimuksessaan Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakuntien kuntiin, 19 vastausta, sekä Jääskeläinen 2012 s. 41). Rakennuslain aikaisten, käyttöoikeudella toteutettujen rakennuskaavateiden muuntaminen kaduiksi maankäyttö- ja rakennuslain myötä on ehkä myös ollut päätös, jonka kaikkia seurauksia ja muutokseen tarvittavia resursseja ei ehkä päätöstä tehtäessä ole otettu huomioon, sillä entisiin rakennuskaavateihin vaikuttaa liittyvän erityisen paljon epäselvyyksiä tai järjestämättömyyttä⁵⁷. Esimerkiksi Tuhkusen (2012 tiivistelmä ja s. 23) mukaan Etelä-Savon kuntien (14 kpl) *”kaavoittamat katualueet ovat lähes poikkeuksetta erottamatta kiinteistöistä”* eli kunnissa ei hänen mukaansa ole esiintynyt tarvetta saada yleisiä alueita yksilöidyiksi ja merkityiksi kiinteistörekisteriin toisin kuin HE 110/1998 kiinteistömuodostamislain muuttamiseksi esitti, vaan kiinteistörekisterin *”selvyyden kannalta, lohkomattomien katualueiden pinta-alat ovat mukana väärissä kiinteistöyksiköissä”*. Edelleenkin tällainen *”on olemassa oleva tilanne suurimassa osassa kuntia, joissa MML on rekisterinpitäjänä. Haltuunotot on tehty, korvaukset yleensä maksettu, mutta lohkominen on tekemättä”* (Tuhkunen 2020). Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakuntien 19 kunnassa (sekä MML:n että kuntien itsensä hoitamia rekistereitä) *”kunnat omistavat 73 % asemakaavassa osoitetuista katualueista, joita ei ole muodostettu yleisen alueen rekisteriyksiköksi”* kunnittaisten erojen olleessa suuria, mutta pääsääntöisesti *”kiinteistömuodostus on tekemättä”* (Järvitalo 2017 s. 45). Pienessä Päijät-Hämeen kunnassa oli lohkomattomia tapauksia Hosiailuoman (2010 s. 27) tutkimuksen mukaan 108 kpl. Lisäksi asemakaava-alueilla tai sen liepeillä

57 Näyttää, että maankäyttö- ja rakennuslaissa säätämisen yhteydessä olisi rakennuskaavateiden käsittelystä tulut antaa kunnille selkeät toimintaohjeet perusteluineen, mutta tällaista ei näyttäisi tapahtuneen.

on yksityisteitä, jotka kunta on saattanut ottaa hoitoonsa, mutta joiden osalta hallinnollista prosessia ei ole viety päättepisteeseensä.

3.4.3 Mitä korvataan – mitä ei

Jos katualueen omistusoikeuden, haltuunoton ja korvausten määrittämisen prosesseja katsotaan kokonaisuudessaan korvausnäkökulmasta, niin havaitaan, että säännökset ovat varsin epäselviä, monimutkaisia ja jopa monitulkintaisia, kuten mm. Jääskeläinen (2012 s. 44–45) ja Ropponen (2016 s. 41) ovat opinnäytetöissään osoittaneet. Tilanteissa saatetaan joutua soveltamaan osin hyvinkin vanhoja säännöksiä aina asemakaavalain aikaan saakka. Siten yksinkertaistetustakin vuokaaviosta tulisi erittäin monimutkainen. Siksi sitä ei tämän selvityksen yhteydessä edes pyritä laatimaan.

Jos kyseessä on ensimmäinen asemakaava, katualue voidaan lohkoa kunnalle. Kunta on saanut omistusoikeuden alueeseen suoraan MRL 94 §:n perusteella. Kunta saa ilmaiseksi katualueeseen sisältyvät yksityisen sekä yleisen tien alueet sekä on jo saanut mahdolliset lakanneen yleisen tien tai maantien alueet.⁵⁸ Maanomistajan ilmaisluovutusvelvollisuus on 20 % kaava-alueen muusta kuin maa- ja metsätalousmaasta ja vesialueesta sekä katualueeseen sisältyvästä maanomistajan yksityistien alueesta (KKO 1991:6)⁵⁹ tai enintään hänen maalleen rakennettavaksi sallitun kerrosalan määrä⁶⁰. Myös kunnan jo ennestään omistamaan katualueeseen kohdistuvat rasitukset voidaan käsitellä. Kunnalle voi aiheutua vahingonkorvausvastuu pantinhaltijaa kohtaa. Mitään korvauksia ei kuitenkaan käsitellä

58 Puutteelliset tai virheelliset kiinteistörekisteritiedot. Entisten yleisten teiden ja yksityisteiden (ml. lakanneet yhteiset tiet) leveydet ja sijainnit ovat erityisesti maalaiskunnissa olleet varsin epämääräisiä. Sitten näitä on toimitusten yhteydessä täsmennetty lähinnä maaseutualueilla, mutta kaupunkialueilla näin ei välttämättä ole toimitettu. Oman ongelmansa tuo teialueen ulottuvuuden muutos maanomistajan suostumuksella (ml. ns. konkludenttinen hyväksyntä eli hiljainen suostumus, jonka osoittaminen voi olla hankalaa), joka oli vanhan yksityistien 16 §:ssä ja joka nyttemmin sisältyy yksityistielain (560/2018) 16 §:ään. Mittaustekniikan lisäksi ongelmia on myös tiedonhallinnassa. Osin päätökset vanhoista teistä ja niiden ulottuvuuksista saattavat olla kunnan tielautakunnan tai jopa ASO:n arkistoissa. Katualueen ilmaisluovutuksessa yleisillä ja yksityisillä teillä on kuitenkin erillinen asema, mikä lisänee sekä kuntien hallinnollista taakkaa, toimituskustannuksia että potentiaalia riitoihin.

59 Kunta voi ohjata ilmaisluovutusvelvollisuuden syntymistä kaavoituksessa myös kaava-alueen rajaamalla sekä käyttötarkoituseroilla. Kunta voi maankäyttö- ja rakennuslain yleisten kriteerien sisällä ensinnäkin hyvin vapaasti ratkaista, mikä alue asemakaavoitetaan. Kunnan oikeudesta rajata kaava-alue ks. KHO:n päätöstä 31.1.2011 taltio 194. Tapauksessa Järvenpään kaupunki oli kaavoittanut Saunaniityn pientaloalueen omistamalleen maalle yksityisessä omistuksessa olleen Eriksnäsin tilaan kuuluneen kiilan taakse. Kulkuyhteys pientaloalueelle oli järjestetty piirtämällä katu Eriksnäsin tilaan kuuluneen kiilan yli. Muilta osin pienehkö kiila jätettiin asemakaavan ulkopuolelle. Toisin kuin Helsingin hallinto-oikeus (31.03.2010 10/0238/5), korkein hallinto-oikeus katsoi, että asemakaavan rajaus oli asianmukainen. Toisekseen kunta voi osoittaa alueita kaavassa erilaisiin käyttötarkoituksiin. Vaikka säännöksessä on rajattu maa- ja metsätalousmaa ja vesialue laskennan ulkopuolelle ikään kuin sellaisina alueina, jotka eivät saa kaavoituksesta hyötyä, rajaus ei silti takaa sitä, etteikö maanomistajalle voitaisi muun nimisillä aluemerkinnoilla kaavoittaa ”hyödyttömiä” alueita.

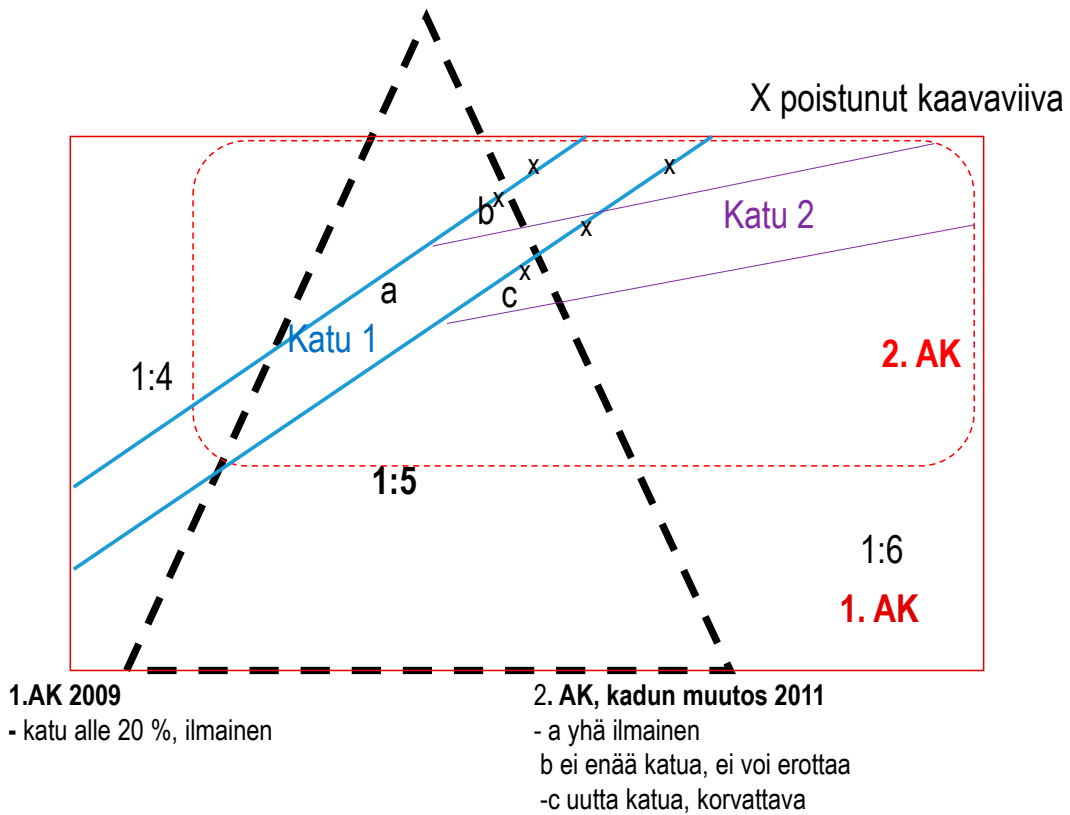
60 Tapauskohtaisesti maaneliömetrin ja rakennusoikeusneliömetrin arvoerot voivat olla merkittävät sen mukaan, kummalle on enemmän kysyntää. Käytännössä kunta voi kaavaa laatiessaan kohdentaa rakennusoikeutta siten, että ilmaisluovutusvelvollisuus syntyy. Maanomistaja ei kuitenkaan välttämättä hyödy sellaisesta rakennusoikeudesta, jota hän ei halua tai tarvitse tai jolle ei ole markkinoilla kysyntää.

lohkomisen yhteydessä. Jos niistä ei sovita, ne ratkaistaan lunastustoimituksessa. Haltuun kunta voi katualueen ottaa, kun sitä aletaan rakentaa ja muutoin tarvitaan käytettäväksi ja lohkomistoimitus on pantu vireille tai kun kunta on suorittanut mahdolliset korvaukset. Jos katualueella on vähäistä arvokkaampi rakennus tms., ei kunta kuitenkaan saa ottaa aluetta siltä osin haltuun ennen kuin korvauksesta on sovittu tai lunastustoimitus pantu vireille. Tosin asia näyttää monilta osin olevan myös tulkinnanvarainen. Perusmenettelyjen lisäksi kunta voi sopia haltuunotosta maanomistajan kanssa tai hankkia katualueen käyttöönsä normaalilla saannolla.

Muutosasemakaavassa syntyneellä katualueella ei maanomistajalla ole ilmaisluovutusvelvollisuutta, ks. kuvaa 1.⁶¹ Entisellään pysyneeseen ensimmäisen asemakaavan mukaiseen katualueeseen sovelletaan kuitenkin ensimmäisen asemakaavan ilmaisluovutussääntöjä.⁶² Kun muutetun asemakaavan uudella katualueella ei ole ilmaisluovutusta, on kunnan siellä hankittava katualueet normaalilla saannolla (yleensä kiinteistön kauppa) tai käyttäen lunastusta. Normaali saanto lohkotaan, mutta lunastaminen vaatii lunastustoimituksen suorittamista. Lunastustoimituksessa käsitellään myös korvausasiat toisin kuin lohkomisessa. Haltuunsa kunta saa katualueen ottaa, kun lunastustoimitus on pantu vireille. Korvauksille lasketaan 6 %:n korko haltuunotosta alkaen lunastuslain mukaan.

61 Kaupungeilla on toisinaan tarve muuttaa asemakaavan katulinjauksia ja katualueen kokoa, esimerkiksi kaupunkien liikennejärjestelmien kehittyessä (uudet raitiotiet yms.). Katualueen sijainti ja rajat määrätään aina asemakaavan muutoksella. Kaavamuutoksesta johtuva katualueen laajennus on korvattava tontin omistajalle täyden korvauksen mukaisesti. Erilaisten korvausperiaatteet ns. ensimmäisen asemakaavan ja kaavamuutosten kohdalla aiheuttavat jonkin verran byrokratiaa eivätkä aina toimi myöskään yhdenvertaisuuden näkökulmasta ideaalilla tavalla.

62 Jos ensimmäinen asemakaava on kumottu ennen kuin sen kadut on rakennettu tai otettu haltuun, voi olla epäselvää, mikä on se ensimmäinen asemakaava, jota ilmaisluovutusvelvollisuus koskee. Kaavat eivät läheskään aina toteudu.



Kuva 1. Esimerkki katualueen ilmaisluovutuksesta tilan 1:5 ensimmäisessä asemakaavassa ja asemakaavan muutoksessa

Kaikissa toimitustavoissa kiinteistötietojärjestelmän tiedot saadaan päivitettyä, mutta ainoastaan lunastustoimituksessa on korvausten maksamiselle määräaika. Korvaukset saattavat jäädä erittäin pitkiksi ajoiksi maksamatta, jopa yli moniksi vuosikymmeniksi. Voi olla, että korvaukset on voitu maksaakin, mutta siitä ei ole tietoa enää olemassa tai löydettävissä eikä kukaan enää edes muista, tai sitten korvausten maksukin on vain unohtunut (esim. Ropponen 2016 s. 40–43). Maankäyttö- ja rakennusasetuksenkin 102 §:n mukaan sovitusta maksamattomista korvauksista pitäisi kunnan pitää luetteloa, mutta selvityksen yhteydessä ei kukaan ole toistaiseksi edes tiennyt sellaisen vaatimuksen olemassaolosta eikä sellaisista ollut merkintöjä kyselyn vastauksissa, vaan niissä valitettiin, ettei tietoja katumaahan liittyvistä asioista ole ainakaan helposti löydettävissä. Jos luetteloa olisi pidetty, ainakin siltä osin olisi luullut tietojen löytyvän.

Tämä kuvaus on vain suuntaa antava, mutta havainnollistaa kuitenkin jollakin tavalla sitä monimutkaista prosessia, jossa katualuetta otetaan haltuun ja korvauksia maksetaan. Kuvaavasti Ropposen (2016) tutkimuksessa selvitettiin yleisimmin arviointitoimituksissa

käytettyjen lunastuslakien eroja sekä tulkintaongelmia käytännössä.⁶³ Tutkimuksessa todettiin tarvetta lunastuslakien uudistamiseen monilta osin. Tässä kohdassa käsitellään vain kolmea selvimmin katualueisiin liittyvää kysymystä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen katualueen haltuunotto ja siihen liittyvä korvaustenmaksu todettiin vastausten perusteella käytännössä sekavaksi ja uudistamista kaipaavaksi. ”Useissa vastauksissa ehdotettiin korvausten maksamisen sitomista katualueen kiinteistönmuodostamiseen tai haltuunottoon. Toisin sanoen pitäisi tehdä sellaiset lainmuutokset, että korvaus ei jäisi käsittelemättä tai määräämättä. Vastaavasti ehdotettiin sellaista säännöstä, jossa selvennettäisiin sitä, että korvaus ei vanhene.” (Ropponen 2016 s. 41) Tutkimuksessa on useita siteerauksia saaduista vastauksista, jotka osoittavat selkeästi säännösten ongelmallisuuden ja toimimattomuuden vaarantaen perustuslain täyden korvauksen periaatteen toteutumisen.

Korvausten arvohetken osalta todettiin, että pääsääntöisesti ”arvohetken liittäminen haltuunottoon on hyvä”. Katualueen lunastuksessa voi kuitenkin syntyä ongelmia, jos haltuunotto on tapahtunut jopa vuosia tai vuosikymmeniä sitten, minkä takia tarkoituksenmukaisin menettely voisi olla lunastuksen lopettamisen hintataso. (Ropponen 2016 s. 52–53.)

Asemakaava-alueen haitankorvauskynnyksissä esim. kadun rakentamisen johdosta oli säännöksissä todettu ristiriitaa sekaannuksen aiheutumista. ”Kyse on LunL 35 §:n ja MRL 106 §:n ja 108 §:n välisestä suhteesta.” ”Oikeudessa ja toimituksessa on säännöksiä tulkittu välillä melko ahtaasti eli MRL 106 §:ää on tulkittu käytettäväksi tilanteissa, jossa maata ei lunasteta tai oteta katualueeksi. MRL 108 §:ää taasen on käytetty silloin, kun katua on luovutettu ilmaislouutusvelvollisuudella. Sitten, kun maata on lunastettu ja suoritettu korvaus, on sovellettu LunL 35 §:ää (ilman haitankorvauskynnystä). Varsinkaan jälkimmäisessä menettelyssä ei ole minkäänlaista logiikkaa suhteessa siihen, että maata ilmaiseksi luovutettaessa korvauskynnys on korkeammalla.” (Ropponen 2016 s. 62–63.)

Korvausten määrittämisestä on jonkin verran oikeuskäytäntöä lähinnä maa- ja metsätalouden osalta. Seuraavassa kuvatut esimerkit oikeuskäytännöstä paljastavat karusti isoja epäselvyyksiä ja erikoisuuksia sekä korvauslaskelmien tekemisen hankaluuksia. Jälkimmäisessä tapauksessa kaava oli 45 vuotta vanha, ja sitä oli sittemmin muutettu useamman kerran, ensimmäisessä tapauksessa kaava oli vuodelta 1998. Molemmista korvausriita oli esillä 2007 maa- ja metsätalouden osalta. Toinen yritti KKO:eenkin, ehkä pääasiassa muutaman sadan euron takia (korvaus alle 20 000 €), muttei saanut valituslupaa.

63 Ropposen (2016 s. 36) tutkimuksen yhteydessä toteutettiin valtakunnallinen kysely Maanmittauslaitoksen arviointitoimitusprosessissa. Vastauksia saatiin yhteensä 18, josta pääosa toimitusinsinööreiltä, mutta kaksi myös kunnasta ja yksi yksityissektorilta. Vastaamiseen osallistuneita oli yhteisvastausten takia jonkin verran enemmän.

Vantaan käräjäoikeuden maa- ja metsätalouden osasto antamassa tuomiossa 07/9651 (30.10.2007) oli kyse katualuekorvausten määräämisestä sekä ilmaisluovutuksen laskemisesta entisellä rakennuskaava-alueella. Lunastustoimitus oli tullut vireille kunnan hakemuksesta, kun maanomistajien kanssa ei ollut päästy sopimukseen korvauksista. Lunastustoimikunta oli määrännyt korvaukseksi kunnan hyväksymillä yksikköhinnoilla 19 258,56 euroa katsoen, ettei ilmaisluovutusvelvollisuutta voitu soveltaa, koska korvattava katualue ei ensimmäisessä detaljikaavassa ollut katualuetta. Kunta valitti maaoikeuteen vaatien, että korvausta määrättäessä katualueiden pinta-aloista on vähennettävä ilmaisluovutuksen piiriin kuuluvat alueet, jolloin korvaukset on alennettava ensisijaisesti 15 278,76 euroon ja toissijaisesti 18 959,15 euroon. Vastaaja piti vaatimusta aiheettomana. MO totesi ratkaisussaan, että alueen ensimmäinen detaljikaava oli vahvistettu 1961, sitä oli muutettu 1980 ja viimeksi 1994, joten ilmaisluovutusvelvollisuus aikaisemmasta rakennuskaavatiestä on 10 %. Oikeuskirjallisuuden osalta maaoikeus totesi, että Larma ym. (1992) esittämä ilmaisluovutuksen laskentamalli rakennuskaavan muutostilanteessa *"sisältää osittain käytännössä vaikeasti sovellettavaa ja tulkinnanvaraista laintulkintaa"*, kun taas Granströmin (2002) esittämä malli, jonka mukaan *"rakennuskaavan muutoksen ollessa kysymyksessä on kunnalle siirtynyt rakennuskaavatien alue korvattava maanomistajalle kokonaisuudessaan, paitsi jos rakennuskaavatien alue on sisällytynyt rakennuskaavatien alueena jo rakennuslain (370/1958) aikana voimaan tulleeseen ensimmäiseen rakennuskaavaan ja sen jälkeen säilynyt rakennuskaavatienä kaikissa rakennuskaavan muutoksissa eikä 10 prosentin ilmaisluovutusrajaa ole ylitetty"*, oli MO:n mukaan selkeä tulkinta ja se päätti soveltaa sitä katsoen myös, etteivät maanomistajat ole luopuneet oikeudestaan saada täyttä korvausta menetyksestään. Vastaajan tilan koko alue sisältyi ensimmäiseen rakennuskaavaan, mutta nyt kysymyksessä olleista kaduista vain noin 80 m²:n suuruinen kaistale oli tuolloin nykyisen asemakaavan mukaan katualuetta, jota myös ilmaisluovutusvelvollisuus on voinut koskea. Kun tilan pinta-ala oli 12 400 m² ensimmäisen rakennuskaavan aikaan, oli ilmaisluovutusvelvollisuus 1 240 m². Kun tilasta kuului rakennuskaavateihin tuolloin n. 2 300 m², jäi korvattavaksi katualueeksi n. 1 060 m², *"joka vastaa noin 46 % katualueiden määrästä"* ja täten ko. 80 m²:n katualueesta *"on määrättävä korvaus 46 prosentin osalta menetyksestä"* eli 37 m²:n osalta. Tällöin lunastuskorvaukseksi tuli yhteensä 18 871,56 euroa eli korvausta oli alennettava 387 eurolla. Korkein oikeus 15.2.2008/151 ei myöntänyt kunnalle valituslupaa, joten MO:n tuomio jäi pysyväksi.

Vantaan käräjäoikeuden maa- ja metsätalouden osasto antamassa tuomiossa 12/2333 (16.2.2012) oli kyse katualuekorvausten määräämisestä sekä ilmaisluovutuksen laskemisesta entisellä vuonna 1949 vahvistetulla asemakaava-alueella, jota oli muutettu vuonna 1963 edelleen voimassa olevalla asemakaavalla. Lunastustoimitus oli tullut vireille kaupungin hakemuksesta mm. sen ennestään omistamaan tilaan kuuluvan vuonna 1946 luovutetun 2 510 m²:n määrälän jäljelle jääneen 639 m²:n määrälän M lunastamiseksi. Voimassa olevassa asemakaavassa määrälä M on osoitettu puistoksi (306 m²), kaduksi M (200 m²) ja kaduksi S (133 m²). Lunastustoimikunta oli katsonut, että lunastettavaa katualuetta koskee vuoden

1963 asemakaavan muutos, joten MRL 104 §:n mukaista ilmaisluovutusvelvollisuutta ei ole, ja määrännyt korvaukseksi määräalan M osalta 1 917 €. Kaupunki valitti maaoikeuteen vaatien, että katualueen M osalta alue on luovutettava kaupungille korvauksetta. Pääkäsittelyssä kaupunki vaati myös katualueen S luovuttamista korvauksetta. Perusteiksi kaupunki esitti mm., että asemakaavan muutos ei vaikuta ilmaisluovutusvelvollisuuteen, kun ensimmäisen asemakaavan mukainen katu on kaavan muutoksessakin katua, että alkuperäinen määräala rakennettiin 1940–50-lukujen taitteessa, jaettiin ja lisärakennettiin vuoden 1963 asemakaavan jälkeen ja kulku tonteille on aina tapahtunut katualueen M kautta, jonka kaupunki kuitenkin rakensi vasta 1980-luvulla, ja siksi katu M on katsottava omistajan varanneen tiemaaksi käyttäessään aluetta järjestettyyn rakennustoimintaan. Vastaaja vaati valituksen hylkäämistä, koska kaupunki on lupaa kysymättä ottanut alueet käyttöönsä, mikä ei kuitenkaan merkitse, että alueet pitäisi luovuttaa ilmaiseksi. MO totesi ratkaisussaan ensinnäkin, että vasta pääkäsittelyssä tehty vaatimus katualueen S luovuttamisesta korvauksetta jätetään tutkimatta, koska se on esitetty vasta muutoksenhauille varatun määräajan jälkeen. MO totesi, että asemakaavalain katukäsite oli laajempi kuin rakennuslaissa, mutta katu M oli osoitettu kaduksi jo vuoden 1949 asemakaavassa ja sitä oli liikennöity viereisille korttelialueille, joten sen voitiin katsoa olevan rakennuslain tarkoittamaa katualuetta ja se säilyi katuna myös 1963 kaavassa, joten siihen tulee soveltaa myös MRL 104 §:ää. MO katsoi, että kun yksityistielaki ei koske *”ns. omia teitä eikä se seikka, että aluetta on väliaikaisesti käytetty, tee alueesta tässä tilanteessa ennestään olevaa tietä”* eikä missään kiinteistötoimituksessa ole perustettu yksityistielain mukaista tieoikeutta, ei alueella ole *”ennestään olevia teitä, joiden osalta määräalojen omistajilla olisi ilmaisluovutusvelvollisuus”*. Ilmaisluovutusvelvollisuutta ratkaistessaan MO ensinnäkin totesi, ettei korvauksetta luovuttamista voida tässä tapauksessa pitää kohtuuttomana. Pinta-ala- ja rakennusoikeusperusteisen ilmaisluovutusvelvollisuuden osalta MO totesi, että alkuperäisen määräalan pinta-alan perusteella ilmaisluovutusvelvollisuus oli $(0,20 \times 2\,510 \text{ m}^2 =) 502 \text{ m}^2$ ja rakennusoikeuden perusteella, kun asemakaavassa 1949 määrälalle oli osoitettu $1\,871 \text{ m}^2$:n suuruinen OK-tontti, jonka pinta-alasta $\frac{1}{4}$ saatiin käyttää rakentamiseen ja, kun asuinrakennuksen korkeus ei saanut ylittää 8 metriä eikä muun rakennuksen korkeus 5 metriä, niin myös rakennusoikeuden enimmäismäärä vastasi $\frac{1}{4}$ tontin pinta-alasta, joten määräalan osalta rakennusoikeusperusteinen ilmaisluovutusvelvollisuus oli $(0,25 \times 1\,871 \text{ m}^2 =) 467 \text{ m}^2$ eikä tätä laskettaessa oteta huomioon myöhemmässä asemakaavan muutoksesta mahdollisesti aiheutunutta rakennusoikeuden muutosta. Ilmaisluovutusvelvollisuus määräytyy pienemmän perusteen eli rakennusoikeusperusteen mukaan. Velvollisuuden enimmäismäärää on vielä *”verrattava samalle alueelle ensimmäisessä asemakaavassa osoitettujen katualueiden pinta-alaan”*. Kun määräala M oli ensimmäisessä asemakaavassa 1949 kokonaan katualueita, ilmaisluovutusvelvollisuus kattoi $(467 \text{ m}^2 / 639 \text{ m}^2 =) 73 \%$ ensimmäisen asemakaavan mukaisista katualueista. *”Vaikka katualueiden kokonaisuus myöhemmässä asemakaavan muutoksessa olisi muuttunut, ei muutosta oteta huomioon, vaan ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen osalta ilmaisluovutusvelvollisuus lasketaan edellä mainitun ilmaisluovutusprosentin mukaisesti.”* Määräalan M alueella on

M-kadun "katualuetta 200 m², josta ilmaislouutusvelvollisuuden alasta on 73 % eli 146 m²". Kunta on siten velvollinen suorittamaan M-kadun osalta korvausta ilmaislouutusvelvollisuuden ylittävästä pinta-alasta eli 54 m²:n osalta, jolloin kohteenkorvaukseksi määrään M osalta tuli yhteensä 1 479 € eli korvausta alennettiin toimituksessa määrätystä 1 979 €:sta.

Maanmittauslaitos on koulutuksessaan selventänyt ensimmäisen asemakaavan mukaisia katualueita koskevan ilmaislouutusvelvollisuuden laskemista, koska siinä tehdään helposti virheitä (Still 2014). Ilmaislouutusvelvollisuus on laskettava prosenttilukuna maanomistajan samalla kaava-alueella kaavan voimaantuloa hetkellä omistamasta muusta kuin kaavassa maa- ja metsätalous- tai vesialueiksi osoitetuista alueista. Saman maanomistajan omistamaa aluetta kaavassa kutsutaan maanomistusyksiköksi. "Ilmaislouutusvelvollisuuden laskeminen %-lukuna on tärkeää, jotta tasapuolinen kohtelu toteutuu esim. kun kaavan voimaantulon ja lunastuksen välillä on tapahtunut omistajavaihdoksia tai jos eri katujen osalta korvausperuste on eri" (esimerkiksi toinen katualue on rakennuspaikkaa ja toinen raakamaata). Maanomistajayksikön kaikkia katualueita samalla kaava-alueella koskee siis saman %-luvun mukainen ilmaislouutusvelvollisuus, esimerkiksi: "Samaan maanomistusyksikköön kuuluu kaksi katua, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on 1000 m². Ilmaislouutusvelvollisuus on 350 m². Kummastakin kadusta 35 % pinta-alasta menee ilmaislouutuksella ja 65 % pinta-alasta korvataan". Mikäli katualueeseen kuuluu yksityistietä, sen määrä vähennetään päältä pois ennen %-luvun laskemista, koska ne eivät synnytä ilmaislouutusvelvollisuutta.⁶⁴

3.4.4 Tiedonsaanti ja osallistuminen

Ilmaislouutusvelvollisuus voi aiheuttaa käytännössä jonkin verran yllätyksellisiä tilanteita tontinomistajille, kun katualue määrätään kartasta, määräyksistä ja selostuksesta koostuvassa asemakaavassa. Kuuleminen ja muutoksenhaku eivät aina toimi tehokkaasti, koska ihmisten on vaikea hahmottaa asemakaavakartalle piirrettyjä katualueita maastossa ja ymmärtää, mitä oikeusvaikutuksia merkintään liittyy (mm. ilmaislouutusvelvollisuus tai korotettu kiinteistövero).⁶⁵ Lisäksi on huomattava, että ilmoittaminen oikeudesta tulla kuulluksi tai hakea päätökseen muutosta tapahtuu minimissään kunnan ilmoituksin internetissä tai kunnan fyysisellä ilmoitustaululla – näin yleisluonteinen ilmoittaminen voi käytännössä johtaa oikeusturvakeinon tehottomuuteen, kun jokainen asianosainen ei saa tietoa henkilökohtaisesti eikä oikea-aikaisesti.

⁶⁴ Entisiä rakennuskaava-alueita koskevan ilmaislouutuksen laskemista kuitenkin hankaloittaa MRL 213.2 §:n mukaisen viittaussäännöksen epäselvyys siitä, sovelletaanko RakL104.1 §:n sanamuotoa kokonaisuudessaan vain 10 %:n laskuperustetta (Still 2014).

⁶⁵ Asemakaavaan ei esimerkiksi haastattelujen mukaan ole useinkaan merkittyä kadun korkeusasemaa, joten kadun korkeusasemaa ei asemakaavasta voi edes hahmottaa. Siten katu saattaa olla huomattavastikin entistä maan korkeutta ylempänä tai alempana, mikä korostaa vaikutusten yllätyksellisyyttä maanomistajalle.

Myös kaavoituksen, haltuunoton ja kadun rakentamisen muodostaman kokonaisuuden pitkä elinkaari aiheuttaa toisinaan hankaluuksia. Tilanne on etenkin pientaloalueilla toisinaan sellainen, että kaavat ovat kymmeniä vuosia vanhoja ja tontitkin on rakennettu vuosia tai vuosikymmeniä ennen katuja. Kun katujen rakentamiseen tai modernisoimiseen ryhdytään, ovat tonttien omistajatkin usein vaihtuneet. Ajan kulumisen vuoksi haltuunotto ja omistusoikeuden siirtyminen voivat olla yllätys uudelle omistajalle⁶⁶. Kun eri aikakausina on ollut tapana kaavoittaa eri levyisiä katualueita, kadun rakentaminen saattaa tarkoittaa jo pitkään käytetyn kulkuväylän leventämistä ja tontilla olevien istutusten ja raja-aitojen katoamista. Oikeusturvaa olisikin ehkä joka tapauksessa syytä tehostaa.

3.4.5 Kiinteistövero

Kiinteistöverolain 3 § 2 momentin mukaan kiinteistövero ei ole suoritettava siltä osin, kun kiinteistöä käytetään mm. katuna, rakennuskaavatieksi tai yleisenä tienä. Kiinteistöverolain soveltamisohjeen⁶⁷ mukaan näiden alueiden verovapaus johtuu lähinnä hallinnollisista syistä ja käsitteen katu katsotaan tarkoittavan maankäyttö- ja rakennuslain katukäsitettä. Ohjeen mukaan katualue vapautuu kiinteistöverosta vain, jos se on osoitettu kaduksi asemakaavassa tai määritelty katusuunnitelmassa katua varten tarvittavaksi alueeksi ja se on otettu käytettäväksi tuohon tarkoitukseen. Edelleen ohjeen mukaan katualue vapautuu kiinteistöverosta viimeistään siinä vaiheessa, kun kunta on ottanut katualueen haltuunsa ja edelleen ohjeen mukaan katualueen haltuunottoa edeltää pääsääntöisesti yleisen alueen mittaus, minkä seurauksena alue siirtyy kunnan omistukseen ja vapautuu kiinteistöverosta jo tällä perusteella. Kaavamuutosalueella ohjeen mukaan katu vapautuu kiinteistöverosta silloin, kun alue siirtyy kunnan omistukseen.

Verohallinnon ohjeessa katualueen verovapaus voi siis tilanteesta riippuen kytkeytyä joko kadun fyysiseen rakentamiseen, kadun haltuunottoon, katusuunnitelmaan tai viimeistään kadun siirtymiseen kunnan omistukseen toimituksella, jota tosin on kutsuttu yleisen alueen mittauksen sijasta yleisen alueen lohkomiseksi jo noin 15 vuotta. Edellä kuvatulla tavalla katualueen omistuksen, hallinnan ja käytön siirtyminen on kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslaissa hiukan monimutkaisempi prosessi kuin miltä tilanne vero-ohjeen näkökulmasta näyttää. Käytännössä voidaan ajatella, että kiinteistöverotuksessa Verohallinto lähinnä toimii mekaanisena agenttina, joka kerää kunnan antamien tietojen perusteella veroja kunnalle.

66 Tätä ongelmaa voisi helpottaa merkitsemällä kiinteistörekisteriin huomautuksen ilmaisluovutusvelvollisuuden syntymisestä tai siitä, että kiinteistöön ylipäätään sisältyy asemakaavan mukaista katualuetta. Kaavatietojen tuomista osaksi rekisterijärjestelmää tavoiteltiin pitkään, mutta tästä on nyttemmin luovuttu.

67 VH/633/00.01.00/2019, antopäivä 25.3.2019.

Selvitystä laadittaessa on käynyt ilmi, että esimerkiksi asuinkiinteistön verotettavaan maapohjaan saattaa sisältyä jo kauan sitten rakennetun kadun aluetta, jota kunta ei ole eritellyt pois verotettavasta pinta-alasta. Vaikka verotuspäätös lähetetäänkin tarkistettavaksi vuosittain ja veronmaksajan oikeusturva näin muodollisesti toteutuu, maallikolla ei välttämättä ole ymmärrystä siitä, montako neliötä hänen kaava-alueella omistamastaan kiinteistöstä on osoitettu kaavassa kuhunkin käyttötarkoitukseen eikä hän voi tätä tietoa saada kiinteistörekisteristäkään.

Katusäännösten uudistuksen yhteydessä olisikin suotavaa täsmentää vähintään syventävää vero-ohjetta ja mieluiten kiinteistöverolain katukäsitettä siten, ettei kiinteistön omistaja joutuisi kärsimään siitä, ettei kunta ole saattanut omistusoikeuttaan voimaan. Vaikka voidaan esittää sellaisiakin näkökohtia, että kiinteistönomistaja voi edelleen käyttää tulevaa katualuetta esimerkiksi pihamaanaan, voidaan kuitenkin yhtä perustellusti väittää, ettei tällainen alueen missään nimessä enää tulisi olla verotuksessa normaalin pihamaan arvoista, sillä esimerkiksi sille rakentaminen on käytännössä kiellettyä.

3.4.6 Katualueiden tulevaisuudennäkymistä

Katualueiden osalta on päädytty asemakaavalain aikana siihen, että katualueet siirretään kaupunkien omistukseen, ja maankäyttö- ja rakennuslain myötä pyrkimys omistusoikeuden laajeni myös maalaiskuntien kaava-alueille. Järjestelmää voidaan pitää sikäli selkeänä, että poissulkeva, rekisteriin viety omistusoikeus ja kiinteistörekisterikarttaan ja mahdollisesti myös maastoon merkitty raja on varsin selkeä tapa hallinnoida katualueita. Toisaalta liikenneväyliä on rakennettu myös pelkän tieoikeuden turvin (rakennuskaavatiet, yleiset tiet) ja rakennetaan edelleen (yksityistiet, rasitteet, tunneli- ja kansirakenteet maanteillä). Nyttemmin väyliä voitaneen muodostaa myös 3D-kiinteistöinä.

Omistusoikeudella on selkeyden lisäksi muita sekä hyviä että huonoja puolia. Se, että katualueet hankitaan omistusoikeudella kunnalle, mahdollistaa sen, että kunta voi vuokrata katualuetta erilaisiin tarkoituksiin (tapahtumat, pysäköinti, johtojen⁶⁸, mainoslaitteiden ja rakennelmien sijoittaminen). Periaatteessa katualue kannattaa kaavoittaa mahdollisimman leveäksi, jotta katualuetta voidaan myöhemmissä muutoskaavoissa hyödyntää eri

68 Tutkimuksen yhteydessä on noussut esiin joitakin huomioita katuun sijoitettavista kaapeleista. Kunnat eivät perine sijoittamismaksuja, mutta haitta- yms. maksuja tai ylimääräisiä töitä on joskus pyydetty. Jotkut kunnat tai kunnalliset yhtiöt ovat myös alkaneet sijoittaa kuitukaapeleita ja myydä liittymiä kuluttajille. Ongelmia voi syntyä, jos toisen putken rakentamiskustannuksia siirretäänkin toiselle eli kuluttajille. Ruotsissa kunnat ovat myös yhtiöittäneet vastaavia toimintoja ja myöhemmin myyneet niitä markkinoille. Kuntien välillä on toimintavoissa isoja eroja, kun vielä otetaan huomioon, että jotkut yrittävät aktiivisesti edistää kaapeleiden saamista toivoen sitä myöten saavansa etätöitä tekevät asukkaat pysymään tai houkuttellakseen uusia asukkaita ja yrityksiä. Korpelan (2015 s. 50) opinnäytetyössä selvitettiin mm. millaisia sijoitusmaksuja kunnan kannattaa kaapeleiden omistajilta periä.

tarkoituksiin.⁶⁹ Säädosmuutoksella 222/2003 lisätyn maankäyttö- ja rakennuslain 104.5 §:n myötä kunnan mahdollisuudet tosin kapenivat jonkin verran, kun katumaan kierrätys uudelleen saman tontin osaksi maksua vastaan estettiin⁷⁰. Kestävän kehityksen näkökulmasta ylileveiden katualueiden varaamista ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena tai eettisesti kestäväenä.

Omistusoikeus saattaa myös osoittautua ongelmalliseksi supistuvan aluekehityksen alueille ja näiden tilanteiden näkökulmasta käyttöoikeus saattaisi olla joustavampi ratkaisu. Eräänlainen järjestelmän lähtöoletta lienee ollut, ettei yhdyskuntarakenne koskaan supistu tai että mahdollinen autioituminen tapahtuu maaseudulla, ei taajamissa. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei nimittäin, toisin kuin maantielaki, ota lainkaan kantaa siihen, mitä katualueen omistukselle tapahtuu, jos alueen käyttö katuna syystä tai toisesta päättyy. Kunta voi tosin päättää lopettaa kadunpitämisen (86.4 §). Tällöin kunnan omistukseen jää nauhamaisia kiinteistöjä, jotka saattavat haitata toimivaa kiinteistöjaotusta ja joiden saaminen kaupaksi tai käyttäminen mihinkään muuhun tarkoitukseen voi olla hankalaa⁷¹. Kadun lakatessa alueet voitaisiin joko palauttaa alkuperäisille omistajilleen tai siirtää keskiviivaperiaatteen mukaisesti viereisiin kiinteistöihin kuten maantiet pääosin siirretään. Tähän prosessiin tarvitaan kuitenkin kiinteistötoimitus mittauksineen, jossa toimituskustannukset olisivat merkittävät siirtyvän alueen arvoon nähden ja toimituskustannukset tulisivat todennäköisesti kunnan maksettaviksi. Käyttöoikeuden lakkauttaminen tai jopa sen muuntaminen yksityistieksi olisi suoritettavissa keveämmässä ja edullisemmassa menettelyssä.

Kuten edeltävissä alaluvuissa on kuvattu ja kuten myös osa kyselyyn vastanneista on todennut, nykyistä katuprosessia voidaan pitää varsin sekavana. Se pohjautuu 1800-luvun hitaasti ja hallitusti laajenevan porvariskaupungin eetokseen ja toimintamalleihin. Sääntelyä on vuosikymmenten mittaan hiukan paikkailtu ja laajennettu, eivätkä kaikki uudistukset ole olleet aivan onnistuneita. Nyttemmin kaupungit kasvavat lähinnä sisään- ja ylöspäin ja myös yhteiskuntarakenteen supistumiseen ja hallintoresurssien vähenemiseen on varauduttava sääntelyn kehittämisessä.

69 Selvityksen yhteydessä tuotiin tosin esille myös erityisesti pienemmissä kunnissa, ettei katualueita kannata ainakaan vielä muodostaa kiinteistöksi, koska kaavassa varatut katualueet ovat liian leveitä. Syynä saattaisivat olla esim. kadunrakentamiskustannukset, kiinteistöveron tuotto ja avarampien tonttien houkuttelevuus.

70 Säännöksen soveltamisala on kuitenkin varsin kapea, sillä säännöksessä edellytetään, että tontti on edelleen saman omistajan omistuksessa ja että tontin pääasiallista käyttötarkoitusta ei ole muutettu kaavassa. Esimerkiksi kaupunkibulevardihankkeissa olisi mahdollista luoda katualuetta kaventamalla kokonaan uutta rakennusmaata kunnan myytäväksi.

71 Esimerkiksi Ratahallinto on viime vuosina myynyt tarpeettomaksi jääneitä kiinteistöjään. Näillä on kaupunkien keskusta-alueilla meluhaitoista ja mahdollisesti pilaantuneista maaperistä huolimatta jonkinlaista arvoa, mutta syjemmällä ei niinkään.

4 Katsaus ulkomaisiin järjestelmiin verrattuna Suomeen

Katualueen ilmaislouutusvelvollisuus on suomalaisen järjestelmään rakennuslain säätämisen yhteydessä tullut erityispiirre, jota ei sellaisenaan juuri esiinny muualla maailmassa. Katukysymys käsitellään usein osana laajempaa asemakaavan tuottaman hyödyn ja/tai infrastruktuurin toteuttamiskustannusten jakamista koskevaa prosessia, jos sitä ylipäättään käsitellään.

4.1 Yleistä

Yksityisen maan omistusoikeuden otto muuhun tarkoitukseen tapahtuu yleensä aina määrämuotoiseen vapaaehtoiseen sopimukseen tai yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan tapahtuvaan pakkolunastusmenettelyyn perustuen. Suomalaista katualueiden ilmaislouutusvaatimusta vastaava menettely on ilmeisen harvinainen muualla. Vain Kreikassa näyttää vastaavan kaltainen menettely olleen voimassa uusien teiden perustamisen yhteydessä (Haulos 2019). Sen osalta on olemassa useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksia, joissa sen systemaattisen ja suoraviivaisen soveltamisen takia menettelyä ei ole pidetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisena.

Suomen järjestelmässä on nykyään selkeät poikkeusmahdollisuudet, jos ilmaislouutuksesta aiheutuu kohtuutonta haittaa maanomistajalle, mutta niitä näytetään käytettävän vain hyvin harvoin. Yhtenä syynä saattaa olla, että rakennuslainsäädännön puitteissa KKO näyttää asettaneen kohtuuttomuusvaatimuksen erittäin korkealle tasolle (KKO 1999:52), vaikka se kohdistukaan MRL104.3 §:n ilmaislouutuksen kohtuuttomuuteen.

”Tapauksessa katualue ulottui noin viiden metrin etäisyydelle asuinrakennuksesta. Osa katualueesta oli ilmaislouutettavaa, ja ylimenevästä osasta määrättiin korvausta. Rakennuspaikan pihajärjestelyjä jouduttiin muuttamaan, ja lisäksi asuinrakennuksen ja entisen tiealueen välissä sijainneen pation käyttäminen tuli

mahdottomaksi. Maaoyikeus oli lisäksi todennut, että asuinrakennuksen tavanomaisen käyttö häiriintyi kellarikerroksen osalta erittäin merkittävästi ja asuinkerroksen osalta huomattavasti. Myös kiinteistön aurinkoinen oleskelupiha ja puutarha menetetttiin kokonaisuudessaan. Näillä perusteilla maaoyikeus oli määrännyt kunnan suorittamaan maanomistajille haitankorvausta kiinteistön arvonalennuksesta.

Korkein oikeus puolestaan lausui, että kiinteistöä voitiin edelleen käyttää asumiseen, joka oli ollut aikaisempikin kiinteistön käyttömuoto. Myös jäämäpinta-ala 1672 m², oli sellainen, että rakennuspaikan menetystä ei tapahtunut. Olosuhteisiin nähden ei KKO:n mielestä mainittuja vahinkoja voitu pitää lainkohdan nojalla korvaukseen oikeuttavina. KKO kumosi maaoyikeuden tuomion haitankorvauksen osalta. Korkeimman oikeuden äänestäminen aiheutui vain katselmuksen toimittamisen tarpeellisuudesta. Katselmusta ei enemmistön mielestä tarvittu.” (Jääskeläinen 2012 s. 36)

Tuomio perustui rakennuslain 74.2 §:ssä tarkoitettuun erityiseen vahinkoon. Nykyinen MRL 108 § on sisällöltään erilainen, joten sen osalta saatettaisiin päätyä erilaiseen ratkaisuun, kuten myös Jääskeläinen (2012 s. 36) arvelee.

Suomen ilmaisluovutusjärjestelmä kohtelee lisäksi maanomistajia selvästi epätasapuolisesti, kun kunnat eivät näytä soveltavan käytännössä lainkaan ns. kateuspykälää, jolla vähemmän luovuttavilta maanomistajilta voitaisiin periä vastaavaa luovutusta vastaava rahallinen korvaus MRL 105 §:n mukaisesti, ja itse ilmaisluovutuspykäläkin perustuu ainoastaan määrään (m²).

Muissa maissa katualueiden käyttöönsaanti tapahtuu kaavan tuomaan hyötyyn ja/tai sen toteuttamisen aiheuttamien kustannusten oikeudenmukaiseen ja läpinäkyvään jakamiseen liittyen. Esimerkiksi veloittavat kustannukset ositellaan vaikutusalueen kiinteistöille näyttäen selkeästi ja läpinäkyvästi, mistä kustannukset muodostuvat ja mihin yleisiin alueisiin ne kohdistuvat, jotta maanomistajat voivat itse tarkistaa laskentaperusteet ja myös seurata, ettei samoja kustannuksia peritä enää toisilta maanomistajilta (Muñoz Gielen ja van der Krabben 2019) kuten Ruotsissakin näyttää tapahtuvan, ks. seuraava alaluku. Myös Suomessa maankäytösopimukseen ja kehittämiskorvauksiin liittyy vastaavantyylinen yleisten alueiden kustannusten määrittäminen, mutta käytännössä toiminta näyttää perustuvan kunkin maanomistajan kohdalla erilliseen ja luottamukselliseen sopimukseen sekä keskimääräisiin infrastruktuurikustannuksiin jakamatta kustannuksia vaikutusalueen kiinteistöille läpinäkyvästi.

Toinen suhteellisen yleisesti käytössä oleva kaavoituksen hyötyjä ja toteuttamisen kustannuksia maanomistajien kesken jakava tapa on rakennusmaanjärjestely, jossa järjestelyalueen kiinteistöjen kesken jaetaan jakoperusteiden mukaisesti syntyvät hyödyt ja kustannukset läpinäkyvästi. Järjestelyn yhteydessä käytetään myös yleisesti kompensatioita

yhteiskunnalle mm. erottamalla alueen kadut ilmaiseksi kunnalle (esim. Saksa) tai luovuttamalla ilmaiseksi tontteja sosiaaliseen asuntotuotantoon vastineeksi kaavoituksen tuottamasta hyödystä (esim. Doebele 1982; Viitanen 2000, 2002; Hong ja Needham 2007; Souza ym. 2018).

Suomessakin kiinteistönmuodostamislaissa on säännökset rakennusmaan järjestelystä alueen ensimmäisen asemakaavan ollessa kyseessä ja täälläkin järjestelyssä katualueita luovutettaisiin ilmaiseksi kunnalle maksimoiden rakennuslainsäädännön ilmaisluovutusvelvollisuus. Järjestelyä ei tiettävästi kuitenkaan ole käytetty kertaakaan eivätkä kunnat tiettävästi ole edes mahdollistaneet järjestelyn suorittamista, sillä se vaatii lain mukaan järjestelyn mahdollistamisen alueen asemakaavassa. Toisaalta Viitanen (2000) on osoittanut, että KML:n mukaiset säännökset vaatisivat muutoksia, jotta järjestely voisi toimia hyödyn ja tasapuolisuuden osalta tavoitteiden mukaisesti muutoinkin kuin harvinaisissa tilanteissa, joissa järjestelyalueeseen ei kuulu rakennettuja kiinteistöjä. Ulkomaiset esimerkit kuitenkin osoittavat, että säännökset olisi mahdollista rakentaa toimiviksi. Siitä saattaisi olla saatavissa myös toimiva väline edistämään kaupunkien täydennysrakentamisalueiden tasapuolista toteuttamista.

4.2 Katualueiden toteuttaminen Ruotsissa

Ruotsissa kunnat vastaavat pääsääntöisesti katujen rakentamisesta ja ylläpidosta detaljikaava-alueilla. Erityisestä syystä kadunpito voidaan tosin hoitaa yksityisten toimesta (enskilt huvudmannskap), jos kaavassa niin osoitetaan. Tässä yhteydessä keskitytään kunnalliseen kadunpitoon eli tilanteeseen, jossa kunta vastaa kadunpidosta detaljikaava-alueella.

Katujen rakentamisesta, ylläpidosta ja rahoittamisesta säädetään lailla, sillä kadut ovat rakennettujen alueiden toimivuuden kannalta aivan keskeisiä, luonnollisen monopolin muodostavia verkostoja, joita käytetään yhteisesti ja vapaasti (Kalbro ja Lindgren 2018). Kaavoitus- ja rakennuslain (PBL) perusteella kunnan tulee rakentaa katuja sitä mukaa, kun detaljikaava-alueen rakentuminen etenee. Kadut täytyy toteuttaa paikkakunnan tavan mukaisesti yhtäläisillä rakenteilla vastaavanlaisilla detaljikaava-alueilla. Kunnalla on oikeus muttei velvollisuutta periä kiinteistönomistajilta kadunrakentamiskustannuksia. Ylläpito-kustannukset (underhållskostnader) sen sijaan tulee kattaa verovaroin. Jos kadun rakentamiskustannuksia peritään, tulee ne ositella alueen (usein ao. detaljikaava-alue) kiinteistönomistajille eli kunnan täytyy määrittää mukaan tulevat maksavat kiinteistöt, vahvistaa kustannukset ja määrittellä, kuinka kustannukset jaetaan kiinteistöjen kesken (fördelningsgrund). Tässä yhteydessä on laadittava erityinen katukustannuslaskelma (kostnadsunderlag).

Maksuihin saadaan sisällyttää enintään kustannukset, jotka kattavat kunnan kustannukset kadun rakentamisesta ja laadun parantamisesta (esim. sorapinnan asfaltointi), muttei ylläpidosta (esim. asfaltin uusiminen). Kustannuslaskelmaan saa sisällyttää vain aluekohtaisia katuja, joista on suoraa, paikallista hyötyä osittelualueen kiinteistöille. Tämä tarkoittaa, että useampaa aluetta palvelevien katujen kustannukset tulee ositella eri osittelualueiden kesken ja että laajempia alueita palvelevia katuja (paikkakuntien väliset läpikulku-, sisääntulo- ja pääkadut) ei saa sisällyttää kustannuslaskelmaan. Myöskään paikkakunnan tavanmukaisen tason ylittäviä kustannuksia ei saa periä. Laskelmaan sisältyvät lisäksi katualueiden hankintakustannukset mukaan lukien myös katualueilla olevien yksityisteiden ja yhteisten teiden alueet (Kalbro 2020) ja mahdollisesti myös hallinto- ja korkokustannukset. Kunnalla on oikeus ja kiinteistönomistajan vaatiessa myös velvollisuus lunastaa detaljikaavan mukaiset katualueet, mikä käytännössä hoidetaan yleensä kiinteistötoimituksessa, jossa käsitellään myös korvaukset. Kustannuslaskelmaa on kuitenkin pienennettävä, mikäli kustannukset nousevat kohtuuttomiksi esim. teknisten rakentamisvaikeuksien takia. Kustannuslaskelma voi perustua paitsi todellisiin myös arvioituihin, kokemuserusteisiin kustannuksiin. (Kalbro ja Lindgren 2018)

Katukustannuslaskelman mukaiset kustannukset tulee jakaa kiinteistöjen kesken kohtuullisella ja oikeudenmukaisella tavalla perustuen kiinteistöjen detaljikaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen. Kiinteistöjen ei siis tarvitse olla rakennettuja kustannusten perimisvaiheessa, vaikkakin monet kunnat perivät kustannuksia vasta tonttien rakentamisen tapahtuessa. Sen sijaan perimistä ei saa tehdä, ennen kuin kadut on rakennettu valmiiksi. Kiinteistönomistajalta ei kunta saa maksamisen jälkeen periä lisäkustannuksia, ei vaikka kiinteistö olisi myöhemmin lohkottu useaan osaan. Jos maanomistaja on maksanut katukustannukset mutta hänelle ei myönnetäkään rakennuslupaa esim. rakennuksen tuhoutuessa, on kunta velvollinen palauttamaan maksetut katukustannukset. (PBL 14:4 §; Kalbro ja Lindgren 2018).

Hallinnollinen menettely on järjestetty siten, että kustannus selvitys käy läpi vuorovaikutus- ja tarkastusmenettelyn, jonka jälkeen kunta tekee päätöksen katukustannusten perimisperusteista ja perimisestä. Kunnan päätöksestä voi yleisesti tehdä kunnallislain mukaisen valituksen ja korvausten osalta voi hakea muutosta maa- ja ympäristöoikeudessa. Koska mm. katujen sijainnit ja laatutasot määräytyvät kaavoituksessa, on usein tarkoitukseenmukaista tehdä kustannus selvitys detaljikaavan valmistelun rinnalla. (Kalbro ja Lindgren 2018)

5 Kuntien näkemykset katualueiden toteuttamisesta ja ilmaisluovutuksesta kyselyn perusteella

5.1 Johdanto

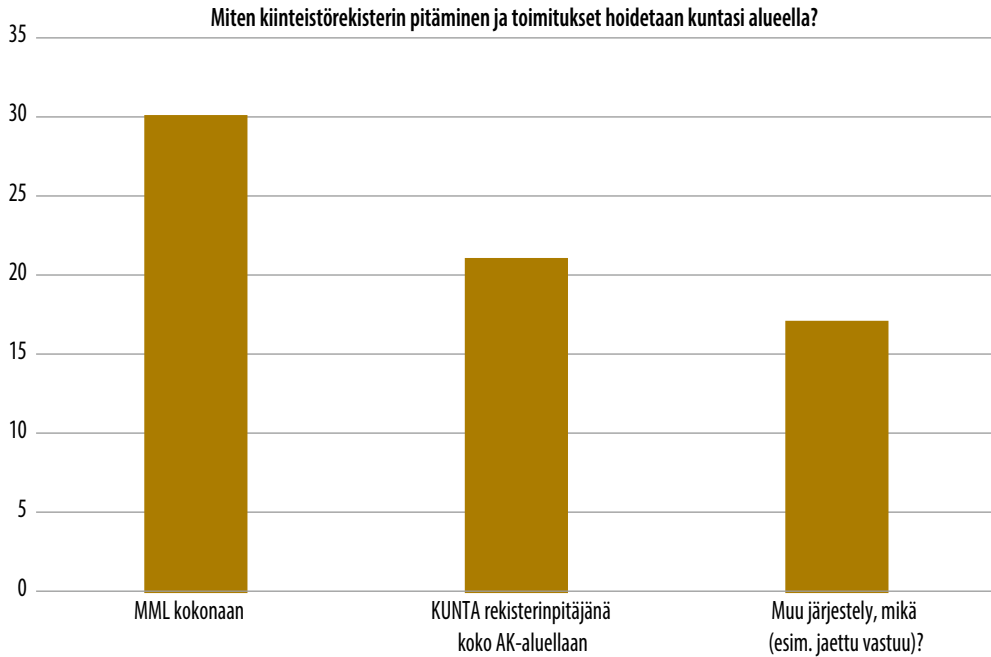
Selvityksen yhteydessä toteutettiin laaja kysely Suomen kaikille kunnille Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Vastauksia saatiin 68 kunnalta, kuten kohdassa 1.3.1 on tarkemmin selostettu. Vastaukset on tässä luvussa purettu yksityiskohtaisesti pyrkien loogiseen järjestykseen kuntien profiloinnista, katualueen hankintaan, katuprosessiin, ilmaisluovutusjärjestelmän merkitykseen ja siitä luopumisen vaikutuksiin sekä tarpeellisiin siirtymäsäännöksiin ja muihin kommentteihin. Kohdan lopussa on vielä arviointi ja yhteenveto.

Useissa katualueiden hankintaprosessia koskeneissa määrä- ja laajuuskysymyksissä pyydettiin vastaajia merkitsemään, oliko tieto tarkka vai perustuiko se hyvään tai karkeaan arvaukseen. Vastauksissa tarkkojen tietojen määrä jäi pieneksi (n. 5 %, lukuun ottamatta kysymyksen 15 n. 50 %:n osuutta) valtaosan (n. 2/3) painottuessa karkeisiin arvaiuksiin, mikä osoittaa, että tietoa ei ole joko tilastoitu kysytyllä tavalla tai niiden hankkiminen olisi ollut lyhyessä vastausajassa käytännössä hyvin vaikeaa. Vastauksia tulkittaessa onkin siis otettava huomioon tietojen epätarkkuus. Jossain määrin epätarkkuutta on pyritty vähentämään käyttämällä kuntien yleisiä tilastotietoja ja vastauksien lisäkommentteja sekä vapaamuotoisia vastauksia.

5.2 Vastaajakuntien profilointi

5.2.1 Vastanneet kunnat ja rekisterinpito

Taustakysymyksessä 2 kunnilta tiedusteltiin, miten kiinteistörekisterin pitäminen ja toimitustuotanto hoidetaan kuntasi alueella.



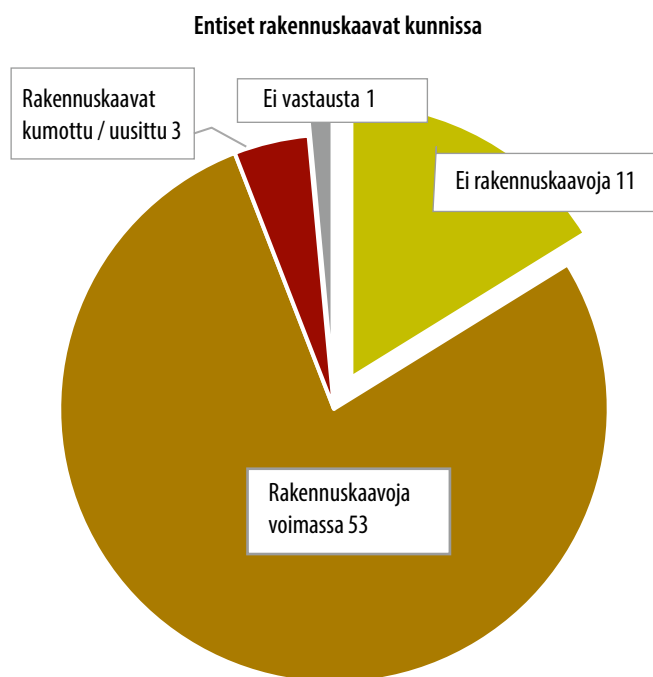
Kuva 2. Kiinteistörekisterin pito.

Vastauksissa suurehkot, itse rekisterinpitäjänä toimivat kunnat (21) kevyesti yliedustuvat. Kun katualueet käsitellään kokonaisuudessaan kunnan organisaation sisällä, katualuekysymys on enemmän läsnä kuin niissä kunnissa, joissa rekisterinpito ja toimitukset on siirretty Maanmittauslaitokselle (30). Kuntaliitosten yhteydessä myös entisten kuntien asemakaava-alueita on osin otettu keskuskaupungin vastuulle, ja esimerkiksi katuasioiden ja tilastoinnin osalta tiedot ovat aukkoisia tai tilanteen selvittäminen on kesken.

Eri tavoin kuntien ja MML:n välillä jaettu vastuu näyttää varsin yleiseltä (17 kuntaa). Jaettu vastuu näyttää yleiseltä erityisesti kuntaliitospaikkakunnilla, joilla vain entisen keskuskunnan aluetta hoidetaan kunnan omana työnä eli kuntajaon muutos ei ole vaikuttanut rekisterinpitoon. Kunnan vastuualueesta on saatettu jättää pois myös entiset rakennuskaava-alueet (2) tai kaava-alueet, joilla ei ole sitovaa tonttijakoa (3). Muutamat kunnat ovat tuoneet myös esiin mallin, jossa kunta hoitaa maastomittaukset tai muuten avustaa Maanmittauslaitosta. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin niin, että monet rekisterinpitäjiksi tilastoituvat kunnat eivät siis vastaa rekisterinpidosta koko asemakaava-alueellaan eli Maanmittauslaitoksen rooli kaa-voitetuilla alueilla on siis hivenen keskeisempi kuin mitä pelkästään rekisterinpitäjätalaston perusteella voisi arvioida. Maanmittauslaitoksen mukaan itse rekisterinpitäjänä toimivien kuntien määrä on hiljalleen laskenut. Erityisesti taantuvissa pienemmissä kaupungeissa mitaus- ja rekisteröintitehtäviä on jo sen verran vähän, ettei oman yksikön ylläpitämistä enää ole koettu mielekkääksi.

5.2.2 Rakennuskaavat vastaajakunnissa

Taustakysymyksessä 3 kunnilta tiedusteltiin, onko kunnassa edelleen voimassa rakennuslain aikaisia rakennuskaavoja.

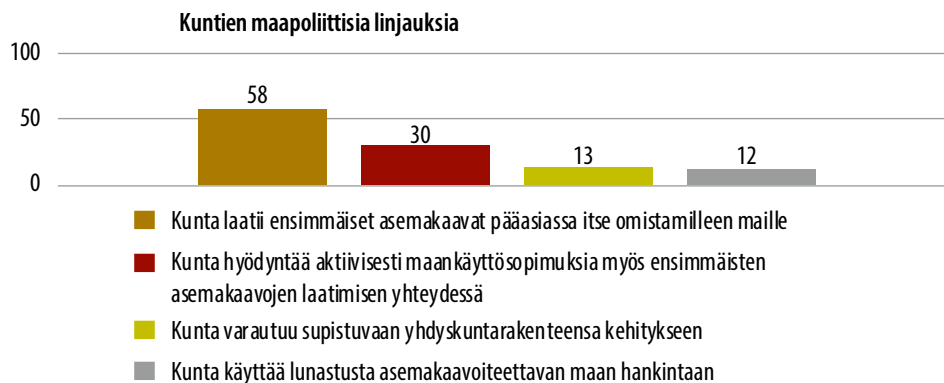


Kuva 3. Entisten rakennuskaavojen esiintyminen kunnissa.

Suurimmassa osassa kuntia oli edelleen voimassa maankäyttö- ja rakennuslain myötä noin 20 vuotta sitten asemakaavoiksi muuntuneita rakennuskaavoja. Vain kolmessa kunnassa rakennuskaavat oli saatu kumottua tai uusittua. Kokonaan rakennuskaavattomien kuntien joukossa on sekä vanhoja kaupunkeja ja kauppalakuntia (joissa on ollut vain asemakaavoja) että muutamia kuntia, joissa kirjoittajien käsityksen mukaan on ollut rakennuskaavojakin. Eri vuosikymmenien alueliitokset ovat joka tapauksessa johtaneet siihen, että suurimmassa osassa kuntia on entisiä rakennuskaavoja. Rakennuskaavat ovat katukysymyksen osalta ongelmallisia, sillä rakennuskaavateiden ja katujen oikeudellinen asema on aiemmin ollut erilainen mm. ilmaislouutusvelvollisuuden ja omistusoikeuden osalta eikä entisiä rakennuskaavateita ole yhtä kattavasti siirretty kuntien omistukseen.

5.2.3 Vastaajakuntien maapolitiikasta ja kehitysnäkymistä

Viimeisellä taustakysymyksellä 4 kunnilta on tiedusteltu niiden maapolitiittista peruslinjaa ja tulevaisuuden kehitysnäkymiä. Vastaajan tuli valita ne väittämät, jotka parhaiten kuvaavat hänen edustamansa kunnan maapolitiittisia toimintalinjauksia:



Kuva 4. Kuntien maapoliittiset linjaukset.

Ensimmäisen asemakaavan laatimista kunnan omalle maalle on pidetty maapolitiikassa kunnalle taloudellisesti suotuisana jo pitkään, joten sen suuri osuus ei yllätä. Myös maankäyttö sopimukset mainitsi lähes puolet kunnista, mitä voidaan pitää yllättävän suurena osuutena ja ehkä osin epäluotettavanakin vastauksena⁷². Eräs kunta tarkensi, että maankäyttö sopimus tulee kyseeseen erityisesti laadittaessa ensimmäistä asemakaavaa työpaikka-alueille ja jo rakennetuille alueille.

Maapoliittista lunastusta hyödyntäviltä kunnilta kysyttiin lisäksi, miten usein kunnat keskimäärin ovat käyttäneet tätä keinoa 10 vuoden aikana. Vastaukset vaihtelivat 1 ja 3 kerran välillä siten, että keskiarvoksi tuli 1,4 kertaa 10 vuodessa. Eräs kunta täydensi, että kunta käyttää lunastusta YL-tonttien hankintaan.

Supistuvaan yhdyskuntarakenteeseen varautui 13 kuntaa, vaikka todennäköisesti aineistossa olisi ollut enemmänkin kuntia, joiden osalta varautuminen saattaisi olla realistista. Supistuvista kunnista 10 vastasi laativansa asemakaavoja ensisijaisesti omalle maalleen ja 4 vastasi käyttävänsä aktiivisesti maankäyttö sopimuksia. Vastaukset heijastelivat vanhoja

⁷² Tässä loppuvuonna 2019 toteutetussa kyselyssä peräti 22 kuntaa valitsi sekä oman maan että aktiivisesti maankäyttö sopimusten hyödyntämisen. Esimerkiksi Kuntaliiton kyselyssä yksityisen ja julkisen kaavoitusyhteistyöstä (2019) peräti 35 vastaajaa kuitenkin kertoi, että kunnassa käytetään maankäyttö sopimuksia yleensä kaavamuutos tilanteissa ja vain 1 vastaajaa oli sitä mieltä, että maankäyttö sopimuksia käytetään yleensä (myös) ensimmäisen asemakaavan yhteydessä. Toisaalta 93 % vastanneista kunnista oli ylipäättään käyttänyt maankäyttö sopimuksia yhteistyömuotona. Näiden kahden kyselyn tulosten eroja voidaan pyrkiä selittämään eri tavoin. Osin kyse lienee kysymysten erilaisesta muotoilusta ja aste-eroista siinä, miten käytännön panostus oman maan ja maankäyttö sopimusten välillä vaihtelee kunnittain. Osin kyse saattaa myös olla siitä, onko kysely ohjautunut maapolitiikasta ja kaavoituksesta vastaaville tahoille vai kiinteistötoimituksista ja katualueista vastaaville tahoille. Myös eri toimijoiden mielikuvat ja käytännön toimet saattavat vaihdella. Eräs kehittyvän kaupunkiseudun kehyskunta nimittäin vastasi kysymyksen lisätietokenttään "Maapoliittisen ohjelman mukaisesti pääasiassa itse omistamilleen maille, mutta todellisuudessa pääasiassa maankäyttö sopimuksin." Erään pienen kunnan vastaus on neutraalimpi: "Vi uppgör och ingår markanvändningsavtal när sådana behov finns, men i första hand är nog strävan att vi detaljplanerar mark som enbart är i kommunens ägo."

toimintamalleja ja vanhaa maanomistusta supistuvissa kunnissa, sillä supistuvan kunnan ei oikeastaan kannattaisi sitoa vähäiä varojaan raakamaavarantoon, jolle ei todennäköisesti enää ole aluerakenteen näkökulmasta tarvetta.

5.3 Katualueen hankintamäärä ja hinta

5.3.1 Katualueen hankkimistavasta

Kysymyksessä 8 a tiedusteltiin, paljonko kunnassa vahvistettuihin asemakaavoihin oli keskimäärin sisältynyt katualueita vuosittain viimeisen kymmenen vuoden aikana ja kysymyksessä 8 b pyydettiin arvioimaan, montako hehtaaria näistä oli ollut kunnan omaisuutta jo kaavan voimaan tullessa. Keskimäärin kunta omisti kaavan voimaan tullessa katualueista 74 %. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaavamuutoksissa katualueita ei useinkaan muuteta merkittävästi ja että huomattava osa ensimmäisistä asemakaavoista laaditaan kunnan omistamalle maalle.

Edellä luvussa 3 kuvatulla tavalla prosessit, joilla katualue voi päätyä kunnan omaisuudeksi, ovat varsin moninaiset ja maankäyttö- ja rakennuslain joustavat säännökset mahdollistavat hyvin monenlaisia toimintamalleja. Katualueiden hankintaprosessi vaihtelee kunnittain, mistä aiheutuu jonkin verran hajontaa vastauksissa. Kuntien toimintamalleissa voidaan nähdä ainakin kaksi erityyppistä etenemisstrategiaa, joista toista voidaan kutsua haltuunottolähtöiseksi ja toista omistusoikeuslähtöiseksi malliksi. Haltuunottolähtöisessä mallissa ensisijaisena tavoitteena on saada mahdollisuus käyttää katualueita katuna mahdollisimman helposti. Tässä mallissa kunta usein tekee sopimuksia haltuunotosta kiinteistönomistajien kanssa ja omistusoikeuden toteuttaminen yleisen alueen lohkomistoimituksella voi kestää pitkään, jopa vuosikymmeniä, sillä omistusoikeuden siirto nähdään lähinnä formaalina toimena, jolla ei varsinaisesti ole merkitystä kadun rakentamisen kannalta. Omistusoikeuslähtöisessä mallissa taas kunta pyrkii ensisijaisesti hankkimaan maan omistukseensa heti, kun se on asemakaavan ja katusuunnitelman hyväksymisen myötä mahdollista, vaikka katua ei heti rakennettaisikaan. Tällöin kunta pystyy sijoittamaan alueelle parhaaksi katsomaansa infrastruktuuria tai muita toimintoja ja kiinteistö rakenne on selkeämpi. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että joissakin kunnissa katualueen hallinta siirtyy ennen omistuksen siirtymistä, joissakin taas päin vastoin.

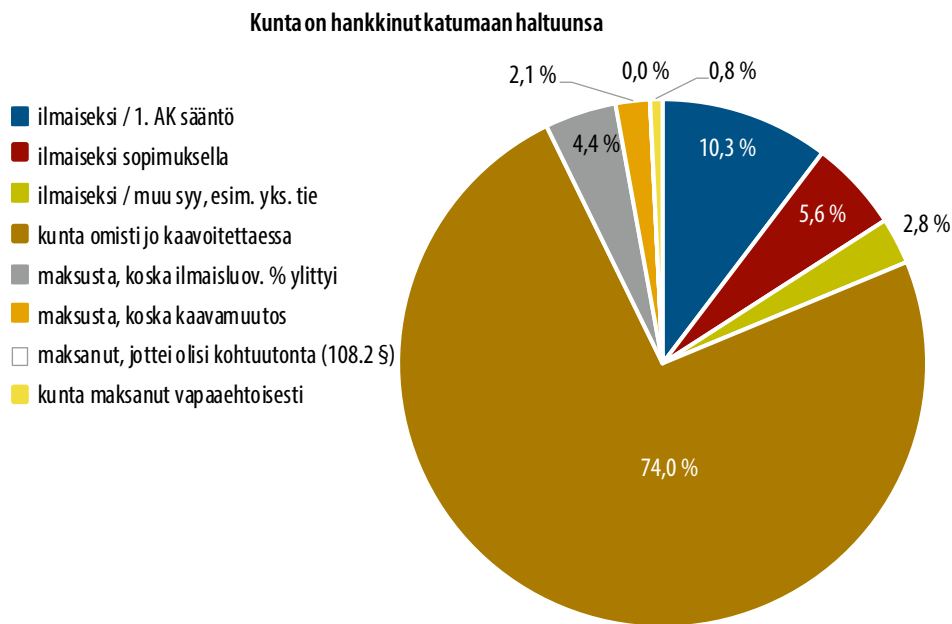
Kuntien vastausten perusteella ensin mainittu malli on merkittävästi yleisempi ja suurimmassa osassa kuntia yleisten alueiden lohkomistoimitukset laahaavatkin jäljessä. Lohkomisviive korostuneet kunnissa, joilla on merkittävä maanomistus esimerkiksi

lahjoitusmaataustan vuoksi⁷³. Olennaista kuitenkin on, että kuntien tilanteissa ja toimintamalleissa on merkittävää hajontaa, joka tulee ottaa huomioon seuraavien lukujen tulkinassa.

5.3.2 Hankittujen katualueiden ilmaisuus- ja maksullisuusjakauma

Katualueen ilmaisuusvelvollisuudesta luopumisen merkityksen kartoittamiseksi kunnilta tiedusteltiin laajasti katualueiden **vuosittaisia hankintamääriä (m²) viimeisen kymmenen vuoden keskiarvona**. Tietoja pyydettiin lajittelemaan sen mukaan, oliko maahan hankittu ilmaiseksi vai vastikkeellisesti, missä vaiheessa prosessia ja mihin lainkohtaan maksullisuus tai vastikkeettomuus oli perustunut. Kuntahan voi hankkia kaduksi tarvittavan maan hyvin monin eri tavoin, esimerkiksi raakamaana ennen kaavoitusta tai vaikkapa prosessin aikana maankäyttösopimuksen yhteydessä.

Katualueiden tulemistakin kunnan haltuun selvitettiin tarkemmin kysymyksellä 9.⁷⁴



Kuva 5. Katumaan hankintatavat.

73 Voidaan toki kysyä, onko ylipäätään tarkoituksenmukaista, että kunta erikseen lohkoo omistamastaan tilasta alueita yleisiksi alueiksi, kun alue kuitenkin saa tosiasiallisen käyttötarkoituksensa asemakaavan perusteella ja tonttien lohkomisen on omistusoikeuden selkeyden näkökulmasta olennaista.

74 Osa kunnista oli kiinnittänyt vastauksessaan huomiota siihen, että kunta ei tee omistamiensa maiden osalta muodollista haltuunottoa, koska alueet ovat jo kunnan omistuksessa ja hallinnassa. Osa vastaajista taas on tunnistanut kyselyn tekijöiden ajatuksen siitä, että siirrettäessä maata kunnan omistamasta raakamaasta yleiseen käyttöön tarkoitukseksi tiealueeksi tapahtuu joka tapauksessa jonkinlainen käyttötarkoituksen muutos, jota voidaan pitää katumaan "haltuun" ottamisena katukäytön näkökulmasta. Tästä aiheutuvan epätasapainon korjaamiseksi vaihtoehdon "kuinka paljon näistä [haltuunotoista] on keskimäärin tapahtunut maapohjan osalta korvauksetta, koska kunnan ei tarvitse maksaa korvausta itselleen" osuutta on keinoitekoisesti lisätty siten, että myös tässä kunnan oman maan osuus on aiemmin mainittu 74 %.

Varsinaisesti korvauksetta kunta on siis saanut haltuunsa noin 13 % katualueista, josta noin viidenneksen entisinä teinä. Ilmaisluovutusvelvollisuus toisaalta ylittyi 4,4 % tapauksista, mitä voidaan pitää varsin suurena edelliseen nähden. Osa näistä tapauksista tosin lienee asemakaavan reuna-alueita, joissa kunta ei katso tarkoituksenmukaiseksi kaavoittaa yksityisen maanomistajan maille mitään muuta kuin kadun, jolloin alue on kokonaisuudessaan korvattava. Ilmaisluovutuksen piiriinkin kuuluvilla (alle 10 %:n tai 20 %:n sääntö) alueilla saattaa olla korvattavia rakenteita, rakennuksia ja istutuksia. Tästä näkökulmasta nykyisen ilmaisluovutussäännöksen merkitys on nykyisissä maapoliittisissa oloissa varsin vähäinen.

Maankäyttösopimusten ja muiden sopimusten kautta kunnalle luovutettiin vajaa 6 % katualueista. Ilmaisluovutusvelvollisuuden voisi olettaa säteilevän maankäyttösopimuksiin, mutta katualueiden arvotuksesta näissä sopimuksissa ei ole tilastotietoja. Toisaalta maankäyttösopimukset ovat usein laajempia sopimuskokonaisuuksia, jossa saatavan hyödyn jakamisesta sovitaan, ja katualueen maapohjan arvo ei yleensä ole sopimuksen kokonaisarvoon nähden merkittävä.

Korvaukseen oikeuttavia kaavamuutosalueiden katualueita oli hiukan yli 2 % kunnan haltuun päätyneiden katualueiden pinta-alasta.

Lisäksi joillakin kunnilla on linjaus, että katualueesta maksetaan vapaaehtoisesti. Tämä voi perustua paitsi poliittisiin linjauksiin myös siihen yksinkertaiseen seikkaan, että joissakin kunnissa on katsottu, että ilmaisluovutusvelvollisuuden määrän laskeminen on työläämpää ja tuottaa siten enemmän kustannuksia kuin se, että maksetaan vapaaehtoisesti kaikille luovuttajille korvaus maapohjasta. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain 108.2 §:n kohtuuttomuussäännöksen perusteella korvausta on maksettu vain 100 neliömetrin alalta, joten kohtuuttomuuden kynnys on ollut varsin korkea.

Katualueiden hankintastrategioissa on jonkin verran vaihtelua kunnan koon mukaan. Suurissa kaupungeissa kunnan oman maan ja jossain määrin myös maankäyttösopimusten osuus korostuu täydennysrakentamisen vuoksi. Ilmaisluovutusvelvollisuus on tärkeimmillään sellaisilla pienemmillä paikkakunnilla, joilla kehitys ei ole täysin pysähtynyt eli joilla vielä kaavoitetaan uusia omakoti- tai yritysalueita ennestään rakentamattomille ns. green field⁷⁵ -alueille. Näilläkin kunnissa ilmaisluovutuksen osuus on kuitenkin vain 20–25 %:n tiedämällä katualueen pinta-alasta.

75 Taajamaa ympäröivä pääosin rakentamaton alue. Brown fieldillä taas tarkoitetaan yleensä kaavalla kehitettäviä, usein pilaantuneita entisiä teollisuusalueita.

5.3.3 Katualueen yksikköhinta ensimmäisen asemakaavan alueella

Kysymyksessä 11 kysyttiin katualueista maksettavan korvauksen määräytymistapaa kunnan sopiessa siitä joko ensimmäisen asemakaavan alueella (a) tai asemakaavaa muutettaessa (b). Ensimmäisessä tapauksessa annettiin esimerkiksi maksettavan korvauksen suhde kunnassa sovellettavaan raakamaan markkina-arvoon ja jälkimmäisessä tapauksessa maksettavan korvauksen suhde tonttimaan markkina-arvoon. Vastaukset olivat vapaamuotoisia. Molempiin osiin saatiin vastaus 55 kunnasta (13 ei vastannut). Vastauksista puretaan ensin ensimmäisen asemakaavan mukainen tilanne ja sen jälkeen asemakaavan muutoksen mukainen tilanne. Jokaisesta vastauksesta tehtiin yksi merkintä yhtä poikkeusta lukuun ottamatta, jossa vastaus jaettiin kahdeksi osaksi 0,5:n painoilla.

Ensimmäisen asemakaavan mukaisessa tilanteessa korvauksen määrittäisperusteet hajosivat vastausten perusteella tosi laajalle. Tarkastelussa vastaukset luokiteltiin kolmeen pääluokkaan, markkina-arvoperusteiset, markkina-arvojohdannaiset ja kiinteähintaiset sekä muut perusteet tai kommentit, taulukko 2. Koska vastaukset olivat lyhyitä ja erilaisia, oli luokituksen yhteydessä tehtävä joitain valintoja sanojen tulkinnasta. Käytetyt sanat käypä arvo, käypä hinta, arvo ja hinta tulkittiin markkina-arvoksi. Sen mukaan markkina-arvoperusteisiä korvauksen määrittäisperusteita käytettiin selvästi eniten eli 31,5 kunnassa, kun mukaan lasketaan myös MML:n tekemään arviointiin perustuvat korvaukset. Osuudeksi vastanneista kunnista saadaan 57 % ja, jos epäselvät ja ei tietoa sisältävät vastaukset poistetaan, 62 %.

Markkina-arvoperusteiset vastaukset jaettiin vastausten sanamuotojen mukaan viiteen tapaan, mutta todellisuudessa ne kaikki yhtä lukuun ottamatta näyttäisivät käytännössä tarkoittavan samaa eli markkina-arvo kaavoitusta edeltävän käyttötarkoituksen mukaan. Se tarkoittanee, että käytetään raakamaan markkina-arvoa paitsi niissä kohdissa, joissa maan arvo on selvästi korkeampi (olemassa oleva rakennusmaa) tai alempi (rakentamista palveleminen). Useassa vastauksessa myös mainittiin mahdollisten istutusten, rakenteiden ja haittojen korvaamisesta erikseen maan lisäksi ja muutamassa tuotiin esille, että kunnan tehdessä maankäyttösopimuksen katualueet sovitaan saatavan ilmaiseksi sopimuksen osana. Yhdessä vastauksessa tuotiin esille, että käytetään markkina-arvoa kaavoitushetkellä eli arvo ikään kuin jäätyy kaavoitushetkeen, vaikka korvaus suoritettaisiin vasta vuosien tai jopa vuosikymmentenkin päästä.

Markkina-arvojohdannaiset korvausperusteet nojautuvat markkina-arvoon, mutta ovat joko korkeampia tai matalimpia kuin markkina-arvo. Näitä käytti 7,5 kuntaa, valtaosa (6) markkina-arvoa 50–90 % alempaa korvausta ja yksi selvästi korkeampaa korvausta. Yksi kunta satoi edeltäneen rakennusmaan korvauksen kaksinkertaiseen raakamaan arvoon, joka tietenkin voi käytännössä vastata varsin hyvinkin edeltäneen rakennusmaan arvoa ko. kunnassa, mutta sitä ei ulkopuolinen voi tietää. Perusteena se on outo.

Kiinteää korvaussummaa käytettiin kymmenessä kunnassa, joista yhdessä oli käytössä ns. vyöhykehinnointelu ja kahdessa otettiin ilmaisluovutusosuus (20 %) pois ennen kiinteän korvauksen soveltamista. Euromääräiset kiinteät korvaussummat vaihtelivat noin yhden ja kolmen euron välissä neliometriä kohti.

Muissa perusteissa tai kommentteissa tuotiin esille, että kolmessa kunnassa pyydetään Maanmittauslaitokselta arvio korvauksista, mikä tarkoittanee arviointia lunastustoimituksessa. Yksi kunta ilmoitti käyttävänsä Maanmittauslaitoksen taulukoita tarkoittaen ilmeisesti MML:n julkaisemia korvaussuosituksia esim. pihakasvillisuudesta mutta ei maapohjasta ja yksi ilmoitti sopivansa aina tapauskohtaisesti korvaukset. Yhdessä kunnassa korvausperusteista ei ollut tehty päätöstä ja yhdessä vastaaja ei tiennyt asiaa. Kaksi vastausta oli korvausperusteen osalta niin epämääräisiä, ettei niitä pystytty luokittelemaan lainkaan.

Taulukko 2. Katualueista maksettavan korvauksen määrittäminen ensimmäisen asemakaavan alueella

	Lkm
Markkina-arvoperusteinen (28,5)	
kaavoitusta edeltäneen käyttötarkoituksen mukaan	5
raakamaan markkina-arvo	14,5
alueen markkina-arvo	4
raakamaan tai edeltävän käyttötarkoituksen mukaan	4
raakamaan markkina-arvo kaavoitushetkellä	1
Markkina-arvojohtannainen (7,5)	
2,5-kertainen markkina-arvo	1
n. 50-90 % raakamaan markkina-arvosta	5
20 % ilmaiseksi, 80 % raakamaan markkina-arvolla	1
edeltäneestä tontista 2-kertainen raakamaan markkina-arvo	0,5
Kiinteä hinta (10)	
kiinteä euromäärä	7
vyöhykehinnointelu	1
20 % ilmaiseksi, 80 % kiinteään euromäärään	2
Muut (9)	
MML määrittää	3
MML:n taulukoiden mukaan	1
sovitaan tapauskohtaisesti	1
ei päätöstä tai tietoa	2
epäselvä vastaus	2
Yhteensä	55

5.3.4 Katualueen yksikköhinta kaavamuutosalueilla

Asemakaavan muutoksen mukaisessa tilanteessa korvauksen määrittäisperusteet hajosivat vastausten perusteella myös mutta eivät kuitenkaan yhtä paljon kuin ensimmäisen asemakaavan yhteydessä. Tarkastelussa vastaukset luokiteltiin kolmeen pääluokkaan samoin kuin edelläkin, taulukko 3. Myös vastausten tulkinnassa käytettiin samoja perusteita. Vastausten mukaan markkina-arvoperusteisia korvauksen määrittäisperusteita käytettiin hieman yleisemmin kuin edellä eli 33 kunnassa, kun mukaan lasketaan myös MML:n tekemään arviointiin perustuvat korvaukset. Osuudeksi vastanneista kunnista saadaan 60 % ja, jos epäselvät ja ei tietoa tai käyttöä sisältävät vastaukset poistetaan, 65 %.

Markkina-arvoperusteiset vastaukset jaettiin vastausten sanamuotojen mukaan kolmeen tapaan. Selvästi yleisin on kaavan muutosta edeltäneen kaavan mukainen maan markkina-arvo. Useassa vastauksessa myös mainittiin mahdollisten istutusten, rakenteiden ja haittojen korvaamisesta erikseen maan lisäksi ja muutamassa tuotiin esille, että kunnan tehdessä maankäyttösopimuksen katualueet sovitaan saatavan ilmaiseksi sopimuksen osana. Yhdessä vastauksessa mainittiin käytettävän rakennusmaan ja yhdessä raakamaan markkina-arvoa.

Markkina-arvojohdannaisia korvausperusteita käytti yhdeksän kuntaa, todennäköisesti kaikki tonttimaan markkina-arvoa alhaisempaa tai huomattavasti alhaisempaa korvausta. Yksi perusti korvauksen raakamaan markkina-arvoon.

Kiinteää korvaussummaa käytettiin kuudessa kunnassa, joista yhdessä oli käytössä ns. vyöhykehinnoittelu, yhdessä hintahaarukka ja yhdessä tontin lisämaan hinta. Euromääräiset kiinteät korvaussummat vaihtelivat välillä nolla (maankäyttösopimusten yhteydessä) ja 15 €/m².

Muissa perusteissa tai kommentteissa tuotiin esille, että kolmessa kunnassa pyydetään Maanmittauslaitokselta arvio korvauksista. Yksi kunta ilmoitti käyttävänsä Maanmittauslaitoksen taulukoita ja yksi ilmoitti sopivansa aina tapauskohtaisesti korvaukset. Yhdessä kunnassa korvausperusteista ei ollut tehty päätöstä ja yhdessä vastaaja ei tiennyt asiaa. Yksi vastaaja ilmoitti vain, että aiempi käyttötarkoitus vaikuttaa arvonmäärittelyyn ja yksi oli korvausperusteen osalta niin epämääräinen, ettei sitä pystytty luokittelemaan.

Taulukko 3. Katualueista maksettavan korvauksen määrittäminen asemakaavan muutosalueella

	Lkm
Markkina-arvoperusteinen (30)	
kaavan muutosta edeltäneen käyttötarkoituksen mukaan	28
rakennusmaan markkina-arvo	1
raakamaan markkina-arvo	1
Markkina-arvojohtannainen (9)	
50-99 % tonttimaan markkina-arvosta	3
10 % ilmaiseksi, 90 % tonttimaan markkina-arvolla	1
3-49 % tonttimaan markkina-arvosta	4
2,5-kertainen raakamaan markkina-arvo	1
Kiinteä hinta (6)	
kiinteä euromäärä	2
tarjotaan kiinteää euromäärää	1
tontin lisämaan hinta	1
vyöhykehinnan ja rakennusoikeuden mukaan	1
hintahaarukka	1
Muut (10)	
MML määrittää	3
MML:n taulukoiden mukaan	1
sovitaan tapauskohtaisesti	1
aiempi käyttötarkoitus vaikuttaa arvon määrittämiseen	1
ei ole muuttuneita kaavoja	1
ei päätöstä tai tietoa	2
epäselvä vastaus	1
Yhteensä	55

Tarkasteltaessa korvaamista kuntien koon mukaan niin suurimmissa kunnissa näytettiin käytettävän selvästi enemmän lunastuslain mukaisia, markkina-arvoon perustuvia korvausperusteita kuin pienemmissä kunnissa.

5.3.5 Katualueen ilmaisluvutuksen arvo

Kysymyksessä 10 kuntia pyydettiin raportoimaan, paljonko ne ovat maksaneet maapohjakeruuksia a) ensimmäisen asemakaavan ja b) muutoskaavojen katualueista keskimäärin vuosittain. Lisäksi kuntien tuli arvioida toteutuneiden ilmaisluvutusten keskimääräinen vuosittainen rahallinen arvo. Saatuja vastauksia myös verrattiin edellisissä kysymyksissä saatuihin haltuunotettujen alueiden pinta-aloihin ja arvioituihin yksikköhintoihin. Kuntien vastaukset ovat kuitenkin varsin hajanaisia ja ilmaisluvutettavat alueet ovat varsin pieni osa katualueiden koko volyymistä, jolloin vastauksiin syntyy helposti epä johdonmukaisuuksia. Lukujen tilastollinen analyysi ei ole luontevaa, kun keskiarvon yläpuolella on

merkittävää hajontaa. Lähinnä ylä- ja alakvartiilin sisällä olevia arvoja voidaan pitää uskotavina katumaan arvoina tai hintoina.

Taulukko 4. Katualueen ilmaislouvuksen arvo.

	1. AK / katualueen neliöhinta	Ilmaislouvuksen arvo / neliö	AKM katualueen neliöhinta
Maksimi	180,00	20,00	73,33
Yläkvartiili	10,41	5,00	21,39
Mediaani	2,63	2,14	10,00
Alakvartiili	1,50	1,37	2,85
Minimi	0,24	0,18	0,33

Myös kuntien vastaukset siitä, mikä on ollut toteutuneiden ilmaislouvuksien keskimääräinen yhteenlaskettu arvo (euroa / vuosi), hajoavat. Kuntakohtaiset erot ovat luonnollisesti suuret myös kuntien erilaisten laajentumisnopeuksien vuoksi.

Taulukko 5. Ilmaislouvuksien keskimääräinen arvo (€/v).

Maksimi	700 000
Yläkvartiili	17 500
Mediaani	5 000
Alakvartiili	525
Minimi	150

Lukuja suhteutetaan kuntatalouden kokonaiskuvaan tarkemmin luvussa 4.5, jossa analysoidaan ilmaislouvuksen merkitystä kuntataloudelle.

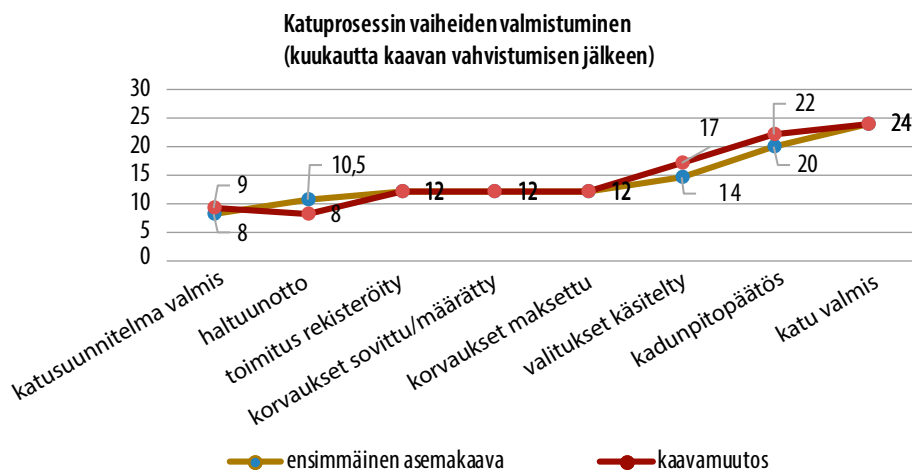
5.4 Näkemykset katuprosessista ja sen kehittämisestä

5.4.1 Katualueprosessin kesto

Edellä luvussa 3.4.2 on todettu (ja sitä ennen luvuissa 2 ja 3 kuvattu), miten nykyinen katujen toteuttamisprosessi yllättävänkin pitkälti pohjautuu 1900-luvun alun tilanteeseen ja sen aikakauden kaavoituskäytäntöihin ja kaupunkikäsitykseen. Vielä 1900-luvun alkupuolellakin kaupungin asemakaavan toteutuminen saattoi kestää kymmeniä vuosiakin ja kaavaa saatettiin laajentaa tarvittaessa pidentämällä ruutukaavan katuja aiemman ruudukon ulkopuolelle. Tänä päivänä kaavoituksen sykli on nopeutunut ja yksittäinen hankekaava saattaa vanhentua sisällöllisesti jo vaikkapa valitusprosessin aikana, jos esimerkiksi taloudellinen suhdanne muuttuu siten, ettei hanketta enää kannata toteuttaa. Koska ilmaislouvuksista luopuminen kytkeytyy myös kadun kiinteistötoimitusprosessiin ja sen

jouhevuuteen, on ollut paikallaan selvittää kehittämisehdotusten taustaksi, millä nopeudella kadun toteuttamisprosessi nykyisin likimain etenee.

Kysymyksessä 13 kuntaa pyydettiin haarukoimaan, miten keskimääräinen tai tavanomainen kadun toteutusprosessi etenee asemakaavan vahvistumisen jälkeen. Kuntia pyydettiin arvioimaan kunkin vaiheen päätöshetki kuukausina asemakaavan voimaantulosta. Koska asemakaavojen laajuus ja luonne vaihtelevat merkittävästi, nämä arviot ovat luonteeltaan vain suuntaa antavia. Myös hajonta kuntien vastauksissa on ollut suurta ja kuntien prosesseissa on merkittäviä eroja. Osa kunnista esimerkiksi aloittaa hankkimalla katualueen heti omistukseensa. Seuraavassa kaaviossa on käytetty kuntien vastausten mediaaniarvoja.



Kuva 6. Katualueprosessin kesto vaiheineen (kk).

Kadun haltuunotto ja katusuunnitelman valmistuminen vie siis noin 9 kuukautta, toimitus ja korvaukset on hoidettu noin vuoden kuluttua ja noin kahden vuoden kuluttua katu on valmis. Kaavamuutosalueilla kadut näytetään otettavan haltuun hiukan nopeammin, mikä voinee johtua siitä, että kaduista voidaan sopia maankäyttösopimuksen yhteydessä, sillä kaavamuutoksista merkittävä osa lienee maanomistajan toivomia hankekaavoja. Toisaalta kaavamuutoksien kohdalla valitusten käsittelyn oletetaan kestävän kauemmin, mikä viitanee siihen, että kaavamuutosalueilla on enemmän sellaisia korvattavaksi haluttavia arvoja, joista halutaan valittaa. Ottaen huomioon, että asemakaavan vahvistuminen lyö lukkoon koko prosessin (joitakin katusuunnitelmassa käsiteltäviä kysymyksiä lukuun ottamatta), toteutusprosessi on varsin pitkäkestoinen. Toteutusnopeuteen toki vaikuttaa myös esimerkiksi kunnan käytettävissä oleva rahoitus kadun rakentamiseen.

Antamissaan tarkentavissa avovastauksissa kunnat korostivat tilanteiden vaihtelevuutta ja tilastotiedon puutetta. Joillakin alueilla on kiire, jotkut toteutuvat omalla painollaan. Varsin usein kunta myös omistaa alueen jo valmiiksi, jolloin prosessi on keveämpi. Joskus uusia

kulku yhteyksiä ei tarvitse osoittaa kaavassa, erityisesti kaavamuutosalueilla. Kadut saatetaan toteuttaa osissa sitä mukaa, kun rakentaminen alueella etenee, ja myös katusuunnitelmat saatetaan tästä syystä hyväksyä osissa. Myös katusuunnitelman laatimiseen tarvittava aika vaihtelee erityisesti uusien ja vanhojen johtojen määrän mukaan. Valitukset ovat luonnollisesti aina tapauskohtaisia. Vaihtelu voi olla kymmeniä vuosia johtuen mm. kaupunkien resursseista, ja pienissä kunnissa kaavoittaminen on ylipäätään varsin vähäistä. Yksi kunta vastasi, ettei valituksia ole tullut lainkaan, koska haltuunotot on tehty sopimalla.

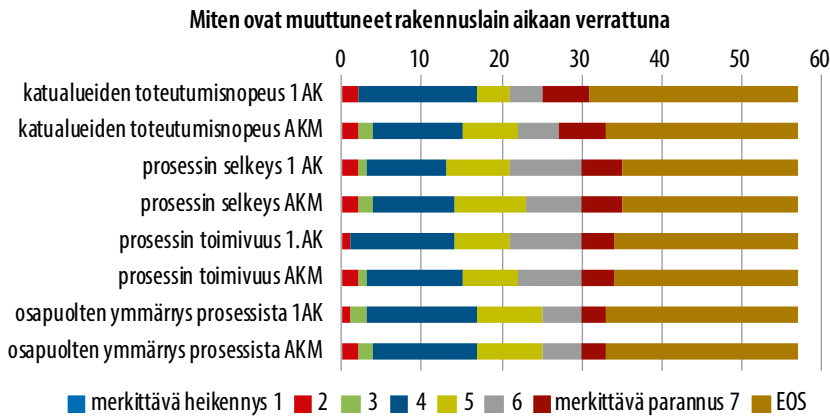
Muutamissa vastauksissa tuotiin esille se, että toiminta katualueiden osalta ei ole ollut suunnitelmallista ja että haltuunotot ovat jääneet tekemättä. Korvauksia on saatettu myös maksaa parikymmentä vuotta kaavan vahvistumisen jälkeen. Tilanne vanhoilla kaava-alueilla on hyvin vaihteleva. Hakemuksesta tehtävät tonttien lohkomiset voidaan priorisoida etusijalle, sillä kiinteistötoimitus ei ole kriittinen haltuunoton kannalta.

Prosessin monivaiheisuus lisää myös valitusmahdollisuuksia, sillä asemakaavan lisäksi mm. katusuunnitelmasta voi valittaa erikseen.

5.4.2 Prosessin kehittyminen maankäyttö- ja rakennuslain myötä

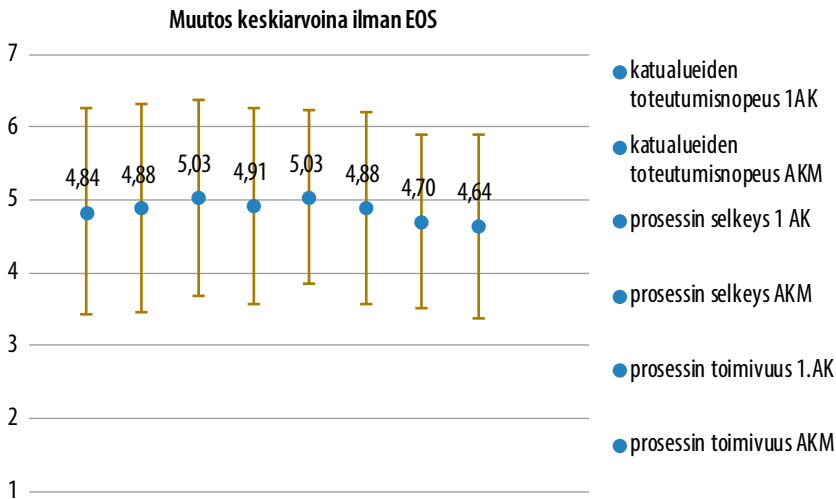
Kysymyksessä 14 kuntien vastaavilta pyrittiin tiedustelemaan, miten katualueiden toteutumiseen tähtäävä prosessi oli kehittynyt maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Alakohdissa kysyttiin, miten katualueiden toteutumisnopeus on muuttunut, miten katualueiden toteutumisprosessin selkeys on muuttunut, miten katualueiden toteutumisprosessin toimivuus on muuttunut ja miten koet osapuolten ymmärryksen katualueiden toteuttamisprosessista muuttuneen. Kysymys oli relevantti, sillä tämä näkökulma ei ole ollut esillä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusselvityksissä. Vastauksien tulkinnassa on tosin huomattava, että kysymyksessä kysytään prosessin muuttumista rakennuslain aikaan verrattuna ja että lainsäädännön muutoksen lisäksi ”aika” on muutenkin voinut muuttua. Kehittymistä arvioitiin seitsenportaisella Likert-asteikolla, jossa merkittävää heikkenemistä tarkoitti numero 1 ja merkittävää parannusta numero 7. Lisäksi vaihtoehtona oli EOS, en osaa sanoa. Prosessin kehittymistä on pyydetty arvioimaan erikseen ensimmäisen asemakaavan ja muutoskaavan osalta.

Saatujen tulosten perusteella voidaan arvioida, että siirtymä rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin ei ole ollut erityisen merkittävä muutos, sillä vastaukset 4 (neutraali) ja en osaa sanoa (EOS) ovat yleisimmät vastaukset kaikissa alakysymyksissä. Koska tilanteen heikentymistä kuvaavat vastauksia on vain muutamia ja tilanteen kohentumista kuvaavia vastauksia on karkeasti neljännes, siirtymä koettaneen heikosti positiivisena.



Kuva 7. Katualueprosessin kehittyminen.

Kun en osaa sanoa -vastaukset suodatetaan pois, lievä positiivinen muutos koskee erityisesti selkeyden ja toimivuuden kehitystä, kun taas osapuolten ymmärrys prosessista ei ole kehittynyt yhtä suotuisasti. Keskihajonta (mielipiteiden jakautuminen) vaihtelee välillä 1,19–1,43 siten, että käsitys katualueiden toteutumisoisuuden kehittämisestä on jakanut eniten mielipiteitä. Erot ovat kuitenkin varsin pienet.



Kuva 8. Katualueprosessin kehitys (keskiarvo ja hajonta).

Tarkentavissa vastauksissaan useat kunnat totesivat, ettei vastaajalla tai kenelläkään nykyisellä viranhaltijalla enää ollut kokemusta rakennuslain aikaisesta toiminnasta (7). Aiheesta ei myöskään ollut tilastoja (1), eräässä pienessä kunnassa taas ei esimerkiksi ollut yhtään katusuunnitelmaa kymmeneen vuoteen. Kaksi vastaajaa toi esiin mm. kiinteistöveroituksen ja rajakysymysten osalta selkeyttä lisänneenä tekijänä siirtymän käyttöoikeuteen perustuvista rakennuskaavateistä omistusoikeuteen perustuviin kaavakatuihin, mutta

samalla kolmas toisaalta totesi, että käytäntö, jossa on kahden eri lain mukaisia alueita korvattavana, ei ole kovin selkeä. Erään suuren kaupungin vastaajan mukaan katualueasiat olivat sekavat rakennuslaissa ja ovat edelleen yhtä sekavat maankäyttö- ja rakennuslaissa. Eräässä suuressa kunnassa taas ei ollut tehty kadunpitopäätöksiä muutama vuoteen niistä vastanneen henkilön jäätyä eläkkeelle, vaikka katuja olikin rakennettu aktiivisesti kunnan maalle. Tiivistäen voitaneen sanoa, ettei siirtymä rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin ole merkittävästi auttanut kehittämään kadun toteuttamisen prosesseja tai osapuolten ymmärrystä niistä.

5.4.3 Katumaan siirtyminen omistusoikeudella

Kysymys 25 oli vapaamuotoinen "Mitä etuja ja haittoja näet siinä, että katualueet hankitaan kunnan haltuun pysyvällä omistusoikeudella eikä katuna käyttämisen ajan voimassa olevalla käyttöoikeudella?". Kysymyksellä pyrittiin saamaan esille kunnissa olevia näkemyksiä siitä, voisiko kadun käyttöoikeus olla kuntien kannalta riittävä tai jopa parempi oikeus omistusoikeuteen verrattuna nyt, kun maankäyttö- ja rakennuslain laatimisesta on jo parikymmentä vuotta, eli kokemuksia alkaa olla jo lähes kaikissa kunnissa. Kysymykseen saatiin vastaus 48 kunnasta. Erilaisia kommentteja näistä saatiin kerättyä 87 kpl (Taulukko 6). Vastaukset olivat yleisesti suhteellisen pitkiä eli asia herätti mielenkiintoa. Tarkastelussa kommentit purettiin viiteen ryhmään, kunnan omistusoikeuden edut ja haitat, käyttöoikeuden edut ja haitat sekä muita näkökulmia. Taulukossa erilaiset kommentit on esitetty yleisyysjärjestyksessä. Yleisintä kiinteistöjärjestelmän selkeyttä kuvaavaa kommenttia lukuun ottamatta, vastaukset hajosivat laajalle. Lopputulos vastauksissa oli kuitenkin erittäin selvä, sillä noin 70 % kommenteista koski kunnan omistusoikeuden etuja ja vain yhdessä kunnassa puollettiin selkeästi käyttöoikeutta katualueiden hallinnassa.

Taulukko 6. Katualueiden hankinta kunnalle omistus- vai käyttöoikeudella

	Lkm
Kunnan omistusoikeuden edut	
Kiinteistöjärjestelmän kannalta selkeä	23
Tehostaa johtojen, kaapeleiden ja rakenteiden sijoittamista	7
Kiinteistöveroitus menee oikein	5
Helpottaa ja selkeyttää muutostilanteita	5
Omistusoikeus positiivinen asia	4
Helpottaa jatkossa suunnitteluprosessia ja hoitotoimia	3
Yksinkertaistaa asioita	2
Vähentää riitoja	2
Ei etuja	2
Kauppaprosessit selkeät, kun omistaja tiedossa	1
Kaavan muuttuessa jää kunnan omistukseen	1
Yksityisen maanomistajan omistus on selkeä	1
Omistaminen välttämätöntä	1
Vastuut ja velvoitteet selvät	1
Luonnollista ja selkeää noudattaa käytön mukaisia rajoja	1
Omaisuuksien suojaus kannalta oikeudenmukainen	1
Jos saa ilman merkittäviä korvauksia	1
Oikein hyvä maan arvonnousun takia	1
Kunnan omistusoikeuden haitat	
Tien lakatessa maapohja turhaan kunnan omistuksessa	1
Jos tietä ei rakenneta, alue turhaan kunnan omistuksessa	1
Yksityisen kannalta haitta käyttötarkoituksen muuttuessa	1
Lisännyt kuntien kustannuksia	1
Käyttöoikeuden edut	
Hallintaoikeuksien järjestely joustavampaa	1
Byrokratian kannalta yksinkertaisempi	1
Voisi toimia vanhoilla AK- ja rakennuskaava-alueilla	1
Helpompi säätää katualueen leveyksiä	1
Etu, jos katua tarvitaan vain rajoitetun ajan	1
Ei mitään etuja	1
Käyttöoikeuden haitat	
Aiheuttaa epäselvyyksiä kiinteistökaupassa	4
Käyttöoikeuksien rajat vaikeita selvittää	1
Aiheuttaa epäselvyyksiä kiinteistöveroitusessa	1
Epäselvyyksiä pitkällä aikajänteellä	1
Vaikea pitää lukua	1
Aiheuttaa kaavanmuutoksissa ongelmia	1
Ovat usein riittäviä	1
Muodostavat viidakon	1
Lakkautettava katualue olisi erittäin vaikea siirtää	1
Muita näkökulmia	
Nyt kahden lain mukaisia katuja, ei enää kolmatta	1
Kun kunnalla ei ole välitöntä tarvetta, lykätään valitettavan lyhytnäköisesti haltuunottoa/lohkamista	1
Ilmaisluvutuksen lakkauttaminen hidastaisi kiinteistöjärjestelmän parantamista	1
Yhteensä	87

Kunnan omistusoikeuden selvästi suurimpana etuna pidettiin kiinteistöjärjestelmän selkeyttä, jonka lähes puolet kunnista mainitsi ja monet muutkin yksittäiset kommentit osoittivat hyvin saman suuntaan. Toiseksi yleisimpänä etuna mainittiin johtojen, kaapeleiden ja rakenteiden sijoittamisen katualueelle helpottuminen (15 % kunnista), erilaisten muutostilanteiden helpottuminen (10 %) ja kiinteistöverotuksen meneminen oikein, kun maanomistajilta poistuu katualue pinta-alasta (10 %).

”Omistusoikeus on kiinteistörekisterijärjestelmän kannalta selkeää ja omistus sekä hallinta selviää tällöin kiinteistörekisteristä.” (Pieni kunta)

”Katualueet ovat käytännössä infrakäytäviä ja kunnan omistus- ja hallintaoikeus tehostaa merkittävästi muun muassa johtojen ja kaapeleiden sijoittamista kaupunkialueelle.” (Keskikokoinen kunta)

”Lisäksi muutostilanteissa omistus antaa kunnalle paremman toimintaympäristön, kun muutokseen ei tarvitse ottaa mukaan sellaisen maa-alueen omistajia, joihin käyttöoikeus kohdistuu.” (Keskikokoinen kunta)

”Selvä etu, kunhan prosessi viedään aina loppuun asti” (Keskikokoinen kunta)

”Vi har ett flertal gatuområden som inte överförts till kommunen och när det byter ägare på diverse tomter samt när nya tjänstemän tillträder är det uppbyggt för oklarheter vad som egentligen gäller och vilka avtal som eventuellt finns i bakgrunden osv. Givetvis är det inte särskilt ofta som dessa frågor aktualiseras, men det byråkratiska arbete som föranleds av detta skulle kunna minimeras på ett betydande sätt om kommunen skulle stå som ägare till de gatuområden som man ändå skall både utveckla och underhålla. Samtidigt tenderar det vara betydligt enklare att avgiftsfritt överlåta gatuområden till kommunen i det skede när en detaljplan blir godkänd, än vad det är 20-30 år senare.” (Pieni kunta)

Kunnan omistusoikeuden haitaksi kolme vastaajaa koki, että alue on otettu turhaan kunnan omistukseen, jos katu lakkaa, kaava jää toteutumatta tai alueen käyttötarkoitus muuttuu, viimeinen tosin totesi sen koskevan alkuperäistä maanomistajaa. Yhdessä vastauksessa tuotiin esille, että omistusoikeuden käyttöön siirtyminen on käytännössä aiheuttanut kunnalle lisää kustannuksia.

”Mikäli tie lakkautetaan tai ei rakenneta lainkaan silloin maapohja voi olla turhaan kunnan omistuksessa ja se voi olla negatiivinen asia.” (Pieni kunta)

”Maa-alueen omistusoikeuden siirryttyä aikaisemmalla omistajalla ei ole minkäänlaista oikeutta aikaisemmin omistamaansa alueeseen. Tämä voisi olla haittana

silloin, jos kuitenkin kävisi niin, että käyttötarkoitus myöhemmin muuttuisi. Tämä haitta kohdistuu yksityisiin maanomistajiin, ei kuntaan.” (Suuri kunta)

Käyttöoikeuden edut jäivät vain yksittäisiksi maininnoiksi. Hallintaoikeuksien ja katualueen leveysien järjestelyn joustavuus verrattuna omistusoikeuteen tuotiin esille. Lisäksi todettiin, että se voisi toimia, jos katua on tarkoituskin käyttää vain määräaikaisesti, ja että se voisi toimia vanhoilla rakennuskaava-alueilla, joilla ilmeisesti ei vielä ole siis tehty kiinteistönmuodostusta omistusoikeuden saamiseksi.

”Katualueiden leveyden säätäminen tarpeen mukaan saattaa olla helpompaa, jos katuja ei ole erotettu kiinteistöistä.” (Pieni kunta)

”Nyttjanderätt är till fördel ifall en gata skulle behövas endast för en begränsad tid (jfr. tidsbestämt servitut).” (Pieni kunta)

Käyttöoikeuden haittoina pidettiin erityisesti sitä, että ne aiheuttavat epäselvyyksiä kiinteistöjen kaupoissa, kun luovutettaessa tontteja eteenpäin unohtuu käyttöoikeuden käsittely helposti kokonaan. Muut maininnat koskivat pääasiassa epäselvyyksiä oikeuden ulottuvuuksien määrittelyssä ja erilaisten toimenpiteiden suorittamisessa.

”Käyttöoikeuksien rajaukset ovat vaikeita selvittää ja kiinteistön rekisteritiedoissa näkyy alueita, joihin maanomistajalla ei todellisuudessa ole hallintaoikeutta. Tämä aiheuttaa epäselvyyksiä mm. kiinteistöverotuksessa ja kiinteistökaupassa.” (Pieni kunta)

”Varsinkin kaavamuutostilanteissa käyttöoikeudella hallittu katualue aiheuttaa merkittäviä ongelmia, mikäli alueen omistussuhteet ovat muuttuneet.” (Suuri kunta)

Muina kommentteina varoitettiin, ettei nykyisten muotojen lisäksi tule enää tuoda uusia kadunhallintamuotoja, kehoitettiin, että kunnan ei parane lyhytnäköisesti lykätä katualueiden haltuunottoja ja kiinteistönmuodostuksia, sekä myös varoitettiin ilmaisluovutuksen poistamisesta.

”Tällä hetkellä on käytännössä 2 lain mukaisia katuja; rakennuslain aikaan saatuja käyttöoikeuksia, joita ei ole ehditty lohkoa yleisiksi alueiksi ja MRL:n mukaisia kaduiksi lohkoja. Jos lain muutoksella saadaan aikaan kolmas tapa, järjestelmästä tulee todella epäselvä varsinkin kuntalaisten näkökulmasta.” (Keskikokoinen kunta)

”Kunnallakaan ei välttämättä ole ollut välitöntä tarvetta alueelle ja valitettavan lyhytnäköisesti lykännyt haltuunottoa/lohkomista.” (Suuri kunta)

5.4.4 Yksityisten toteuttamisvastuulle jätetyt kadut

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 § mahdollistaa katujen toteuttamisvastuun jättämisen maanomistajalle tai -haltijalle, kun kaava laaditaan yksityistä loma- tai matkailuhanketta varten. Kunnalla on kuitenkin viimesijainen velvollisuus huolehtia kadunpidosta, jos maanomistaja ei huolehdi kadunpidosta sekä lisäksi oikeus periä laiminlyönnistä aiheutuneet kustannukset. Maankäyttö- ja rakennuslain logiikan näkökulmasta on kiinnostavaa, ettei kunnan oikeutta saada omistukseensa katualueet ole erikseen rajoitettu tällaisessa tilanteessa, jossa kunnalla ei ole varsinaista intressiä omistaa katualueita voidakseen ylläpitää niitä.

Näiden määriä tiedusteltiin kysymyksessä 15. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n mukaisia yksityisen omistajan hallinnassa olevia katuja oli 15 kunnassa yhteensä 40,7 hehtaaria. Näistä hiukan alle puolessa eli kuudessa kunnassa oli ollut tilanteita, joissa kunnan toissijainen vastuu oli aktivoitunut jollakin alueella. Kunnan hoitoon oli päätynyt kuitenkin vain 4 hehtaaria eli 10 % katujen alasta. Laajoja 91 §:n mukaisia alueita on esimerkiksi joidenkin laskettelukeskusten tuntumassa ja merenrantapaikkakunnilla.

Lisätietokentässä vastaajat lähinnä kertoivat, ettei tällaisia ratkaisuja ollut tehty tai että näitä ei ollut tilastoitu. Eräs keskikokoinen kunta on myös vastannut, ettei sellaista kulkuyhteyttä kaavoiteta kaduksi, joka jäisi yksityisen vastuulle. Tällaisesta ratkaisusta, jossa kaavalla osoitetaan kulkuyhteyksiä esimerkiksi "ajo"-merkinnällä, on muitakin viitteitä.

Pitemmällä aikavälillä olisi ehkä aiheellista laajemminkin pohtia, millaisten katujen pitäminen on yhteiskunnan intressi, sillä nykysääntelyn taustalla on edelleen 1900-luvun alun ruutukaavakaupunki, joka laajeni pidentämällä katuja laidoilta ja jossa ainakin lähes kaikki kadut olivat läpikuljettavia. Tämän päivän asemakaavoituksen pientaloalueiden yleisimmässä rakennemallissa (runko ja oksat) tonttikaduilla ei liene vastaavaa yleistä merkitystä.

5.4.5 Oikeuksien siirtymisen ajoitus

Kysymys 24 oli vapaamuotoinen "Onko järjestelmä, jossa omistus- ja hallintaoikeus

voivat siirtyä eri aikaan, mielestäsi luonteva?". Kysymyksellä pyrittiin saamaan esille kunnissa olevia näkemyksiä asiasta ja vaihtoehtoihin liittyvistä eduista ja haitoista. Kysymyksen saatiin vastaus 50 kunnasta. Erilaisia lisäkommentteja näistä saatiin 24 kpl (Taulukko 7). Kommentit on esitetty taulukossa yleisyysjärjestyksessä. Vastaukset olivat pääosin lyhyitä, mutta mukana oli myös muutamia pidempiä pohdintoja. Katualueiden omistus- ja hallintaoikeuden eriaikaista siirtymistä ei pidetty luontevana 27 kunnassa ja sitä pidettiin luontevana 14 kunnassa. Yhdeksän kuntaa ei ottanut selvää kantaa asiaan tai osannut vastata.

Taulukko 7. Katualueiden omistus- ja hallinta-ajankohdan eriaikaisuuden luontevuus

	Lkm
Eriaikaisuus ei ole luontevaa	27
Yksi prosessi maanomistajien kannalta ymmärrettävämpi (4)	
Erillisen haltuunoton mahdollisuus tarvitaan rinnalle (3)	
Eriaikaisuus aiheuttaa jälkeenkäynnin sekaannusta	
Haltuunotto ei saa suoraan siirtää kunnossapitoa kunnalle	
Eriaikaisuus on luontevaa	14
Kadun rakentamisen kannalta hallinnan saaminen tärkeää (3)	
Nykyinen järjestelmä toimii riittävän hyvin (2)	
Esim. vanhojen rakennuskaavateiden osalta	
Siirtyvät kiinteistöjen vaihdannassakin aika useisiin eri aikoihin	
Ei selvää kantaa	9
Haltuunoton ennen omistusoikeutta oltava mahdollista (2)	
Olisi selkeämpi, jos omistusoikeus tulisi heti	
On hieman sekava	
Omistusoikeus ennen hallintaa maanomistajan hankala käsittää	
Lainsäädäntö mahdollistanut eriaikaisuuden	
Riski prosessin pitkittymiselle haltuunoton lykkäytyessä	
Luonteva, jos hallinta siirtyy ennen omistusta	
Yhteensä	50

Katualueen hallinta- ja omistusoikeuden eriaikaisen siirtymisen luontevuuden puutetta perusteltiin sen aiheuttamalla sekaannuksella ja vaikealla ymmärrettävyydellä.

”omistus- ja hallintaoikeuden siirtyminen eri aikaan aiheuttaa jälkeenkäynnin sekaannusta. Vanhat rakennuskaavatiet ovat meillä pääsääntöisesti lohkotta, eli maat kuuluvat viereisiin kiinteistöihin. Esimerkiksi sijoituslupien myöntäminen tällaiselle alueelle on sekavaa.” (Pieni kunta)

Samalla kuitenkin myös erillisen haltuunoton mahdollisuutta pidettiin tärkeänä tarvittaessa ja sitä, ettei haltuunotosta automaattisesti seuraa kunnalle kadunpitovelvollisuutta.

”Parempi olisi, jos katualueen omistuksen siirtymisen ja haltuunoton ajankohta olisi sama ja tapahtuisi katualueen lohkomisen yhteydessä. Katualueen haltuunotto ei kuitenkaan saa suoraan siirtää katualueen kunnan kunnossapitovastuulle. Erillisen haltuunottomenettelyn (kirje tms) mahdollisuus pitää kuitenkin olla rinnalla olemassa niitä tilanteita varten, että kunta tarvitse katualueen jostain syystä kiireellisesti haltuunsa.” (Suuri kunta)

Katualueen hallinta- ja omistusoikeuden eriaikaisen siirtymisen luontevuutta perusteltiin ennen kaikkea haltuunoton tärkeydellä kadun rakentamisen aloittamisen takia, missä nykyinen järjestelmä toimii jo riittävän hyvin.

”Katualueiden kohdalla tämä on luontevaa, koska hallinnan saaminen kunnalle on kadun rakentamisen kannalta tärkeintä. Omistus voi siirtyä sitten kun lohkomistoimitus on rekisterissä ja korvaukset maksettu.” (Pieni kunta)

”Prosesseja pitää kehittää siten, että kaupunki voi ottaa katualueet haltuun ja maksaa korvaukset heti omistuksen siirtymisen jälkeen riippumatta kadunrakentamisen aikataulusta.” (Suuri kunta)

”Nykyinen järjestelmä toimii hyvin, mahdollistaa tarvittaessa nopean haltuunoton ja omistusoikeuden siirtyminen selkeämpää verrattuna rasitteiden perustamiseen.” (Keski-kokoinen kunta)

Vastauksissa, joissa ei ollut selvää kantaa hallinta- ja omistusoikeuden siirtymisen luontevuuden kannalta korostettiin pitkälti samoja asioita kuin edellisissä ryhmissäkin.

”Maanomistajan on erittäin hankala käsittää sitä, että lohkomisella otetaan omistusoikeus, mutta hallintaoikeus siirtyy usein vasta myöhemmin.” (Keskikokoinen kunta)

”Lainsäädäntö tämän on näin mahdollistanut, ja nopeuttaa kadun rakentamista, jos haltuunotto voidaan tehdä heti alkuun. Sitten jos pitäisi odottaa omistusoikeutta, niin kadun rakentamiseen saisi pistää monesti vuoden lisää aikatauluun, jotta kiinteistötoimitukset ehditään saattaa loppuun.” (Keskikokoinen kunta)

”Ainoastaan, jos hallinta siirtyy ennen omistusta, ei päinvastoin. Nykyinen omistus ennen hallintaa luo sekaannusta, kun mahdollinen haltuunottotarve syntyy useita vuosia jälkepäin ja omistajat ovat vaihtuneet. Omistaja on kaupassa saattanut pidättää oikeutensa korvauksiin, mutta asia ei ilmene mistään julkisesta rekisteristä, ilman erillistä kirjausta, jota harva huomaa tehdä.” (Suuri kunta)

Kysymyksen 23 vastausten tapaan tämänkin kysymyksen yhteydessä tuntui painottuvan tarve yksinkertaiseen, selkeään, ymmärrettävään ja nopeaan malliin, joka kuitenkin voi tarpeen vaatiessa joustavasti muotoutua kuhunkin tilanteeseen.

5.4.6 Tiedonhallinnan ongelmat

Kysymys 18 oli vapaamuotoinen ”Vapaa sana: voit arvioida tässä esim. järjestämättömien katujen ikäjakaumaa ja historiaa ja/tai kertoa, miten menneinä vuosikymmeninä maksetuista korvauksista tehdyt sopimukset on arkistoitu ja tilastoitu. Miten hyvin erilaisista kerrostumista ylipäätään ollaan kunnassasi selvillä?”. Kysymys ohjasi lähinnä menneeseen aikaan, mutta vastauksissa tuotiin jonkin verran esille myös tulevia näkymiä. Kysymykseen vastasi vain 38 kuntaa ja erilaisia kommentteja näistä saatiin kerättyä 68 kpl (Taulukko 8).

Vastaukset olivat ymmärrettävästi luonteeltaan hyvin erilaisia, lyhyistä kommentteista pitkiin yleisemminkin kuntien tilannetta käsitteleviin, minkä vuoksi myös kommenttien tulkinta on hankalaa.

Katualueiden järjestämistilanne kunnissa on selvästi haastava. 28 kunnan vastauksen osalta sen arveltiin olevan kunnossa kolmessa, seitsemässä toimenpiteet asioiden järjestämiseksi olivat käynnissä, mutta monessa niissäkin eteneminen oli hidasta ja tulee kestämään vuosikausia. Yli puolessa vastanneista erityisiä toimenpiteitä ei ollut käynnissä erityisesti resurssipulan takia, jossa vielä arveltiin olevan paineita resurssien heikentymiselle. Yhdessä vastauksessa korostettiin, että

”koko MRL:n ja sitä edeltäneen RakL:n ajatus maanomistuksen ja haltuunoton eriyttämisestä on ollut omiaan aiheuttamaan epä tietoisuutta ja sekaannusta, jonka purkamisen näin jälkepäin vaatii paljon resursseja ja monta vuotta aikaa”. (Suuri kunta)

Taulukko 8. Vapaat kommentit katualueiden ja tietojen hallintatilanteesta

	Lkm
Katualueiden järjestämistilanne	
Kunnossa	3
Käynnissä	7
Ei käynnissä	17
Ei lohkottu	1
Arkistot, tiedot, tilastot	
Kunnossa	4
Puutteellisia	27
MML:n prosessit hitaita	2
Keskenolosta aiheutuu sekaannuksia	2
Vanhentuneita/ylimitoitettuja kaavoja	3
Uudet kaavat kunnan maille	1
Ongelmat johtuvat lainsäädännöstä	1
Yhteensä	68

Toisessa kommentissa taas peräänkuulutettiin, että työ on

”Erittäin hankalaa, mutta ehdottoman tärkeää, että laki tukee”. (Pieni kunta)

Parissa vastauksessa myös Maanmittauslaitoksen prosesseja moitittiin hitaiksi. Kolmessa vastauksessa korostettiin, että monet rakennuslainaikaiset ensimmäiset rakennuskaavat olivat laajoja ja myös ylimitoitettuja, jolloin tarvettakaan katualueiden toteuttamiseen ei ole, kun vanhat tieyhteydetkin toimivat vielä joillain alueilla, esim.

”gamla vägsträckningar som ännu används inte överensstämmer med gällande planer”.
(Pieni kunta)

Parissa vastauksessa tuotiin myös esille, että keskenolevasta järjestämistilanteesta johtuen aiheutuu välillä sekaannuksia;

”Se, että alueita ei ole muodostettu kunnan omistamiksi kiinteistöiksi, aiheuttaa aina silloin tällöin sekaannusta”. (Pieni kunta)

Selvästi hankalimmalta tekijältä tuntui kuitenkin tiedonhallinta. 27 kuntaa toi esiin, että tiedonhallinnassa on puutteita, kun vain 4 kuntaa korosti tiedonhallinnan olevan kunnossa. Kuten yhdessä vastauksessa tiivistetään

”Ongelmat ovat lähinnä vanhoissa ja kasvavissa maalaiskunnissa, joissa on paljon vanhoja entisiä rakennuskaavoja”... ”Asioista on voitu sopia suullisesti tai kirjallisesti. Maanomistajat ja kunnan virkamiehet ovat vaihtuneet vuosien saatossa. Kunnan toimistoja on muutettu ja siivottu, jolloin arkistoja on saatettu vähentää ja hävittää. Uudet virkamiehet eivät löydä vanhoja asioita arkistoista, koska eivät tiedät niiden olemassaolostakaan mitään ja näin ollen eivät oikein osaa etsiäkään. Katujen nimiä on muuttunut, joten korvaus ja haltuunottoasioita ei osata etsiä oikeista paikoista. Korvaukset on saatettu maksaa, mutta tositteet maksuista esim. 1960 tai -70 luvuilta on hävinneet...”
”Kenelle pitäisi nykyään maksaa 1960 luvulla hankittu/saatu katualue - maanomistajaleko, joka ei ole hengissä eikä perilliset (jos on) asu enää samalla paikkakunnalla. Uusi kantatilan omistaja ei välttämättä tiedä mistään haltuunotoista mitään.” (Keskikokoinen kunta)

Vastaavanlaiset tuntemukset tuntuvat välittyvän monista vastauksista. Ennen 1990-lukua ei ollut yleisesti käytössä tietokoneitakaan, vaan asiat kirjattiin yleensä ruutupaperivihkoihin tai kansioihin ja sopimukset arkistoitiin päättävän elimen pöytäkirjoihin, jos sopimuksia oli edes tehty kirjallisesti. Vasta nyt tiedonhallintajärjestelmät antavat tehokkaita mahdollisuuksia tietojen kirjaamiseen, arkistointiin ja tilastointiin, mutta tallennettavat tiedot ovat usein erittäin vaikeasti selvitettävissä.

Vastausten perusteella näyttää siltä, että vanhoissa kaupungeissa asiat ovat suhteellisen hyvin järjestyksessä, mutta niihinkin on tullut ongelmia, kun viime vuosina on toteutettu paljon kuntaliitoksia. Maalaiskunnissa ei yksinkertaisesti ole usein ollut resursseja eikä osaamistakaan hoitaa vanhoja asioita uuden MRL:n mukaisten vaatimusten mukaisesti. Tuntuu, että näitä asioita ei ole otettu riittävästi huomioon, kun maankäyttö- ja rakennuslainsäätämisen yhteydessä rakennuskaava-alueidenkin katujärjestelmä muutettiin perustuvaksi kunnalliseen omistukseen. Tarvittaville muutostöiden suorittamiselle ei annettu

ohjeita, työkaluja eikä resursseja mutta ei sitä myöskään aikataulutettu. Yhdestä kunnasta todetaankin

”RakL:n aikaisista haltuunotoista ei ole tietoa, miten on maksettu, jos on maksettu. Siksi käytännössä maksetaan tutkimatta ilmaisuusvelvollisuutta”. (Pieni kunta)

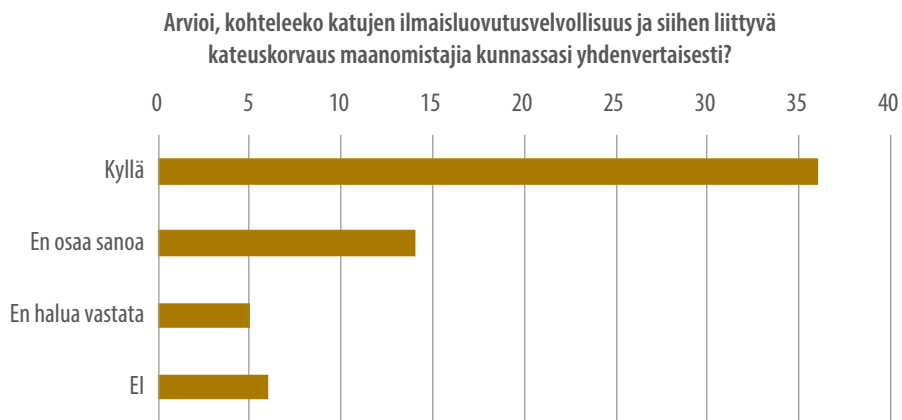
Tuon toteamuksen mukainen menettely onkin usein ehkä kustannustehokkain ja nopein tapa saada ainakin osa asioista kuntoon vuosikymmenten takaisista tilanteista. Vanhimmat tapaukset, joihin tämän selvityksen aikana törmättiin, olivat noin 70 vuoden takaa ja yleisesti niitä on yli 50 vuoden takaa. Asia on selvästi sellainen, mikä vaatii vakavaa pohdintaa ja selkeitä ratkaisuja maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä uudistettaessa.

5.4.7 Ilmaisuusvelvollisuuden yhdenvertaisuus ja kateuskorvaus

Nykyiseen katuprosessiin on rakennuslain voimaantulosta saakka kuulunut katurasitusta ja ilmaisuusvelvollisuutta tasapainottavana elementtinä maankäyttö- ja rakennuslain 105 § mukainen katualueen korvaus, josta on yleisemmin käytetty nimitystä kateuskorvaus. Yksi vastaaja keskikokoisesta kaupungista ehdotti kateuskorvaukselle kuvaavampaa nimeä vapaamatkustajakorvaus.

Yleinen käsitys on jo pitempään ollut, että kunnat ovat valtaosin luopuneet kateuskorvauksen määräämisestä jo kauan sitten. Eräs suuri kunta vastasi, että heillä kateuskorvauksen määräämistä jatkettiin varsin pitkään, mutta sen työläs laskenta- ja määräämisprosessi lopetettiin, kun prosessi alkoi maksaa siitä saatavia tuloja enemmän. Kysymyksessä 12 kunnilta kuitenkin tiedusteltiin, kuinka usein he olivat keskimäärin perineet kateuskorvausta vuosittain viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vain yksi pieni kunta vastasi kyselyyn määräävänsä edelleen kateuskorvausta niiden tontinomistajien maksettavaksi, jotka joutuvat luovuttamaan katualueeksi vähemmän maata kuin muut. Tämäkin kuitenkin paljastui tiedusteltaessa virheklippaukseksi.

Kun kateuskorvauksen periminen on jäänyt kunnan oman kiinnostuksen varaan, järjestelmästä on tosiasiasa tullut maanomistajien näkökulmasta epätasa-arvoisuutta luova. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta kateuskorvauksen perimisen tulisi oikeastaan olla pakollista. Jos ilmaisuusvelvollisuus poistettaisiin, myöskään kateuskorvausta ei enää tarvittaisi sen tasapainottajana. Kyselyn kannalta mielenkiintoista kuitenkin on, että vaikka kadun ilmaisuusvelvollisuus ilman kateuskorvausta kohdistuukin kaava-alueella eri kiinteistönomistajiin eri tavoin, suurin osa kunnista silti näkee järjestelmän maanomistajia yhdenvertaisesti kohtelevana.



Kuva 9. Ilmaislouvutuksen ja kateuskorvauksen yhdenvertaisuus.

Kyllä-vastanneiden (36) perustelut jakautuvat kahteen pääryhmään. Noin puolet kyllä-vastanneista perustelee vastauksensa toteamalla, että ilmaislouutusvelvollisuus on kaikille samanlainen ja tasapuolinen, kohtelee yhdenvertaisesti, on vakiintunut käytäntö, joka perustuu lakiin, ja korvaustaso ja menettely ovat yhdenvertaiset (kunnan sisällä). Erään maalaiskunnan vastaaja jopa toteaa yhdenvertaisuuden perusteena, että Maanmittauslaitos arvioi korvausten suuruudet. Puolet vastanneista siis nähdnee tilanteen niin, että katualueen ilmaislouutusprosessissa kaikkia ilmaislouuttajia kohdellaan keskenään yhdenvertaisesti ja samankaltaisin, legitiimein säännöin. Yhdenvertaisuus siis nähdään ehkä suhteessa hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteisiin, joiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaistoimien on oltava puolueettomia. Näkemyksen legitiimiyttä on pyritty perustelemaan myös tuomalla esiin, etteivät asiat ole tuottaneet ongelmia.

Toisessa puolikkaasta kyllä-vastausten perusteluista on keskitytty perustelemaan yhdenvertaisuutta korostamalla kaavoituksesta saatua hyötyä ja maanomistajan velvollisuutta korvata saatua hyötyä yhteiskunnalle. Parin keskisuuren kunnan vastauksessa jopa todetaan, että kaavoituksessa katualueiden määrää on yritetty sijoittaa tasapuolisesti. Yhdessä vastauksessa jopa todetaan, ettei kateuskorvausta ole käytetty, mutta se edesauttaa ilmaislouutusvelvollisuuden kanssa asioista sopimista maankäyttösopimuksilla. Vastaaja näyttäisi sekoittaneen kateuskorvauksen ja kehittämiskorvauksen. Näissä vastauksissa kiinteistönomistajien keskinäisen yhdenvertaisuuden sijaan vaikuttaisi kuuluvan pyrkimys tasapuoliseen hyödyn ja kustannusten jakoon yksityisen ja julkisen osapuolen välillä, joka on hiukan toisenlaista yhdenvertaisuutta.

Vastauksen ei antaneista vastaajista kaksi on perustellut vastauksensa sillä, että ilmaislouvutuksen määrä vaihtelee kiinteistöittäin ja kateuskorvausta ei käytetä. Yksi tuo esiin, että tonttien pinta-alaan sidottu ilmaislouutusvelvollisuus voi johtaa erikokoisiin korvauksiin,

vaikka kaavoituksesta saatava hyöty on samanlainen. Yksi myös näkee yhdenvertaisuuskysymyksen siinä, että kadut ja muut yleiset alueet ovat eri asemassa, toinen siinä, että omaisuutta olisi luovutettava korvauksetta.

En halua vastata -vastaajat eivät ole kommentoineet. En osaa sanoa -vastanneet kommentoivat, etteivät ole perehtyneet tilanteeseen (2), että ilmaislouutusvelvollisuus ei ole käytössä (2), että kateuskorvausta ei ole käytetty (3) tai ettei korvauksia ole maksettu kenellekään (1). Pari vastaajaa kommentoi vastaustaan sillä, että ilmaislouutusvelvollisuuden taloudellinen merkitys on tosiasiaa varsin pieni ja sen merkitys on vähäisehkö, kun ensimmäiset asemakaavat laaditaan vain kunnan maille ja muutoskaavojen katualueista sovitaan osana maankäyttösopimusta.

5.4.8 Muut näkemykset prosessin kehittämistä

Kysymys 23 oli vapaamuotoinen "Onko sinulla ajatuksia siitä, miten katualueen haltuunottoon ja kadun rakentamiseen tähtäävää prosessia kokonaisuutena tulisi kehittää tai miten sitä ainakaan ei tulisi kehittää?". Lisäksi kysymystä tarkennettiin johdannossa seuraavasti: "Voit kertoa sekä tärkeitä tavoitteita (esim. yksinkertaisuus, nopeus jne.) että tarkempia ehdotuksia (esim. asemakaavan voimaantulosta voisi käynnistyä automaattisesti lohko-mistoimitus, jossa toimitusinsinööri määritteli maksettavat korvaukset)". Kysymyksellä pyrittiin saamaan kunnissa olevia näkemyksiä prosessin kehittämisen halutuista suunnista ja tavoista. Kysymykseen saatiin vastaus 44 kunnasta. Erilaisia kommentteja näistä saatiin kerättyä peräti 95 kpl eli yli kaksi kommenttia kuntaa kohden keskimäärin (Taulukko 9). Vastaukset olivat nyt kohtuullisen pitkiä, ja selkeästi erityisesti kysymyksen yhteydessä annettu jälkimmäinen esimerkki innoitti ottamaan juuri siihen kantaa, puolesta tai vastaan. Esimerkin puolesta puhuttiin 23 kunnasta, tosin usein jonkinlaisin joustomahdollisuuksin, sitä vastaan 9 kunnasta ja 12 kunnasta ei otettu selvästi kantaa kumpaankaan suuntaan. Kannanotot eivät kuitenkaan ole niin erilaisia, kuin pelkistä luvuista saattaisi olettaa, vaan ennemminkin kyse tuntuu olevan painotuksista.

Taulukko 9. Katualueprosessien kehittämisehdotukset

		Lkm
Positiivinen kanta automaattiseen käynnistymiseen		23
	Kiinteistönmuodostus (26)	
	Lohkomisen käynnistyminen automaattisesti/heti t. lyhyen ajan (6 kk) sisällä (22)	
	Lunastuksen käynnistyminen automaattisesti	
	Toimituksen tulee tarvittaessa olla nopea ja helposti ymmärrettävä (2)	
	Vanhoilla alueilla myös uuden rakennuksen luvasta automaattisesti prosessi	
	Korvaukset (24)	
	Toimitusinsinöörille oikeus päättää korvauksista (13)	
	Kunnan toim.ins. ilmeisesti jäävi korvausten käsittelijä ilman sopimusta	
	Riitatapaukset MML:n ratkaistaviksi toimituksessa (2)	
	Edellyttää saumatonta yhteistyötä MML:n kanssa	
	Korvauksille tai ainakin tietyille erillinen käsittely (3)	
	Toimitusten kestoaika ei saa pitkittyä korvausten takia	
	Korvausten määrittely suoraviivaiseksi	
	Korvaukset valtion varoista	
	Korvausten vanhentumissäännöt selviksi	
	Haltuunotto ja kadunrakentaminen (7)	
	Myös haltuunotto automaattiseen lohkomiseen	
	Katualueen haltuunotto yksinkertainen ja nopea	
	Katualueen ennakkohaltuunottomahdollisuus (3)	
	Katualueen rakentamisprosessi haltuunottoineen erillään	
	Kadun rakentamisen prosessi yksinkertainen ja nopea	
	Muut (4)	
	Kaavan toteutuksen oltava mahdollista tarvittaessa nopeasti	
	Siirtymäsäännökset ehdottoman tärkeitä eikä niitä tule monimutkaistaa	
	Ei lisää työtä ja hallintoa	
	Samat ratkaisut eivät ehkä sovi kaikkiin kuntiin	
Negatiivinen kanta automaattiseen käynnistymiseen		9
	Lohkomiselle ei automaattista käynnistystä alueen toteutumisriskin takia (4)	
	Nykyinen järjestelmä toimii riittävän hyvin (5)	
	Lohkominen tulisi säilyttää entisellään	
	Korvauksille erillinen käsittely (2)	
	Ti voisi määritellä korvaukset	
	Korvausten yhteydessä tulisi huomioida myös maanomistajan saama hyöty	
	MML:n toimituskustannukset aika kovat, siihen halvempi malli	
	Nykyistä sujuvampi prosessi haltuunottoon	
Ei selvää kantaa automaattiseen käynnistymiseen		12
	Automaattisesti käynnistyvä toimitus helppo mutta kallis (2)	
	Korvaukset automaattisessa lohkomistoimituksessa kannattaa tutkia	
	Tavanomaiset korvaukset voitaisiin määrätä lohkomisen yhteydessä	
	Kaavamuutosalueen katujen lohkominen ilman kauppaa, jos sovittu korvaus	
	Maanomistajalle oikeus velvoittaa kunta maksamaan katualuekorvaukset	
	Yli 10 v vanhat rakentuneet katualueet kunnalle luovutuskirjalla tai toimituksella	
	Korvataan vain, jos maanomistaja ei ole saanut hyötyä	
	Katualueen kiinnitysten poisto suoraan toimituksella ilman suostumuksia	

Lkm	
	Vanhat 1. asemakaavat toteutetaan nopeasti loppuun
	Uudet katualueet ostetaan raakamaana kaavaehdotuksen laillistuttua
	Kansalaisille selkeä, suoraviivainen ja yksinkertainen malli (2)
	Monipuoliset toimintavaihtoehdot tulee mahdollistaa
	Kiinteistöjärjestelmän selkeyden edistäminen tärkeää
	Ei lisää byrokratiaa
	Ilmaisuusvelvollisuudesta ei pidä luopua
	MRL 104 §:n 2 ja 3 momentit pois
Yhteensä	44

Kiinteistönmuodostamisen käynnistyminen automaattisesti asemakaavan vahvistumisesta sai varsin hyvän suosion. Jos kiinteistönmuodostuksen valmistelutyöt tarvittavine sopimuksineen aloitettaisiin jo ennen kaavan vahvistumista, voisi toimituksen käynnistää nopeasti. Käytännössä olisi kuitenkin ehkä syytä varata noin puolen vuoden aika ennen aloittamista, kuten yhdessä vastauksessa esitettiin. Vanhoilla alueilla myös uuden rakennusluvan käynnistymisestä voisi toimitus käynnistyä automaattisesti, jos kiinteistönmuodostus alueella on vielä tekemättä. Tämä kuitenkin ratkennee siirtymäsäännöksissä.

”Automaattisesti käynnistyvä lohkomis- ja haltuunotkorvausten määrittämistoimitus (lunastus) olisi hyvä uudistus. Toimituksen käynnistäjä voisi olla kaupungin toimitusinsinööri, joka tutkisi onko korvaustarpeita ja pyytäisi Maanmittauslaitosta nimittämään uuden toimitusinsinöörin jatkamaan, jos korvaustarpeita on.” (Suuri kunta)

Katualueen hankinnasta aiheutuvien korvausten käsittelyä lohkomisen yhteydessä pidettiin myös hyvänä ajatuksena erityisesti tavanomaisissa selvissä tapauksissa. Riitaisissa ja epäselvissä tapauksissa asian käsittelyä ehdotettiin siirrettäväksi Maanmittauslaitoksen toimitusinsinööreille. Tähän vaikuttivat myös epäilyt, että kunnan toimitusinsinööri olisi esteellinen ratkaisemaan ainakin riitaisia korvausasioita. Esitettiinpä jopa, että kiinteistönmuodostus ja korvaukset käsiteltäisiin kokonaan automaattisesti käynnistyvässä lunastustoimituksessa. Tärkeää kuitenkin olisi, että yhteistyö kunnan ja Maanmittauslaitoksen toimitusinsinöörin kanssa sujuisi kitkattomasti, sillä on tärkeää, etteivät korvausasiat saa hidastaa prosessia. Siksi osa kannattakin korvausten käsittelemistä erillisessä prosessissa ainakin, jos alueella on korvattavia rakennuksia tai muita arvokkaita rakenteita. Myös korvausten mahdolliset vanhentumissäännöt haluttiin yksiselitteisiksi.

Katualueen haltuunotosta käsitykset jäivät epäselvemmiksi. Tuntui, että haltuunotolle haluttaisiin varata aikaa siksi, kun se on tarpeen kadun käytön kannalta, mutta toisaalta pelättiin, että kadun haltuunottoa ei saada tehtyä riittävän nopeasti, jos kiinteistönmuodostaminen ja korvausten käsittely täytyy tehdä ensin. Siksi ennakkohaltuunoton mahdollisuuttakin tuotiin esille.

”Prosessin tekee työlääksi se, että haltuunotto käynnistyy vasta katusuunnitelmien hyväksymisen jälkeen, jolloin asemakaavan vahvistumisesta ja sitä seuranneesta lohkomisesta on saattanut kulua vuosia.” (Keskikokoinen kunta)

Noin viidennes vastaajista suhtautui epäillen tai negatiivisesti kiinteistönmuodostuksen automaattiseen käynnistymiseen. Puolet heistä piti nykyistä järjestelmää riittävän hyvänä ja puolet toi esille aikaiseen käynnistymiseen liittyvän kustannusriskin, jos kaava-alue ei alakaan rakentua ja korvatut katualueet jäävät tarpeettomina kunnan omistukseen. Maanmittauslaitoksen toimituskustannuksiinkin kaivattiin yhdessä vastauksessa nykyistä edullisempaa mallia koskien katualueiden lohkomista ja korvausten määrittelyä.

”Nykyinen järjestelmä toimii riittävän hyvin, ja kunnat ovat viime vuosina oppineet käyttämään sitä, joten tätä ei nyt pitäisi lähteä taas muuttamaan.” (Keskikokoinen kunta)

”Maanmittauslaitoksen toimituskustannukset nousee suhteessa myös aika koviksi näissä (jos lunastustoimitus tulee). Samoin jokainen erillinen lohkominen. Sinne maksetaan paljon isompia summia kuin maanomistajille. Voisi olla jokin erillinen ja hinnoitetaan kannustava (=halvempi) toimitus näille katualueille.” (Keskikokoinen kunta)

Vajaalla kolmanneksella vastanneista ei ollut selvää kantaa kiinteistönmuodostuksen automaattiseen käynnistymiseen eikä sitä sinällään voida pitää outona, sillä itse kysymyksessä ei varsinaisesti tuota edes kysytty, vaan tuotiin yhtenä esimerkkinä esille. Osassa näistäkin vastauksista sitä pidettiin helppona vaikkakin kalliina menettelynä tai tutkimisen arvoisena. Valtaosin kehittämisisideat olivat kuitenkin aika erillisiä tai samansuuntaiset yhden vastaajan esittämiä.

”Tulisi säilyttää vähintään nykyiset vaihtoehdot ja mahdollistaa kaikki menettelyt, joilla voisi edistää tehokkaasti kiinteistöjärjestelmän selvyyttä. Katualueiden lohkominen auttaa nimenomaan tässä mielessä. Yleisten alueiden muodostamisen automaattiset laukaisumekanismit voisivat olla hyvä idea, mutta niistä koituisi toisaalta kunnille myös automaattinen kustannuserä.” (Pieni kunta)

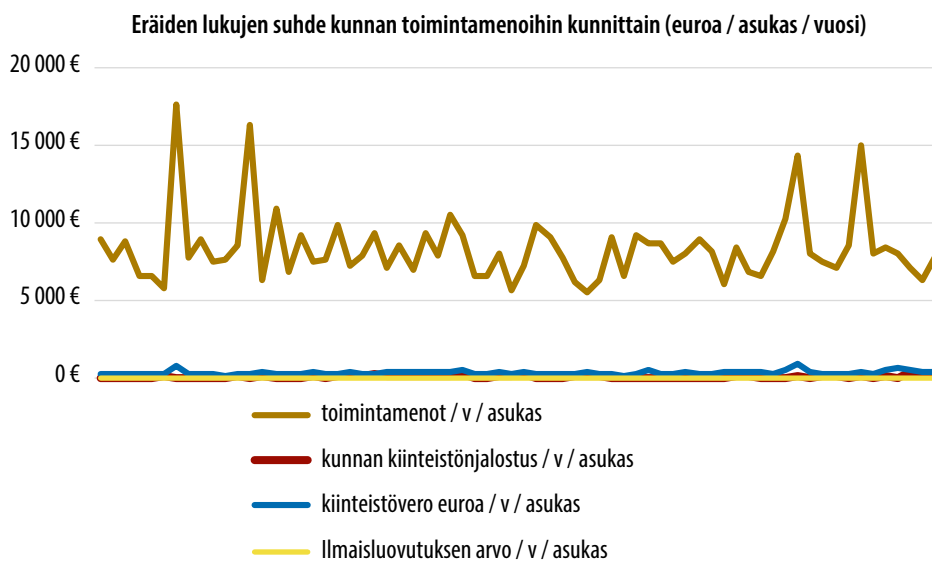
”Byrokratiaa ei pidä lisätä. Ilmaisluovutusvelvollisuudesta ei pidä luopua. Korvauksen määrittämistä automaattisessa lohkomistoimituksessa kannattaa ideana tutkia. Kaavamuutoksella osoitetut katualueet pitäisi voida lohkoa kunnan omistukseen yleisiksi alueiksi ilman kiinteistökauppaa, jos kunnan ja maanomistajan välille on syntynyt korvaussopimus.” (Suuri kunta)

Kaikissa ryhmissä tuntui ehkä painottuvan, että nykyisen katualueiden toteuttamisprosessi kaipaa päivitystä. Tavoitteena tulee olla yksinkertainen, selkeä ja nopea malli, joka kuitenkin voi tarpeen vaatiessa joustavasti muotoutua kuhunkin tilanteeseen, mutta edistää kuitenkin luotettavaa kiinteistöjärjestelmää.

”Förfarandet bör åtminstone vara smidigt och lättförståeligt, både för kommunala tjänstemän som sköter planläggning och fastighetsbildning samt för berörda privata fastighetsägare. Effektivast vore det om fastighetsbildningen skulle integreras med detaljplanen.” (Pieni kunta)

5.5 Ilmaisluovutusjärjestelmän taloudellinen merkitys kunnittain

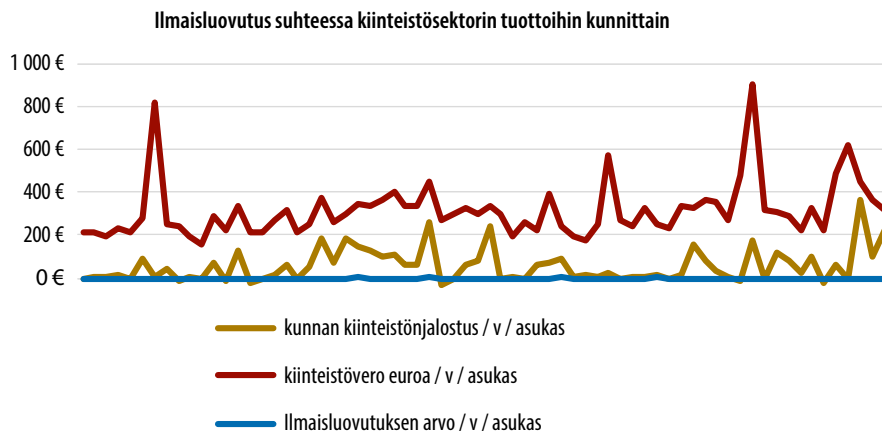
Luvussa 5.6.1 kuvatulla tavalla kunnat ovat keskimäärin arvioineet kuntatalouden arvioitiin useimmiten pysyvän ennallaan tai heikkenevän lievästi. Noin neljännes kunnista kuitenkin piti ilmaisluovutuksesta luopumisen negatiivisia seurauksia merkittävänä tai varsin merkittävänä. Kyselyn perusteella näyttää kuitenkin siltä, että katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden taloudellinen merkitys on tänä päivänä lähes mitätön kuntatalouden kokonaisuuden kannalta, kuten seuraavasta kaaviosta ilmenee⁷⁶.



Kuva 10. Eräiden talouslukujen suhde kunnan toimintamenoihin kunnittain (€/as/v).

⁷⁶ Seuraavissa kaavioissa esitetyt tiedot kunnan kiinteistönjalostustoiminnan tuotosta ja ilmaisluovutuksen arvioidusta arvosta ovat kyselystä. Kunnittainen kiinteistöverokertymä on Verohallinnon tilastoista ja kuntien tai kuntakonsernien toimintakulut osin kyselyn vastaajilta, osin kuntien julkaisemista talousarvioista. Kunnan menojen määrittäminen yksiselitteisesti on yleensä hankalaa, koska kuntakonsernien oikeudelliset rakenteet ja toiminnan laajuus vaihtelevat. Tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta ilmaisluovutuksen taloudellisen merkityksen arvioinnin kannalta. Käyrän arvopisteet ovat kuntia.

Kun asukaskohtaista kiinteistöverorasitusta, kunnan kiinteistönjalostustoiminnan asukaskohtaista bruttotuottoa ja ilmaisluovutuksen arvoa tarkastellaan lähemmin, havaitaan, että ilmaisluovutuksen arvo jää tässä suppeammassakin kontekstissa vähäiseksi:



Kuva 11. Ilmaisluovutus suhteessa kiinteistösektorin tuottoihin kunnittain (€/as/v).

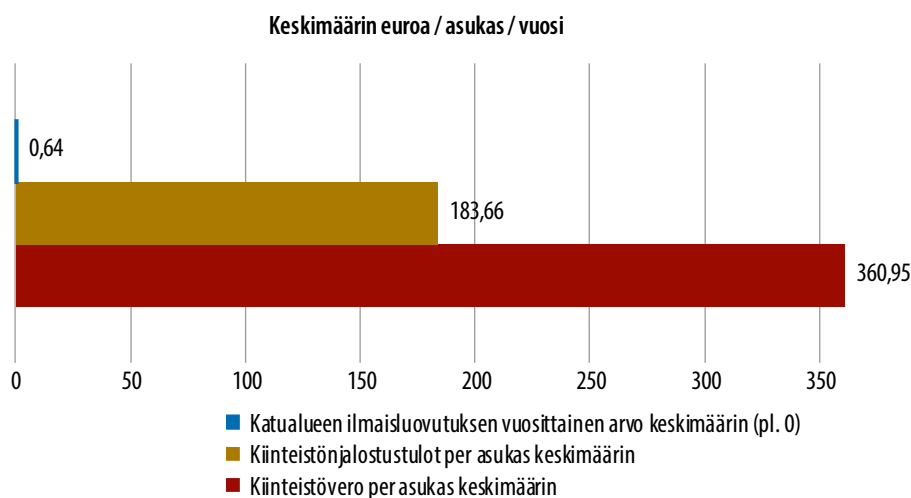
Kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa kiinteistövero on selkeästi suurin kiinteistöihin liittyvä tulonlähde, joka tarjoaa vuosittaista tuottoa joitakin satoja euroja asukasta kohden. Kunnan kiinteistönjalostuksen tuottona pidetään tässä raakamaasta tontinluovutukseen tähtäävän ketjun sellaista tuottoa, josta on vähennetty maan hankintakustannukset muttei yleisten alueiden toteuttamiskustannuksia tai muita vastaavia menoja. Sinisestä viivasta ilmenevällä tavalla kunnan kiinteistönjalostus voi olla kunnalle merkittävä tulonlähde, muttei kiinteistöveron veroinen.

Kun tarkastellaan kyselyn aineiston kuntia kokonaisuutena, kiinteistöverokertymä asukasta kohden on keskimäärin 361 euroa ja kunnan kiinteistönjalostustoiminnan tuotto 184 euroa vuodessa. Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden kautta saatu suora taloudellinen hyöty on kyselyn vastausten perusteella sitä vastoin alle euron asukasta kohti. Kyselyn vastauksiin sisältyvästä virhemarginaalista huolimatta voitaneen sanoa, että katumaan ilmaisluovutuksen taloudellinen merkitys kuntataloudelle on vähäinen, sillä suurinkin yksittäisen kunnan vastaus oli kolmen euron luokkaa asukasta kohti.

Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistumisella voi olla vähäinen merkitys kuntataloudelle tai erityisesti teknisen toimialan taloudelle joissakin yksittäisissä kunnissa⁷⁷. Ilmaisluovutuksella lienee keskeisin merkitys erityisesti green field -alueille kaavoittavissa kunnissa. Näillä

⁷⁷ Periaatteessa kunnan taloudessa ei useimmiten ole korvamerkittyjä menoja tai tuloja. Teknisellä toimialalla on toki yleensä mm. vuotuinen menokehys, maanhankintaan varattu määräraha ja vuotuinen tontinluovutuksiin ym. liittyvä tulostavoite, joissa pysymistä seurataan.

alueilla kuitenkin myös arvonnousu raakamaasta tonttimaaksi on suurinta ja katualueen mahdollisen hankintahinnan osuus suhteessa infrastruktuurin rakentamiskustannuksiin olisi usein varsin pieni. Yksittäinen ilmaislouutusvelvollisuuden poistumisesta erityisen voimakkaasti kärsivä kunta voisi halutessaan pyrkiä kompensoimaan menetykset esimerkiksi huomioimalla ilmaislouutusvelvollisuuden poistumisen maapoliittisten instrumenttien käytössä tai kiinteistöverokannassa⁷⁸.



Kuva 12. Keskimääräiset kiinteistöjen tuotot asukasta kohti kunnissa vuosittain.

Kuten edellisissä luvuissa todettu, kaupungit kasvavat enenevässä määrin sisään- ja ylöspäin, mikä vähentää ensimmäisten asemakaavojen merkitystä. Kun suuri osa ensimmäisistä asemakaavoista tehdään kunnan omistamalle maalle tai niidenkin katualueet luovutetaan maankäytösopimuksen osana, katualueen ilmaislouutusvelvollisuus on

⁷⁸ Kuten ilmaislouutusvelvollisuus, on kiinteistöverokin kytköksissä kuntaan ja rakennetun maan (tonttien) omistukseen ja arvonnousuun. Tontinomistajan saama hyöty yhdyskuntarakenteesta ja julkisista investoinneista on ollut yhtenä perusteluna kiinteistöverojärjestelmän käyttöönotolle. Vuotuisena ja laajempipohjaisena maksuna kiinteistöverosta kertyisi jo varsin lyhyellä aikavälillä sama summa, jonka kunta menettäisi ilmaislouutuksista luovuttaessa, olettaen, että kaavoituksen luoma arvonnousu pystytään viemään kiinteistön verotusarvoon. Kiinteistöverotukseen siirtymistä perusteltiin sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/1992, s. 3) seuraavasti: *”Keskeinen kiinteistöveron taustanäkökohta on, että kiinteistöjen omistajat hyötyvät merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista. Nämä voivat sekä lisätä kiinteistöistä saatavaa juoksevaa hyötyä että nostaa merkittävästikin kiinteistöjen arvoja. Yhtenä kiinteistöjen verotukseen vaikuttavana tekijänä on sen vuoksi syytä ottaa huomioon etu- eli hyötymisperiaate, jonka mukaan on perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kyseisten julkisten menojen rahoittamiseen. Erilaisten kiinteistöjen verokohtelun oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus on toteutettavissa vain, jos kiinteistöt ovat mahdollisimman kattavasti verotuksen piirissä.”*

Teoriassa voitaisiin myös luoda (uudelleen) maksu, jota kadun varren tontinomistajat maksaisivat kunnalle. Hyötymisperiaatteen noudattaminen tarkoittaisi kuitenkin sitä, että maksua pitäisi kerätä muiltakin hyödynsajilta kuin kadun varren tontinomistajilta (vrt. toisaalta kateuskorvauksen periminen, toisaalta läpikulkuliikenteen tiemaksut yksityisteillä). Tämänkaltaiset saatavan palvelun määrästä riippumattomat maksut ovat usein valtiosääntöoikeudellisesti veroja. Kun kiinteistöverojärjestelmä on jo käytössä ja pohjautuu hyötymisperiaatteeseen, olisi olemassa olevan järjestelmän hyödyntäminen kustannustehokkainta ja asiakkaiden näkökulmasta yksinkertaisinta.

menettänyt kunnan kannalta merkitystään. Kaiken kaikkiaan kaavan toteutumisenopeudella ja sujuvilla haltuunotto- ja toimitusmenettelyillä saattaakin olla keskeisempi taloudellinen merkitys kuin varsinaisilla neliömetrikohtaisilla korvauksilla olisi.

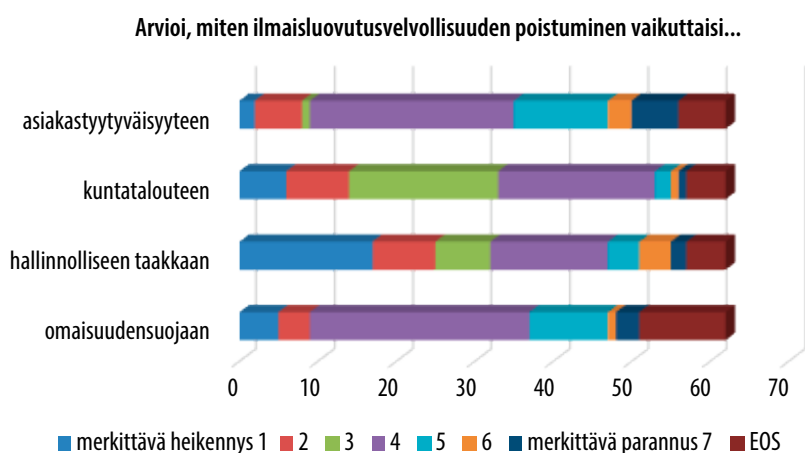
5.6 Ilmaisluovutuksesta luopumisen koetut vaikutukset

5.6.1 Vaikutukset kuntatalouteen, hallinnolliseen taakkaan, omaisuudensuojaan ja asiakastyytyvyyteen

Kuntien edustajaa pyydettiin arvioimaan seitsenportaisella Likert-asteikolla ilmaisluovutuksen poistumisen vaikutusta

- a) omaisuudensuojan toteutumiseen kyseisessä kunnassa
- b) katualueiden hankinnan, katusuunnittelun ja kadunrakentamisen hallinnolliseen taakkaan kyseisessä kunnassa
- c) kyseisen kunnan taloudelliseen asemaan kokonaisuutena ja
- d) asiakastyytyvyyteen kyseisessä kunnassa.

Asteikossa 1 tarkoitti merkittävää heikennystä nykytilaan ja 7 merkittävää parannusta.



Kuva 13. Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistumisen koetut vaikutukset.

Asiakastyytyväisyyden ja omaisuudensuojan suhteen useimmat vastaajat katsoivat tilanteen pysyvän ennallaan tai lievästi kohentuvan. Muutamat vastaajat⁷⁹ uskovat myös asiakastyytyväisyyden ja omaisuudensuojan heikkenemiseen, mitä voidaan pitää jossain määrin yllättävänä. En osaa sanoa -vastaukset keskittyivät erityisesti omaisuudensuojakysymykseen, mikä voi viitata siihen, ettei omaisuudensuojan merkitystä ehkä ole kunnissa pohdittu.

Kuntatalouden arvioitiin useimmiten pysyvän ennallaan tai heikkenevän lievästi, mikä onkin linjassa edeltävässä luvussa esitetyn kanssa. Erityisesti pienissä kunnissa ja omalle maalleen kaavoitettavissa kunnissa vaikutuksia ei juuri ole. Noin neljännes vastaajista on kuitenkin kokenut taloudelliset negatiiviset seuraukset merkittäviksi tai varsin merkittäviksi (vaihtoehdot 1 ja 2).

Suurin osa vastanneista kunnista uskoo hallinnollisen taakan lisääntyvän ilmaisluovutuksen poistumisen myötä, noin neljännes jopa merkittävästi. Onkin perusteltua kiinnittää erityistä huomiota prosessien sujuvuuteen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamisen yhteydessä.

5.6.2 Vaikutukset maapolitiikkaan

Kysymys 20 oli vapaamuotoinen ”Arvioi, miten kuntasi maapolitiikka muuttuisi, jos ilmaisluovutusvelvollisuus poistuisi?”. Lisäksi annettiin muutamia esimerkkejä joistain mahdollisista muutoksista ”Esimerkkejä: kaavoitettavien alueiden hankkiminen etukäteen lisääntyisi, maankäytösopimukset lisääntyisivät, kaavoitus keskittyisi kaavamuuksiin, katualueet kapenevat uusissa asemakaavoissa, vaikutukset jäisivät vähäisiksi”. Kysymys suuntautui nykyhetkestä tulevaisuuteen ja pyrki saamaan esille maapoliittisia muutoksia laajempien vaikutusten tullessa seuraavissa kysymyksissä. Kysymykseen saatiin vastaus 59 kunnasta. Erilaisia kommentteja näistä saatiin kerättyä 89 kpl (Taulukko 10). Vastaukset olivat luonteeltaan varsin kirjavia lyhyistä kommentteista pitkiin, yleisemminkin kuntien tilannetta käsitteleviin tai monia muutoksia tai vaikutuksia luetteleviin, osin selvästi tähän kysymykseen kuulumattomiin vaikutuksiin. Vaikka tulkinta oli osin hankalaa, vastaukset kuitenkin keskittyivät voimakkaasti muutamaan muutokseen. Kommentit on esitetty yleisyysjärjestyksessä.

⁷⁹ Omaisuudensuojan heikkenemistä arvioineet vastaajat ovat edustaneet lähinnä keskikokoisia kaupunkeja. Lähikysymysten vastauksista voidaan varoen tehdä sellaisia päätelmiä, että vastaajat ovat saattaneet ajatella, että ilmaisluovutuksen poistuminen muuttaa joko maapolitiikkaa tai kunnan elinvoimaisuutta ja tätä kautta vaikuttaa yksityisen omaisuuden arvoon ja hyödyntämismahdollisuuksiin. Näitä kysymyksiä käsitellään laajemmin seuraavissa alaluvuissa.

Taulukko 10. Muutokset kunnan maapolitiikassa ilmaisluovutuksen poistuessa.

	Lkm
Vaikutukset vähäisiä	32
Kustannukset nousevat	15
Sopimukset lisääntyvät	13
Maanhankinta lisääntyy	7
Työt lisääntyvät	6
Vaikuttaa kaavoitukseen	4
Selkeyttäisi toimintaa ja tulosta	2
Prosessit hidastuisivat	2
Vaikeuttaa toteuttamista	2
Vaikutukset merkittäviä	1
Epätasa-arvoa aiempiin maanomistajiin	1
Vähentää katuja	1
Sopimukset aikaistuisivat	1
Lisäisi rasiiteita	1
Epäselvä	1
Yhteensä	89

Hieman yli puolet kunnista arvioi, että muutokset ilmaisluovutuksen poistumisesta jäisivät vähäisiksi mm. siksi, että jo nyt uudiskaavoitus tapahtuu lähes kokonaan kunnan omistamalle maalle ja pääasiassa jo aiemmin kaavoitetuille alueilla täydennysrakentamisena, eikä uusien tähän asti kaavoittamien alueiden kaavoittamista enää haluta edistää. 21 näitä kunnista oli asukasluvultaan pieniin, 7 keskikokoisiin ja 4 suuriin kuntiin kuuluvia.

”Vaikutukset jäisivät vähäisiksi, koska pääosa kaavoituksesta tehdään kaupungin omistamalle maalle.” (Pieni kunta)

”vaikutukset olisivat vähäiset, koska väestönkasvua ei ole. Uusia alueita kaavoitetaan pääosin kaupunkirakenteen sisälle, olemassa olevalle asemakaava-alueelle.” (Keskikokoinen kunta)

”Kokonaisvaikutukset maapolitiikkaan jäisivät vähäisiksi” (Suuri kunta)

Noin neljännes kunnista arveli, että kunnan kustannukset nousisivat ilmaisluovutuksen poistuessa. Viisi näistä oli pieniä, kahdeksan keskikokoisia ja kaksi suuria kuntia.

”Jos maanomistajan katualueen ilmaisluovutusperiaatteesta tingitään tai luovutaan, kaavan toteuttamisen kustannukset nousevat.” (Keskikokoinen kunta)

Maankäyttö- ja korvaussopimusten määrän arvioi reilu viidennes kunnista nousevan. Suurissa ja pienissä kunnissa näin arveli 4 kuntaa ja keskikokoisissa 5.

”Maankäyttö- yms. sopimukset, jotka koskevat katualueiden luovuttamista, lisääntyivät.” (Suuri kunta)

Muut odotetut muutokset jäivät jo selvästi vähäisemmiksi. Seitsemän kuntaa arvioi kunnan maanhankinnan lisääntyvät ja kuusi työmäärän kasvavan. Kaavoitukseen muutoksia arvioi tulevan neljä kuntaa. Muita vaikutuksia arveli esiintyvän vain 1–2 kuntaa.

”kaavoitettavien alueiden hankkiminen etukäteen lisääntyisi” (Keskikokoinen kunta)

”Arbetsmängden skulle troligen öka kännbart.” (Pieni kunta)

”Kyläalueiden täydennyskaavoitus hidastuu ja vaikeutuu.” (Keskikokoinen kunta)

”Vaikutukset olisivat merkittävät, koska jotain pitäisi tehdä” (Pieni kunta)

”Selkeintä voisi olla, että ilmaislouvutuksesta luovuttaisiin, se kävisi parhaiten myös maanomistajien järkeen.” (Pieni kunta)

”Asioista ja aluelouvuksista pitäisi sopia etukäteisesti eikä niinkuin nyt monesti kaavan jälkeen ilmaislouvutusvelvollisuudella.” (Keskikokoinen kunta) *”tehtäisiin enemmän rasiiteita”* (Keskikokoinen kunta)

5.6.3 Muut vaikutukset

Kysymys 22 oli vapaamuotoinen ”Tuleeko sinulle mieleen muita vaikutuksia (talous, viranomaiset, ympäristö, yhteiskunta), joita arvioit syntyvän, jos ilmaislouvutus poistuu?”. Lisäksi annettiin tarkempia esimerkkejä joistain mahdollisista vaikutuksista ”vaikutukset julkiseen talouteen, kotitalouksien asemaan tai kansalaisyhteiskuntaan, vaikutukset viranomaisten organisoitumiseen ja henkilöstöön, vaikutukset luontoon tai yhdyskuntarakenteeseen jne.”. Kysymys suuntautui nykyhetkestä tulevaisuuteen ja pyrki saamaan esille laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kysymykseen saatiin vastaus 37 kunnasta. Erilaisia kommentteja näistä saatiin kerättyä 45 kpl (Taulukko 11). Vastaukset olivat luonteeltaan varsin kirjavia lyhyistä kommentteista pitkiin yleisemminkin kuntien tilannetta käsitteleviin, minkä vuoksi myös kommenttien tulkinta on hankalaa.

Taulukko 11. Vaikutukset ilmaislouutusvelvollisuuden poistamisesta.

	Lkm
Ei vaikutuksia	2
Vaikutukset talouteen	12
Lisää kunnan kustannuksia (7)	
Heikentää kuntataloutta (2)	
Ei vaikutuksia kuntatalouteen	
Ei positiivisia vaikutuksia	
Tonttihinnat ja rakennuskustannukset nousevat	
Vaikutukset viranomaisiin	15
Lisää työmäärää (7)	
Hoitamattomien asioiden hoito vaikeutuu (2)	
Riski prosessien vaikeutumiselle (3)	
Toimintojen sujuvuus kärsii	
Lunastukset lisääntyvät (2)	
Vaikutukset ympäristöön	1
Vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen	
Vaikutukset yhteiskuntaan	6
Lisää ristiriitatilanteita	
Haja-asutusalueiden kaavoitus vähenee	
Maanhankinta vähenee	
Lisää uusien ja vanhojen kaupunkien eriarvoisuutta	
Lisää kuntalaisten eriarvoisuutta	
Kaavat eivät toteudu	
Muut vaikutukset	9
Eriarvoisuutta entisen ja uuden käytännön välillä (4)	
Muiden tapojen käyttö lisääntyy (MRL 105 §) (4)	
Tärkeää selvitys, ei ilmaislouutus	
Yhteensä	45

Arvioidut vaikutukset hajosivat huomattavasti. Kahden vastauksen perusteella vaikutuksia ei syntyisi. Taloudellisista vaikutuksista esille nousivat kunnan kustannusten nouseminen sekä kuntatalouden heikentyminen. Viranomaisvaikutuksista työmäärän lisääntymisen arveltiin nousevan selvimmin ainakin siirtymävaiheessa ja riski prosessien vaikeutumiselle olisi olemassa. Yksi arveli ilmaislouutuksen poistamisella olevan vaikutusta ympäristöön, ja yhteiskuntavaikutukset hajaantuivat moniin yksittäisiin vaikutuksiin. Muissa vaikutuksissa nostettiin esille pelko eriarvoisuuden lisääntymisestä entisen ja uuden käytännön välillä erityisesti, ellei siirtymäaikoja rakennettaessa oteta asiaa huomioon. Arveltiin myös, että ilmaislouutuksen tilalle otettaisiin muita toimenpiteitä, joista mainittiin kehittämisskorvaus, mutta toki muutkin vaihtoehdot voisivat olla mahdollisia. Kaiken kaikkiaan jäi

mielikuva, etteivät vaikutukset kuitenkaan olisi kovin merkittäviä, vaan ne pystyttäisiin ajan myötä todennäköisesti hoitamaan, kunhan uudesta järjestelmästä tulisi sujuva:

"Tärkeää asioiden selkeys". (Pieni kunta)

5.7 Kuntien näkemykset tarvittavista siirtymäsäännöksistä

Kunnilla vaikuttaa olevan varsin merkittäviä määriä katualueita, joiden osalta prosessi on katkennut johonkin vaiheeseen. Kaava saattaa olla vanhentunut, mutta sitä ei ole kumottu. Katualue saattaa olla hankittu, mutta katua ei ole rakennettu eikä sitä ehkä koskaan tarvitakaan. Toisaalta katu saattaa olla rakennettu, mutta maan haltuunotto on saattanut jäädä virallisesti tekemättä tai korvausten käsittely on saattanut jäädä kesken. Asiakirjat saattavat olla hankalasti löydettävissä. Omistuksen siirtymisen tai "maanluonnon muutoksen" viimeistelevä kiinteistötoimitus saattaa olla tekemättä. Selvittämättömiä asioita on saattanut siirtyä nykyhenkilöstölle kuntaliitosten myötä tai niitä saattaa löytyä omastakin takaa jo vuosikymmenien ajalta. Kiinteistörekisterinpitäjäys saattaa olla kunnalla tai Maanmittauslaitoksella, tai myös vaihtunut lähivuosina. Kunnan ja sen taajama-alueen kehitys saattaa olla supistuvaa tai kasvavaa. Näistä näkökulmista toimivien siirtymäsäännösten rakentaminen saattaa olla merkityksellisempää kuin varsinaisen ilmaisluovutuksesta luopumisen. Näiden taustaksi kunnilta on pyritty selvittämään kuntien käsityksiä keskeneräisten katuprosessien määrästä, tarvittavista siirtymäajoista ja katualueeksi menevästä maasta maksettavien korvausten vanhentumisesta.

5.7.1 Kysymys korvausten vanhentumisesta

Kysymyksen 9 lopuksi vastaajilta kysyttiin heidän käsityksiään korvauksen vanhenemisesta. Enemmistön näkemys oli, ettei oikeus korvaukseen vanhene, joskin vastaajilla oli myös toisensuuntaisia käsityksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei ota nimenomaisesti kantaa korvausten vanhenemiseen ja koronlaskentaan, jolta osin lakia olisi luontevaa täydentää esimerkiksi viittauksella lunastuslain 14 lukuun, kiinteistönmuodostamislain 15 lukuun sekä tarvittaessa vanhentumislakiin 728/2003. Korvausasian kannalta on hankalaa, että toisaalta lainsäädännössä korvauksen korko sidotaan tyyppillisesti haltuunottohetkeen, mutta korvaukset määritetään ja määrätään vasta toimituksessa, jota ei katuasioissa ole välttämätöntä koskaan pitää.

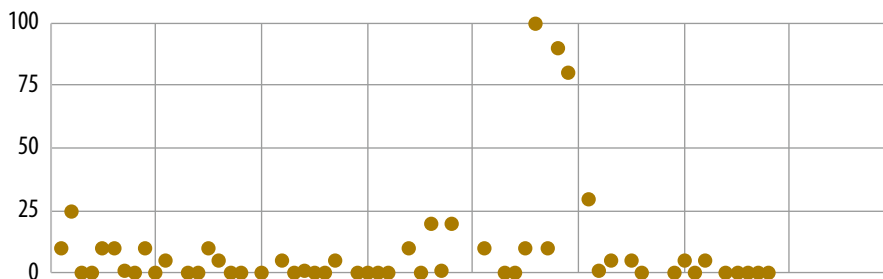
Taulukko 12. Kuntien arviot korvausten vanhentumistapauksista.

9. Mitä arvelet, onko tapauksia, joissa maanomistajan oikeus korvaukseen olisi vanhentunut?	Lkm
Ei	22
Ei tule mieleen / ei tiedossa	4
Ei ole, miten korvaus oikeastaan voisi vanhentua, jos se korvauslaskenta tehdään nyt? Vanhoja korvauksia voi olla maksettu ja sen perusteella hoidetaan nyt paperit korvauksetta, mutta ei sekään ole korvaukseton, kun se on aikanaan maksettu.	1
Miksi olisi?	1
Todennäköisesti ei.	1
Kyllä	3
Muutama tapaus.	1
En osaa sanoa, mutta on todennäköisesti	1
Saattaa/voi olla	3
Efter mycket lång tid och fall den ursprunglige fastighetsägaren inte längre kan fastsällas eller kontaktas, eller om ersättningsens belopp ärr försumbart i förhållande till kostnader för behövliga utredningar.	1
Emme ymmärrä kysymystä????	1
En tiedä	3
On tulkinnanvaraista, voiko korvaus vanhentua ja mikäli kyllä, niin missä ajassa.	1
Yhteensä	43

5.7.2 Keskeneräisten katuprosessien määrä

Kyselyn alkuosassa kunnilta tiedusteltiin, miten suurta osaa nykyisistä katualueista ei ole tarkoituksenmukaista siirtää kunnan omistukseen (kuva 14).

Miten suurta % nykyisistä AK- alueitten katumaista ei mielestäsi ole keskipitkälläkään aikavälillä tarkoituksenmukaista siirtää kunnan omistukseen (esim. kadunpitovelvollisuus ei todennäköisesti tule aktualisoitumaan tai yhdyskuntakehitys supistuu)?



Kuva 14. Kunnittaiset arviot katualueista, joita ei ole tarkoituksenmukaista siirtää kunnan omistukseen (% kunnan nykyisistä katualueista).

Enemmistö vastaajista katsoi, että kaikki katualueet tulisi siirtää kunnan omistukseen. Muutaman vastaajan mielestä suurinta osaa katumaista ei olisi tarkoituksenmukaista

siirtää kunnan omistukseen, ja varsin kohtalainen osa arvioi, ettei siirto ole tarkoituksenmukaista 5–20 %:n osalta. Lisätiedoissa eräs pienen kunnan vastaaja on todennut, että rakennettujen alueiden kadut on tarkoituksenmukaista siirtää kunnan omistukseen. Suurehkon maakuntakeskuksen vastaaja taas on todennut, että kuntaliitosalueilla voi olla sellaisia katualueita, joita ei tonttien paikallisen kysynnän vähäisyyden vuoksi ole tarkoituksenmukaista toteuttaa. Hänen mukaansa kyseisten katujen osuus kaikista katualueista on kuitenkin pieni ja sitä on todella vaikea arvioida.

Toisaalla tässä selvityksessä arvioidaan laajemmin sitä, missä määrin kunnan kadunpitotarve ja kiinteistöjärjestelmän selkeys edellyttävät lohkomistoimituksen tekemistä tai edes omistusoikeuden siirtämistä. Oleellista kuitenkin on, että kunnilla toisaalta on keskeneräisiä prosesseja katuasioissa, joita voidaan ratkaista kahteen suuntaan – joko saattamalla ne loppuun tai kumoamalla asemakaava.

Kuntien ”rästien” määrää ja jakaumaa pyrittiin selvittämään tarkemmin kysymyksellä 16. Kunnittaiset vaihtelut ovat suuria: joissakin kunnissa kaikki on kunnossa, toisissa lohkomattomia katuja riittää (Taulukko 13).

Taulukko 13. Eräiden katu- ja tiealueiden määrä vastaajakunnissa.

	Keski-arvo	Keskijajonta	Minimi	Ala-kvartiili	Mediaani	Ylä-kvartiili	Maksimi
Haltuunottamattomia katuja (m2), 1. AK	80 277	170 308	0	5 000	20 000	55 000	1 000 000
näistä ei toteudu 10 v aikana (%)	46	32	0	20	50	70	100
näistä entisiä rakennuskaavateitä (%)	50	42	0	0,25	60	90	100
Haltuunotettuja mutta lohkomattomia katuja (m2), 1. AK	75 016	134 664	0	1 500	10 000	87 500	500 000
näistä korvattuja (%)	47	41	0	1,5	50	90	100
näistä ajalta ennen MRL (%)	71	31	0	50	80	95	100
Yksityisteitä katualueella ilman kadunpitopäästöä (m2)	5 803	11 660	0	0	0	4 500	50 000
Entisiä yleisiä teitä lohkomatta kunnalle (m2)	22 141	81 656	0	0	1 500	10 000	500 000

Haltuunottamattomia katuja on muutamassa kunnassa todella huomattavia määriä, mikä näkyy myös keskiarvon ja mediaanin suuressa erossa. Toisaalta 7 pientä kuntaa ilmoitti, ettei niillä ole lainkaan haltuunottamattomia katuja. Noin puolet toistaiseksi haltuunottamattomista kaduista on entisiä rakennuskaavateitä eli ennen 2000-lukua kaavoitettuja. Entisiä rakennuskaavateitä lienee myös merkittävä osa haltuunotetuista mutta lohkomattomista kaduista, sillä suurin osa lohkomisrasteistakin on vastausten perusteella ajalta ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa. Kunnat arvelevat, että noin puolet haltuunotetuista mutta lohkomattomista kaduista olisi korvattu maanomistajille ja näin ollen noin toinen puoli olisi epäselvä tai maksamatta. Myös tässä kysymyksessä arvioitiin, että varsin

iso osa haltuunottamattomista kaduista saattaa olla toteutumatta vielä kymmenen vuotta myöhemminkin. Kunnissa on siis merkittävä määrä kaavoja, jotka eivät enää ole ajantasaisia.

Katuna käytettävissä olevia yksityisteitä, joille kunta ei kuitenkaan ollut tehnyt kadunpito päätöstä, oli pienemmässä joukossa kuntia, mutta joissakin kunnissa määrät olivat jonkinlaisiakin. Entisiä yleisiä teitä oli hieman enemmän; näiden tiealueet ovat toki yleensä myös leveämmät suhteessa tien pituuteen. Keskiarvojen näkökulmasta kunnittaiset määrät eivät ole aivan mahdottomat, mutta ”rästeissä” on suuria kuntakohtaisia eroja.

5.7.3 Kuntien näkemys tarvittavasta siirtymäajasta

Kysymyksessä 17 kunnilta tiedusteltiin, mikä olisi realistinen siirtymäaika, jossa kuntasi ehtisi saattaa jo haltuunotettujen katujen osalta prosessin päätökseen eli maksaa korvaukset ja saattaa kiinteistönmuodostustoimitukset loppuun. Tarpeelliseksi koetut siirtymäajat vaihtelivat nollassa sataan vuoteen siten, että keskiarvo oli 14,5 vuotta ja mediaani 10 vuotta. Koska huomattava osa keskeneräisistä prosesseista on entisiä rakennuskaavateitä, pisimpiä siirtymäaikoja ovat kokeneet tarvitsevansa sellaiset nykyiset tai entiset maalaiskunnat, joissa kehitys on jossain vaiheessa ollut ripeää, mutta joissa nykyresurssit eivät välttämättä ole riittävät. Kuntakohtaista variaatiota on kuitenkin muutenkin.



Kuva 15. Kuntien arviot tarvittavista siirtymäajoista (v) kunnittain suuruusjärjestyksessä.

Kysymyksen 23 vapaissa vastauksissa (luku 5.4.7) eräs keskikokoinen kunta ja kysymyksen 26 muissa kommentteissa (luku 5.8) eräs suuri kunta kommentoivat siirtymäsäännöksiä seuraavasti:

”Siirtymäsäännökset ovat ehdottoman tärkeitä noudattaa, koska pykälät ovat oman aikansa tuotteita ja kulkevat käsi kädessä silloisten kaavaratkaisuiden jne. kanssa. Nykytilanteessa siirtymäsäännösten noudattaminen (RakL->MRL) välillä ent. maalaiskunnassa on jo riittävän monimutkaista, kun asioita ei ole nykyresursseilla ehditty nopeammin hoitaa maaliin. Eli näitä ei ainakaan tulisi monimutkaistaa entisestään.” (Keskikokoinen kunta)

”siirtymäsäännösten nykyisestä MRL:stä uuteen MRL:ään tulee olla sellaiset, että muutuneet korvaussäännökset eivät koske takautuvasti jo aikaisemmin voimaan tulleita asemakaavoja. (ei kuten RakL:sta MRL:iin siirryttäessä, jonka yhteydessä ei selvää siirtymää vanhasta laista uuteen ole.)” (Suuri kunta)

Nämä kommentti tuntuisivat pätevän yleisemminkin, sillä kunnat kaipaavat selvästi nykyistä selkeämpiä ja toimivampia säännöksiä, eikä siirtymäsäännöksillä toimintoja pitäisi missään tapauksessa enää monimutkaistaa eli siirtymäsäännöksiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

5.8 Muita kommentteja kyselystä

Kysymys 26 oli vapaamuotoinen ”Muita kommentteja kyselyn suhteen”. Kysymystä ohjeistettiin antamalla esimerkkejä ”Esim. mahdolliset huomiot ranta-asemakaavoista, kyselystä yleisesti tai sen yksityiskohdista”. Tavoitteena oli saada esille kunnissa olevia mahdollisia näkemyksiä ranta-asemakaavoista, jotka eivät varsinaisesti kuuluneet selvityksen fokukseen, sekä itse kyselystä yleisesti tai joidenkin yksityiskohtien osalta auttamaan kyselyn onnistumisen arvioinnissa. Toki kaikki muutkin kommentit olivat toivottuja.

Kysymykseen saatiin vastaus 34 kunnasta. Erilaisia kommentteja näistä saatiin kerättyä 64 kpl, joista kyselyä ja sen toteuttamista koskevat kommentit on siirretty kohtaan 1.3.1, jolloin tähän on jäänyt 42 pääasiassa yksittäistä kommenttia (Taulukko 14). Vastaukset olivat pääasiassa suhteellisen lyhyitä ja ne hajosivat varsin laajalle alueella lähinnä yksittäisinä asioina lukuun ottamatta kommentteja kyselyn työläydestä, aikataulun kireydestä sekä huomioihin kyselyn käsittämää aluetta koskevien tietojen ja tilastojen varsin laajasta puuttumisesta, minkä vuoksi kyselyyn vastaaminen oli vaikeaa ja myös epätarkkaa. Tarkastelussa kommentit purettiin seitsemään ryhmään: katualueen toteuttaminen, ranta-asemakaava, tehokkuus, ilmaisluovutus, siirtymäsäännökset ja muuta.

Taulukko 14. Kuntien muut kommentit kyselyn suhteen (ilman itse kyselyyn kohdistuvia)

<p>Katualueen toteuttaminen Puutteellisesta toteuttamisesta aiheutuu hankaluuksia Haltuunotoissa monilla kunnilla paljon tekemistä Järjestelmä työläs, sekava ja ongelmallinen Kuntoonsaattamisessa paljon tehtävää Vastuun laajentamista voisi harkita, kun kehittämiskorvaus ei toimi Tärkeää, että omistuksen ja haltuunoton prosessit selkeitä jatkossakin Tärkeää, että katualueen hankintakustannukset kohtuullisia jatkossa Prosessia tulee nopeuttaa Alueet ovat pääosin jääneet lunastamatta toimituksen hinnan takia Kiinteistönmuodostus on pahasti kesken</p> <p>Ranta-asemakaava Tieoikeudet maanmittaustoimitukseen Eivät kunnan vastuulla (2) Detaljikaavan tulisi osoittaa vähintään tien sijainti Kaavat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä, hyöty yksityisille Tiestön toteuttamisvastuu hyötyjille Voi olla jatkossakin ilmaisluovutuksen ulkopuolella</p>	<p>Alueita, jotka eivät ole tulossa nopeasti rakentamisen piiriin Teiden toteuttamiseen ei ole kenelläkään ole juuri halua</p> <p>Tehokkuus Yhteiskunnan tehokkuus kärsii, jos hyvistä käytännöistä luovutaan</p> <p>Ilmaisluovutus Poistuminen lisäisi merkittävästi korvausneuvotteluja Poistuminen rasittaisi rästitöiden resursseja ja prosesseja Korvauksia saisivat myös yksityisteiden osalta jo korvauksia saaneet Korvauksia saisi myös, vaikka tie palvelisi vain yhtä omistajaa Kukaan ei joudu luovuttamaan ilmaiseksi ilman hyötyä (2) Vastaava kuin pakollinen maankäyttökorvaus Ei saa luopua Pitäisi laajentaa kaavan muutoksiinkin</p> <p>Siirtymäsäännökset Muuttuvat korvaussäännöt eivät koskemaan takautuvasti</p>
	Yhteensä 42 kommenttia

Katualueen toteuttamisen prosesseissa näyttää selvästi olevan paljon ongelmia, kun niitä tuotiin aiempien kysymysten lisäksi esille myös tässä loppukysymyksessäkin esille. Nykyinen järjestelmä on työläs ja sekava eivätkä monet kunnat olekaan saaneet tehtäviä hoidettua kuntoon. Erilaisia syitä on varmasti paljon ja niissä kunnittaisia eroja, mutta toiminnan selkeyttäminen ja prosessien nopeuttaminen näyttäisivät olevan keskeisen tärkeitä asioita.

”Katualueiden haltuunotossa monilla kunnilla paljon tekemistä. Järjestelmä on työläs ja koetaan sekavaksi ja aiheuttaa ongelmia maanomistajien kanssa. Tämän kuntoon saattamisessa on vielä paljon tehtävää maanlaajuisesti.” (Pieni kunta)

”Kaavan toteuttamisvastuun laajentamista voisi harkita tilanteissa, joissa kehittämiskorvauksella ei ole mahdollista kattaa kaavan toteuttamisen kustannuksia.” (Suuri kunta)

”On tärkeää, että kunnat jatkossakin saavat katualueet omistukseensa ja haltuunsa selkeillä prosesseilla sekä kohtuullisin kustannuksin” (Suuri kunta)

Kysymyksen antamassa esimerkissä mainittiin, että tässä kohtaa voisi tuoda esille ranta-asemakaavojakin koskevia näkemyksiä, sillä ranta-asemakaavaa ei käsitelty varsinaisissa kysymyksissä lainkaan. Muutama kunta toikin näkemyksiään esille todeten pääosin, etteivät ranta-asemakaavojen tieoikeuksien järjestäminen ole kunnan vastuulla, vaan toteutetaan yleensä yksityistielain mukaisina tieoikeuksina alueen maanomistajien kesken. Vastaukset osoittivat, että ranta-asemakaava-alueiden rajaaminen kyselyn ulkopuolelle oli oikea valinta.

”Ranta-asemakaavat eivät ole kunnan vastuulla, mitenkään.” (Keskikokoinen kunta)

”Ranta-asemakaava-alueilla kulkuyhteydet on järjestetty usein yksityistielain mukaisina rasiiteina. Detaljikaavan tulisi osoittaa vähintään sijainti. Ranta-asemakaavat ovat tavanomaisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lopputulos, josta hyöty koituu yksityisille tahoille. Ranta-asemakaavan mukaisen tieverkon rakentamisen, käytön ja ylläpidon kustannukset kuuluvat niille, joille niistä on hyötyä, toteuttamisvastuu ja yleiset alueet voivat jäädä kunnan asemesta muille tahoille. (Keskikokoinen kunta)

”Ranta-asemakaava-alueet voivat jatkossakin olla ilmaislouutusvelvollisuuden ulkopuolella.” (Suuri kunta)

Yhdessä vastauksessa nostettiin tässä kohdin esille yhteiskunnan tehokkuuden näkökulma.

”Jos vanhoista hyvistä käytännöistä luovutaan ideologisista syistä, tulee ottaa huomioon, että yhteiskunnan tehokkuus kokonaisuutena on edellytys myös yksityisen sektorin kilpailukyvyille. Yksittäisten maanomistajien lainsäädäntömuutoksilla saamat ”pikavoitot” voivat kääntyä pitkällä aikavälillä kaikkien tappioiksi maankäytön tehotuuden lisääntyessä ja Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn heiketessä.” (Keskikokoinen kunta)

Kyselyn laajuus ja hankaluudet vastausten antamisessa sen sijaan kirvoittivat odotetustikin paljon kommentteja. Kaikkein eniten kommentteja tuli kuntien käytettävissä olevien tilastojen ja tietojen puutteellisuudesta (7), mistä johtuen tarkkaa vastaamista pidettiin joko mahdottomana (3) tai laajoja selvityksiä vaativana ja siten työläänä. Myös vastausaikataulu oli aivan liian kireä (5).

”Kattava vastaaminen kyselyyn lienee useilla kunnilla mahdotonta, koska kattavia tilastotietoja ei välttämättä ole kerätty, eikä niitä voida tässä aikataulussa koota.” (Keskikokoinen kunta)

”Kyselyn numerotietoihin oli mahdoton tässä työruuhkassa vastata, koska kunnastamme ko. tietoja ei ollut nopeasti valmiiksi saatavilla.” (Pieni kunta)

”Kysely oli vaikea täyttää, koska kysytyjä tietoja ei kaikkia ole missään suoraan tilastoituna eikä nykyiset viranhaltijat voi tietää mitä kymmenen vuotta sitten on tapahtunut.” (Keskikokoinen kunta)

Kyselyä sinällään pidettiin kuitenkin myös tärkeänä ja kysytyjen tietojen keräämistä tulevaisuutta mielenkiintoisena, mutta samalla tutkijoita varoitettiin vastausten mahdollisesta

vertailukelvottomuudesta mm. kunnissa vallitsevien tilastollisten ja terminologisten eroavaisuuksien vuoksi.

"Tärkeä asia, mutta vei kohtuuttoman paljon työaika. Viimeinen osio (laajempia kysymyksiä) olisi riittänyt." (Suuri kunta)

"Kyselyn aihe on huomionarvoinen, mutta pelkonamme on, että kyselyn perusteella vedetään hätäisiä johtopäätöksiä ilman riittävän syvällistä analyysiä. Tämän väitteen perusteena ovat omienkin vastauksiemme epävarmuustekijät." (Keskikokoinen kunta)

Kysymyksessä tuotiin esille myös ilmaislouvatusta ylipäänsä koskevia näkökulmia. Korvaamisen osalta todettiin, ettei kukaan joudu luovuttamaan maata ilman hyötyä (2), mutta myös, että korvauksia voisivat saada myös sellaiset, jotka ovat jo aiemmin saaneet korvauksia, ja joka tapauksessa korvausneuvottelujen määrä kasvaisi, mikä lisäisi kuntien työtä. Ilmaislouvatusta esitettiin myös laajennettavaksi kaavanmuutostilanteisiin.

"Kukaan ei joudu luovuttamaan ilmaiseksi katualueita, ellei saa samalla hyötyä myös asemakaavasta, onko asetelma ylipäänsä perustuslain vastainen!" (Keskikokoinen kunta)

"Mikäli ilmaislouvatustasvelvollisuus kokonaan poistuisi, lisäisi se merkittävästi maapohjajkorvausneuvotteluja, jotka tulisi käydä muutaman euron vuoksi myös esim. puustottomien maapalasten osalta => mahdollinen työvoiman lisätarve" (Suuri kunta)

"MRL 104 S:n mukainen Katualueen ilmaiseksilouvatustasvelvollisuus on ollut pakollista maankäyttökorausta vastaava säännös." (Suuri kunta)

"Katualueiden ilmaislouvatuksesta ei saa luopua." (Pieni kunta)

"Rajoituksena oleva enintään saadun rakennusoikeuden mukainen maa-ala turvaa tasapuolisuuden. Se jolle ei tule rakennusoikeutta ei tarvitse ilmaiseksi mitään luovuttaa. -- Edellä mainittua periaatetta pitäisi päinvastoin ulottaa myös asemakaavan muutoksiin samoin perustein, koska se jouduttaisi katujen toteuttamista." (Suuri kunta)

Lisäksi yksi kunta totesi, että

"eipä juuri kommentoitavaa näin pienen kunnan näkökulmasta" (Pieni kunta)

5.9 Kuntien näkemysten yhteenveto ja arviointi

Lyhyehköstä vastausajasta huolimatta vastauksia saatiin tarpeeksi (n=68) ja hyvin erilaisista kunnista. Saadut tulokset voidaan varauksin yleistää koko Manner-Suomen kuntajoukkoon (n=294).

Varsinaisten vastausten lisäksi keskeisin tutkimustulos on, että **kuntien tiedot katualueiden omistamisen ja hallinnan siirtojen määrästä ovat lähinnä eritasoisia arvioita ja että tietohallinnossa on usein puutteita**. Monet kunnat vastasivat katualueiden selvitystyön olevan käynnissä tai että resursseja selvitystyöhön ei tällä hetkellä ole.

Kohtalainen osa kaavojen katualueista on muodostamatta yleisen alueen kiinteistöiksi. Puutteita on erityisesti entisillä rakennuskaava-alueilla, mutta myös muualla. Lohkomisviiveeseen on monia syitä. Osa asemakaavoista ei tietysti todennäköisesti koskaan toteudu, mutta niitä ei ole aktiivisesti kumottukaan. Osin katualue on saatettu ottaa haltuun ja katu on rakennettu, mutta toimitukselle ei ole koskaan tullut tarvetta, kun katua on pystytty pitämään ilman omistusoikeuttakin. Samoin kunnan omalla maalla katua ei ole lohkottu. Tarvittavien toimitusten loppuunsaattaminenkin saattaa kestää. Vanhimmat selvittämättömät kadut ovat noin 70 vuoden takaa ja yleisesti niitä on 50 vuoden takaa. Kuntien arviot loppuunsaattamiseen tarvittavasta siirtymäajasta vaihtelivat 0–100 vuoden siten, että mediaaniksi muodostui 10 vuotta. Tämä vastaa aika hyvin erästä keski suurta kehyskuntaa koskeneessa opinnäytetyössä esitettyä arviota noin 14–20 vuodesta kunnan arviolta tuhannen ennen vuotta 2000 tehdyn haltuunottosopimuksen käsittelyn ja niiden lohkomisten vaatimasta ajasta, jos yksi toimitusinsinööri käyttäisi kaiken työaikansa siihen. Tarvittavan valmiiksi saattamisajan pituuden arvioitiin riippuvan lähinnä Maanmittauslaitoksen mahdollisuudesta irrottaa resursseja lohkomisten hoitamiseen. (Metso 2012 s. 15) Yhtä toimitusinsinööriä suuremmilla resursseilla ja yksittäislohkomista tehokkaamalla työn toteuttamisella toimenpide todennäköisesti olisi suoritettavissa selvästi alle 10 vuoden. Tuhkusen (2012, liite 3) opinnäytteestä puolestaan käy ilmi, että eräessä pienessä kunnassa oli vuonna 2012 lohkomattomia katualuepalstoja 214 (yhteensä 26,2 ha). Lohkomiset toteutettiin vuosina 2016–2019 Maanmittauslaitoksen toimitusinsinöörin ja kartoittajan tekeminä, kunnan kanssa sovittuina ruuhkahuippujen välissä tehtävinä töinä. Lohkomiset toteutettiin siis varsin nopeasti ja lyhyessä ajassa toimituskustannusten maksaessa kunnalle noin 9 000 € eli taksojen alentumisen takia noin puolet siitä, mitä oli arvioitu vuonna 2012. (Tuhkunen 2020.)

Katualueen **ilmaisluovutusvelvollisuuden merkitys jäi varsin vähäiseksi**, kun kunta keskimäärin omisti 74 % katualueista jo kaavan tullessa voimaan. Näiden lisäksi katualueita siirtyy kuntien omistukseen maankäytösopimusten kautta vielä kaavan vahvistumisen jälkeen (6 %). Yksitystien ym. ilmaisluovutusvelvollisuuden (3 %) ja yleisen ilmaisluovutusvelvollisuuden (10 %) osuus hankitusta katualueesta jää varsin vähäiseksi.

Ilmaislouutusvelvollisuuden merkityksessä on toki jonkin verran vaihtelua kuntien kasvunopeuksien ja -suuntien sekä kunnan maanomistuksen suhteen. Yksityisen vastuulle jätettyjä katuja (MRL 91 S) tiedettiin olevan noin neljänneksessä kuntia, joskin yksityisen vastuulle jätettäviä väyliä pystyttiin toteuttamaan myös muilla kaavamerkinnoilla.

Katualueesta maksettavan korvauksen laskentatapa (neliö/yksikköhinta) vaihteli kunnittain, mutta hiukan yli puolet kunnista korvasi maasta sen markkina-arvon mukaan, mikä tarkoitti käytännössä yleensä raakamaan hintaa silloin, kun kyse ei ollut erityisestä maasta, esimerkiksi haja-asutusalueen rakennuspaikasta. Noin 15 % käytti markkina-arvojohdannaista, mutta alennettua arvoa, ja noin viidenneksessä kunnista oli käytössä tasataksa, joka saattoi vaihdella alueittain. Suurimmissa kunnissa markkina-arvon merkitys korostui, muutamissa pienissä kunnissa korvauksen määrittämisen todettiin olevan maanmittauslaitoksen tehtävä.

Kunnat arvioivat myös ilmaislouvutuksen arvoa (yhteensä €/v), mutta suhteessa ilmaislouvutuksella saatuihin pinta-aloihin nämä arvot olivat joissakin kunnissa epärealistisen suuret. Tämä viitannee siihen, että vastaajien tietämys vuosittaisista pinta-aloista ja euroista vaihtelee tai että joillakin vastaajakunnilla on ollut tarve korostaa ilmaislouvutuksen merkitystä. (Jos esimerkiksi raakamaan ja katualueen hintatasoksi alueella oletetaan 2 € / m² ja tonttimaan hinnaksi 40 eur / m², ja oletetaan, että kaava-alueesta 10 % on katualueita ja 60 % tonttimaata, niin katualueen kustannukseksi tulee yhtä tonttimaan neliometriä kohden noin prosentti asemakaavan tuomasta arvonnoususta eli ei juuri mitään.) Suhteessa kuntien toimintamenoihin tai vaikkapa kiinteistöverokertymään ilmaislouvutuksen arvo jää lähinnä merkityksettömäksi, **vuositasolla alle euroon kuntalaista kohden. Tästä huolimatta ilmaislouutusvelvollisuuden poistamisen arvioitiin vaikuttavan negatiivisesti kuntatalouteen ja lisäävän hallinnollista taakkaa.** Muina muutoksina arvioitiin kustannusten ja kunnan oman maanhankinnan sekä maankäytösopimusten lisääntyvän, vaikka noin puolessa kunnissa arvioitiinkin vaikutusten jäävän vähäisiksi kunnan kaavoitustaessa pääasiassa omalle maalleen tai pääasiassa täydennysrakentamista tai kunnan kasvun lakkaamisen vuoksi.

Ilmaislouutusvelvollisuutta pidettiin yleisesti yhdenvertaisena menettelynä huolimatta siitä, että yhdenvertaisuutta edistävää kateuskorvausta ei enää missään vastaajakunnassa perittykään. Yhdenvertaisuus nähdäänkin kunnissa joko niin, että kaikkia ilmaislouuttajia kohdellaan samoin säännöin tai siten, että yhdenvertaisuus toteutuu siten, että maanomistaja ilmaislouvutuksen myötä korvaa kaavoituksesta saamaansa hyötyä yhteiskunnalle. Tällainen julkisen ja yksityisen ”yhdenvertaisuus” ei liene tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Vain kymmenesosa vastaajista katsoi, ettei ilmaislouutusvelvollisuus ole tasapuolinen, esimerkiksi kiinnittäen huomiota siihen, että tontin pinta-alasta johdettava ilmaislouutusvelvollisuus ei välttämättä vastaa kaavoituksesta saatavan hyödyn määrää

tai että kateuskorvausta ei käytetä tai että sääntö on erilainen muiden yleisten alueiden osalta.

Tavanomainen **prosessi asemakaavan vahvistumisesta kadun avaamiseen liikenteelle kestää kaikkine vaiheineen kuntien vastausten perusteella yleisimmin parisen vuotta**, joskin kuntien ja kaava-alueiden kesken on merkittävää hajontaa. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei vastaajien mukaan ollut tuonut merkittävää edistystä katualueiden toteutumismuutosten, prosessin selkeyteen tai toimivuuteen, mutta joissakin kunnissa katsotaan lievää kohentumista tapahtuneen. Erään suuren kaupungin vastaajan mukaan **katualueasiat olivat sekavat rakennuslaissa ja ovat edelleen yhtä sekavat maankäyttö- ja rakennuslaissa**. Enemmistö vastaajista esimerkiksi katsoi, ettei omistus- ja hallintaoikeuden siirtyminen eri aikaan nykyisen lain mahdollistamalla tavalla ole luontevaa tai selkeää. Yleisesti ottaen vastauksissa painottuu tarve yksinkertaiseen, selkeään ja nopeaan malliin, joka kuitenkin voisi mukautua eri tilanteisiin. Prosessin konkreettisten kehittämissuositusten osalta mielipiteet jakautuivat, mutta kannatusta sai mm. lohkomis- tai lunastustoimituksen automaattinen käynnistyminen. Keskustelua tuli myös korvausten järjestämisessä joko samassa tai eri toimituksessa, kunnan viranhaltijan jääviydestä, katualueen haltuunoton ajoituksesta ja toimituskustannuksista.

Kunnilta kysyttiin myös katualueen toteuttamisesta omistusoikeudella tai vaihtoehtoisesti hallintaoikeudella (katuoikeus, käyttöoikeus). 70 % kommenteista koski kunnan omistusoikeuden etuja ja vain yhdessä kunnassa selkeästi puollettiin käyttöoikeutta katualueiden hallinnassa. Yli neljännes vastaajista perusteli kunnan omistusoikeutta kiinteistöjärjestelmän selkeydellä. Lisäksi yleisiä omistusoikeutta puoltavia perusteita olivat johtojen ja laitteiden katualueelle sijoittamisen tehostaminen, kiinteistöverotuksen oikeellisuus ja selkeys kiinteistön kaupassa. Myös kunnan mahdollisuus kehittää omistamaansa katualuetta muuhun käyttöön tuotiin esille. Omistusoikeuden haittoina taas nähtiin turha maanomistus ja turhat kustannukset. Käyttöoikeuden etuna taas nähtiin joustavuus sekä ajan, sijainnin että prosessin suhteen.

Kadun toteuttamisen kokonaisprosessin kannalta myös ilmaisluovutusvelvollisuuslaskelma on varsin monimutkainen. Siinä on ensinnäkin käytävä läpi asemakaava-alueen kiinteistöjen omistus rakenne, asemakaavassa eri käyttötarkoituksiin osoitetut alueiden alat ja myös asemakaavassa myönnetty rakennusoikeus vertailulaskentaa varten. Lisäksi kaavamuuostilanteissa – joita erityisesti rakennuskaava-alueiden kehittämisessä tehdään – olisi käytävä läpi alueen koko kaavoitushistoria ja asetettava kaavat päällekkäin sen tarkistamiseksi, onko jokin alue aikanaan ollut sen kohdan ensimmäisessä asemakaavassa katualuetta tai mahdollisesti rasi-tietä, vanhaa yhteistä tietä, maantietä tai maanomistajan tieksi varaamaa aluetta ja kaikissa kaavoissa myös sen jälkeen. Lisäksi olisi selvitettävä arkistoista, onko mahdollisen haltuunoton yhteydessä sovittu korvauksista ja onko nämä korvaukset maksettu. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että jotkut kunnat ovat linjanneet maksavansa katualueen maapohjasta vapaaehtoisesti.

Kyselyvastauksissa ja haastattelutilanteissa syntyi myös vaikutelma, että kunnissa on eräänlaista siiloutumista kaavoitus-, rakennusvalvonta-, kadunrakentamis- ja kiinteistö-tekniisten yksikköjen välillä. Jossain vastauksessa jopa todettiin, ettei kunnan kadunrakentamisprosessia (katusuunnitelma–haltuunotto–rakentaminen) tulisi sotkea mukaan kiinteistönmuodostukseen ja korvausten määrittelemiseen (keskikokoinen kunta). Kukin osaorganisaatio tuntuu siis keskittyvän oman alueensa hoitamiseen yhteistoiminnan jäädessä heikommalle. Tehokkaassa tai toisaalta resurssipulaisessa organisaatiossa siiloutuminen on ymmärrettävääkin, mutta se voinee myös johtaa kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi kadun korkeusaseman puuttuminen asemakaavasta voi käytännössä estää maanomistajia hahmottamasta kaavaviivan oikeaa merkitystä, jolloin toteuttamisvaiheessa kadun korkeusasema voi tulla yllätyksenä. Tässä myöhemmässä vaiheessa siihen ei enää ole juurikaan mahdollisuuksia saada muutoksia tai edes saada korvauksia haitasta korkeimman oikeuden varsin tiukoiksi kuvattujen ratkaisujen perusteella. Kaavan katu- ja kortteliviiva on puolestaan erittäin vahva, joten sitä on noudatettava kiinteistöä muodostettaessa, vaikka viivan sijainti tuntuisi epätarkoituksenmukaiselta ja epäkäytännöllinen tilanne olisi pienillä muutoksilla ratkaistavissa.⁸⁰ Haltuunotossa ja kadunrakentamisessa osa kadun leveydestä voidaan kunnan niin halutessa jättää haltuunottamatta ja toteuttamatta, mutta tämä toisaalta aiheuttaa kiinteistötekni- sen ongelman, kun osa kunnan omistamasta katualueesta jääkin edelleen entisen omis- tajan haltuun. Haltuunotossa ja kiinteistönmuodostuksessa varsin pienilläkin kaavaviivan muutoksilla olisi mahdollisesti voitu saada kokonaisuuden kannalta parempi tulos. Ongel- mien vähentämiseksi yhdessä haastatellussa suuressa kunnassa olikin yksiköt organisoitu uudelleen yhteistyön helpottamiseksi ja toiminnan tulosten parantamiseksi.

Vastaavanlaista yhteistoiminnan kitkaa näyttäisi myös yhä olevan kuntien suhtautumi- ssa Maanmittauslaitoksen toimintaan, vaikka molemmat suorittavat käytännössä yhe- teistä työtä kiinteistörekisterin selvytyden ja luotettavuuden ylläpitämiseksi ja paranta- miseksi. Muutamissa vastauksissa toki tuodaan esille Maanmittauslaitos yhteistyökump- panina, mutta vähintäänkin toimitusmaksuja pidetään yleisesti korkeina, vaikeivät ne ainakaan yleisen alueen lohkomisen tapauksessa (kohdan 5.9 alussa) tuntuneet mitenkään korkeilta vaan ehkä jopa päinvastoin, ja erityisesti vielä, kun otetaan huomioon kuntien lisäresurssivaatimukset katualueiden kiinteistönmuodostuksen kuntoonsaamiseksi. Ehkä kyse onkin jonkinlaisesta luottamuspulasta, jonka parantamiseen todennäköisesti vain keskustelut voivat auttaa.

⁸⁰ Metso (2012 s.13–14) esitti katualueen haltuunoton kytkemistä kaavoitukseen yhtenä perusteluna myös, että "se pakottaisi kaavanlaatijan tekemään kaavasta entistä tarkoituksenmukaisemman ja ottamaan huomioon alueella vallitsevat maasto-olosuhteet sekä muut osatekijät. Tämä voisi vähentää myös haltuunottoihin kohdistuvaa vastus- tusta, koska kaavoitusta ja haltuunottoa käsiteltäisiin yhtenä prosessina. Se sisältäisi vahvaa vuorovaikutusta maan- omistajien kanssa jo kaavan laatimisvaiheessa käytävien haltuunottokatselmuksien ansioista."

Toinen asenneluonteinen ongelma tuntui liittyvän suhtautumiseen maanomistajiin.

Useista vastauksista ja haastatteluista oli aistittavissa vastakkainasettelua kunnan edustajien suhtautumisessa maanomistajiin. Tuntui, että kunnan edun katsottiin olevan täysin vastakkainen maanomistajien edun kanssa, vaikka maanomistajatkin ovat yleensä kuntalaisia ja siten myös osaltaan kunnan työntekijöiden ”työnantajia”. Vastakkainasettelua toki syntyy helposti, kun neuvotellaan tarvittavista alueluovutuksista tai mahdollisista korvauksista, mutta kuten jo vuoden 1924 lainvalmistelukunnan ehdotuksessa asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi perusteluineen (s. 141–142) **tuodaan esille, että kunta ja yksityinen tontinomistaja on erityisesti asemakaavaa rakentamattomalle maalle ulotettaessa katsottava yhteisosakkaiksi yrityksessä, joka tarkoittaa molempien yhteistä etua, ja että jokainen katu ja rakennus ovat askel kaupungin kehityksessä, joka lisää veronmaksukykyä ja uusia tuottavia ja kuluttavia tekijöitä, tuntuvat unohtuvan käytännössä.** Onko sitten tämä asenne vain kunnan työntekijöitä koskeva vai myöskin luottamusmiehiä tai koko kuntakenttää tai yhteiskuntaa koskeva, ei tässä selvityksessä ole vastattavissa. Joka tapauksessa tuntuu selvältä, että maankäyttö- ja rakennuslain laaja osallistamisjärjestelmä ei näytä kuitenkaan johtaneen siihen, että kaavoitus ja kaavan toteuttaminen olisivat muuttaneet asenteet yhteistoiminnallisiksi ja toisiaan ymmärtäviksi.

Lopuksi pitää vielä pohtia sitä, kuinka luotettavia vastaukset kyselyyn olivat. Nuo edellä mainitut yhteistoimintaluonteiset näkökulmat tuskin vaikuttivat ainakaan merkittävästi kyselyn tuloksiin. Suurempi merkitys sen sijaan on voinut olla sillä, että kysely tuli joulun alla ja vastausaika oli sen takia rajattu lyhyeksi, mikä varmaankin aiheutti turhautumista, kun useisiin kysymyksiin ei edes ollut ainakaan suoraan löydettävissä kunnan tietoja kuntien tietojärjestelmistä, kuten selvityksen luvussa 1.3.1 tuotiin jo esille. Vastauksissa tuotiinkin kyllä selvästi esille, että kysymyksiin ei pysty valtaosin antamaan tarkkoja vastauksia. Yksi henkilö ei myöskään yleensä todennäköisesti pystynyt vastaamaan kaikkiin kysymyksiin, mistä on voinut aiheutua yhdenkin kunnan vastauksen sisälle erilaisia tulkintoja kysymysten tarkoituksesta. Kuitenkin selvityksen tekijöiden käsityksen mukaan vastaukset ovat tältä osin niin luotettavia, kuin ne tässä tilanteessa voivat olla, ja antavat varsin uskottavan käsityksen kuntien katualueita koskevasta tilanteesta ja ongelmista. Sen sijaan epävarmempaa on, kuinka paljon kyselyssä on mahdollisesti pyritty antamaan taktisia vastauksia halutun tuloksen tai halutun lakimuutoksen aikaansaamiseksi. Tästäkään ei ole suorita havaintoja, mutta selvästikin osa vastaajista on korostanut voimakkaasti, että ilmaisluovutuksesta ei pidä luopua ja samalla tuonut esiin sen poistamisesta aiheutuvia korkeita taloudellisia tai resurssija muutun vaativia vaikutuksia. Sen sijaan sellaisia vastauksia, joissa olisi voimakkaasti puollettu ilmaisluovutuksen poistamista, ei ollut havaittavissa, vaikkakin isossa osassa oli todettu, että todettu, etteivät poistamisen vaikutukset olisi merkittäviä tai että ne olisivat vähäisiä. Siten, jos tulokset ovat taktisen vastaamisen takia johonkin suuntaan vinossa, niin ne ilmaisluovutuksen poistoa vastustavaan suuntaan. Emme kuitenkaan arvioi tätä vaikutusta merkittäväksi tulosten tulkinnan osalta erityisesti numeeristen analyysien painottuessa vastausten keskilukuihin.

6 Potentiaaliset kehittämislinjat selvityksen perusteella

6.1 Luvun tausta-arvot

Selvityksen lähtökohtiin on kuulunut ajatus siitä, että ilmaislouutusvelvollisuus nykymuotoisena on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vastainen ja että tällaisen velvollisuuden säätäminen erillisellä poikkeuslailla on nykyisin hyvän lainsäädäntökäytännön vastainen ratkaisu.

Katualueen luovuttaminen tai lunastaminen olisi luontevinta nähdä asemakaavan tuottamasta hyödystä erillisenä kysymyksenä, koska katualueen luovuttamisesta syntyvä haitta ja asemakaavasta saatava hyöty eivät välttämättä korreloi yksittäistapauksissa lainkaan keskenään. Tätä problematiikkaa on jo aikoinaan pyritty ratkomaan niin asemakaavalain säännöksillä katualueen lunastamisesta ja korvaamisesta (joka vaihtoehto olisi perusoikeuksien näkökulmasta nykyistä järjestelmää hyväksyttävämpi) kuin rakennuslain ilmaislouutusvelvollisuus- ja kateuskorvaussäännöksilläkin. Kuten tästä selvityksestä implisiittisesti käy ilmi, nykyinenkään järjestelmä ei ole erityisen toimiva, ja siksi järjestelmän kehittämistä ei ole syytä kaihtaa, etenkin kun myös mittaus- ja laskentatekniikka, kaupunkimallit ja aluerakenne ovat kehittyneet.

Seuraavissa alaluvuissa esitettävien kehitysehdotusten taustalla ovat seuraavat arvot:

- lainsäädännön kehittämisessä tulee pyrkiä koherenssiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain sisällä että suhteessa maantie- ja yksityistiesäännöksiin. Katualueiden mahdolliselle erityissääntelylle tulisi löytyä perusteet, jotka voivat johtua esimerkiksi asemakaava-alueen erityisluonteesta.
- lainsäädännön kehittämisessä tulee erityisesti pyrkiä lainsäädännön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Yksilön oikeuksien perusteista ja oikeuksiin puuttumisesta on säädettävä lailla siten, että yksilö voi ne ymmärtää. Yksilön oikeuksiin ei tule puuttua enempää kuin yhteiskunnan tarve edellyttää.

- riittävän selkeä sääntely vähentää sekä julkisen että yksityisen toimijan hallinnollista ja taloudellista taakkaa
- selvityshenkilöiden tehtävänä on esittää ratkaisuvaihtoehtoja ja esittää niiden tueksi perusteluja, muttei tehdä lopullisia päätöksiä.

Säännösteknisesti katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta luopuminen olisi varsin yksinkertainen toimenpide. Ilmaislouutuksen poistamisen yhteydessä tulee kuitenkin varsin väistämättä myös pohdittavaksi, millaisessa prosessissa kaduksi tarkoitettun alueen hallinta ja mahdollinen omistusoikeus vastaisuudessa siirtyisi ja millaisin perustein maksettava korvaus olisi määritettävä sekä millaisia siirtymäsäännöksiä tarvittaisiin.

Seuraavissa alaluvuissa esitetään erilaisia tapoja yksinkertaistaa nykyistä katujen hallinnollista toteuttamisprosessia, jotta edellä selvityksessä havaitut ongelmat pystyttäisiin ratkaisemaan ja samalla vahvistamaan kiinteistönomistajien omaisuudensuojaa siten, kun on katsottu aiheelliseksi. Kirjoittajat esittävät seuraavissa luvuissa useita vaihtoehtoisia tapoja sääntelyn ja vakiintuneiden toimintamallien keventämiseksi, ja niistä voidaan valita käyttöön haluttu tai haluttuja sen mukaan, miten kunnianhimoisesti maankäyttö- ja rakennuslakia ja kiinteistönmuodostamislakia katsotaan mahdolliseksi uudistaa.

6.2 Ilmaislouutuksesta luopuminen lainsäädännössä

6.2.1 Ilmaislouutussäännöksen poistamisesta (MRL 104 §)

Käytännössä ilmaislouutusvelvollisuudesta voitaisiin luopua kumoamalla nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:stä ensimmäinen ja toinen momentti ja muokkaamalla kolmatta momenttia siten, että se tulisi koskemaan myös ensimmäisen asemakaavan mukaista katualuetta. Ilmaislouutuksen kohtuuttomuussäännös voitaisiin samalla poistaa 104.3 §:stä tarpeettomana.

Myös yksityistiealueen ilmaislouutusvelvollisuudesta (104.4 §) voitaisiin luopua. Se yksinkertaistaisi korvauksen laskentaa, eikä kyse sinänsä olisi merkittävistä korvaussummista kuntatalouden kannalta. Yksitystien osalta korvausvelvollisuutta voidaan perustella sillä, että raakamaakaupoissa ja -lunastuksissa yksityistiet hankitaan usein samalla kokonaishinnalla kuin muutkin alueet. Samoin katu on merkittävästi pysymättömämpi ja joustamattomampi kiinteistön käytön muutostilanteissa kuin yksityistie olisi.

Katualueen kierrätystä koskeva 104.5 § voitaisiin jättää koskemaan ilmaiseksi luovutettuja alueita.

Jäljellejäänyt kevennetty säännös voitaisiin myös siirtää 96 §:n ja 103 §:n yhteyteen, jos lunastustoimitusmenettely päätettäisiin ottaa käyttöön.

Ilmaislouutusvelvollisuuden poistaminen yksinkertaistaisi korvauksen laskemista. Samoin asemakaavamuutosten osalta ilmaislouutuksen poistaminen poistaisi myös tarpeen selvittää, millaisia edellisten kaavojen katualueet ovat olleet, riippuen valittavista siirtymäsäännöksistä.

6.2.2 Heijastuvat muutostarpeet

Edellisten lisäksi olisi kuitenkin tarpeen muuttaa myös muutamia muita lainkohtia, joihin ilmaislouutusvelvollisuus heijastuu.

Ilmaislouutusvelvollisuudesta luopumisen jälkeen myös kateuskorvausta koskeva 105 § voitaisiin kumota paitsi ainakin lähes käyttämättömänä myös tarpeettomana, jos kateuskorvaussäännöstä tarkasteltaisiin yhdenvertaisuus edellä. Kateuskorvauksesta luopumisella ei ole merkitystä myöskään kuntatalouden kannalta, koska sitä ei nykyisellään peritä.

Kehittämiskorvausta koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n 3 momentti tulisi kumota ja 91 c §:n 3 momenttia tulisi muuttaa siten, että katualueen ilmaislouutuksen arvon ja maksetun kateuskorvauksen kuittausoikeus kehittämiskorvauksesta poistuisi. Tämä ei luonnollisesti poista yleistä siviilioikeudellista kuittaamisoikeutta eli mahdollisuutta käyttää katualueesta maksettavaa korvausta kunnalle suoritettavan maksun kuittaamiseen.

Myös kiinteistönmuodostamislain 123.1 §:ssä rakennusmaan järjestelyn yhteydessä oleva maininta ilmaislouutuksesta olisi ilmaislouutusvelvollisuudesta luovuttaessa poistettava tarpeettomana.

6.2.3 Kunnan oikeus maantien alueeseen ilman tienpitovelvollisuutta (MRL 93 §)

Nykyisen maantielain 53 §:n mukaisesti maantiekse tuleva alue lunastetaan tienpitäjän omistukseen tietöimituksessa. Toisaalta taas asemakaava-alueeseen sisältyvä tienpitäjän omistama maantien tiealue siirtyy maankäyttö- ja rakennuslain 93 §:n mukaan korvauksesta kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan ja tienpitäjälle syntyy tällöin maantielain 58.3 § mukainen tieoikeus kyseiseen alueeseen. Kiinteistön omistus siirtyy siis kunnalle asemakaavalla, mutta maantie muuttuu kaduksi vasta kunnan tekemällä kadunpitopäätöksellä (maankäyttö- ja rakennuslain 86 a §), jolloin myös tienpitäjän tieoikeus lakkaa ja vastuu väylän ylläpidosta siirtyy kunnalle.

Esimerkiksi asemakaavoitettua taajamaa sivuavan maantien tai taajamarakennetta lävistävän kehätien peruskorjauksen yhteydessä voi käydä niin, että sama alue saattaa vaihtaa omistajaa toistamiseen, vuoroin maankäyttö- ja rakennuslain, vuoroin maantielain perusteella. Tällaista järjestelyä voidaan pitää resurssien tuhlauksena ja siitä luopumista olisi paikallaan harkita. Nykyinen sääntelyratkaisu ei myöskään edistä kiinteistöjärjestelmän selkeyttä.

Luontevia sääntelyn virtaviivaistamisvaihtoehtoja on ainakin kaksi:

- a) kunta ei enää jatkossa saisi omistukseensa sellaista asemakaava-alueen osaa, jonka tienpitäjä omistaa ja jota tienpitäjä käyttää tietarkoituksessa, tai
- b) kunnalle syntyisi automaattisesti asemakaavan voimaantulon myötä velvollisuus pitää kaava-alueen sisäpuolelle jääneitä (maan)teitä

Jos kunta ei ryhdy pitämään kaava-alueen sisään jäänyttä maantietä (kadunpitopäätöksen jälkeen katua), voi olla varsin hankalaa perustella oikeudellisesti, minkä teknisen tai oikeudellisen syyn perusteella kunnan tulisi saada kyseinen maa-alue omistukseensa etenkin, kun yhdyskunnan tarvitsemien laitteiden sijoittaminen alueelle on järjestettävissä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisin menettelyin muutenkin. Sen sijaan maantien ilmaisluovutusvelvollisuutta ei voitane eettisesti kestäväällä tavalla perustella sellaisin selityksin, että kunta voisi saada tuloja vuokraamalla alueelta tilaa mainoslaitteille tai että kunta voisi myöhemmässä vaiheessa hyödyntää entisen maantien aluetta kaavoittamalla siitä tontteja. Järjestelmä, jossa kunta saa kadunpitotarpeensa ja yleisen intressinsä perusteella omistusoikeuden alueeseen, jota se ei kuitenkaan ryhdy ylläpitämään, on oikeudellisesti arveluttava ja arvostelulle altis.

Edellä esitetyistä ratkaisuista b olisi selkeämpi, mutta se johtaisi todennäköisesti vain siihen, että kunta rajaisi maantiealueet asemakaavojen ulkopuolelle. Näin vaihtoehto a olisi toteuttamiskelpoisempi ja johtaisi maankäyttö- ja rakennuslain nykyisen 93 § kumoamiseen tarpeettomana. Omistusoikeus siirtyisi kunnalle vasta kadunpitopäätöksen myötä, jolloin nykyistä 86 a §:n 1 momenttia voitaisiin täydentää:

Asemakaavassa kaduksi osoitettu maantie muuttuu kadunpitopäätöksellä kaduksi, jolloin **maantien pitäjällä ollut oikeus maantien tiealueeseen lakkaa.**

Oikeus viittaisi tässä lunastusyksikköön kohdistuvaan omistusoikeuteen tai pelkkään käyttöoikeuteen, jos tienpitäjällä on ollut vain käyttöoikeus (tieoikeus), mikä tulisi täsmentää hallituksen esityksen perusteluissa. Taustalla olisi oikeudellinen ajattelu, jonka mukaan tienpitäjä ei voisi vapaaehtoisestikaan luovuttaa kunnalle parempaa oikeutta, kuin sillä itsellään oli.

Toisessa momentissa voitaisiin tyytyä viittaamaan maantielain 91 §:ään⁸¹ ja neljäs momentti voitaisiin tarpeettomana kumota. Maantielain 91 §:ssä oleva viittaus maankäyttö- ja rakennuslakiin tulee luonnollisesti kohdistaa uudelleen, jos omistusoikeuden siirtyminen kytketään asemakaavan voimaantulon sijasta kadunpitopäätökseen.

6.3 Katualueen toteuttamisprosessin laajempia kysymyksiä

6.3.1 Kaavoituksen ja kaavan toteuttamisen erityiskysymyksiä

Tässä selvityksessä ei voida ottaa kantaa siihen, millaisia kaavojen tulisi olla ja millaisessa järjestelmässä niitä käsiteltäisiin. Käytännössä kaavan toteuttamisaikataululla voidaan nähdä yhteys asemakaavan kumoamiseen, joka on varsin harvinaista. Tavoitteellisen kaavan toteuttamisajan pohjalta voidaan arvioida sitä, miten katualueen omistuksen ja hallinnan siirtyminen voisi luontevimmin tapahtua.

Laajemmassa mielessä voisi olla aiheellista kysyä myös, miksi kaavojen kiinteistötekninen toteuttaminen kokonaisuudessaan on ylipäättään tarpeellista. Miksi esimerkiksi kunnan omistamasta tilasta olisi lohkomisrajoituksessa mitattava ja lohkaistava uudeksi kiinteistöksi kunnan omistama katu ja kunnan omistama pieni puistikko, kun pääasia joka tapauksessa on tonttien lohkominen ja myynti.⁸² Samoin katujen ja puistojen erillisuus yleisinä alueina ei välttämättä ole enää nykyisin aiheellinen, vaan kaavojen oikeusvaikutukset voisi esittää yksinkertaisemmassakin muodossa.

Suuri ongelma on myös kunnan siiloutuminen, kuten jo kohdassa 5.9 tuotiin esille. Esimerkiksi kaavoitus ja kiinteistönmuodostus saatetaan tehdä eri osastoilla ja eri ohjelmistoille. Asemakaavassa tonteille rakennettavat kohteet voivat olla erittäin tarkasti määriteltyjä, yleisten alueiden suunnittelu jätetään erillisten yksiköiden laatimiin suunnitelmiin (esim. katusuunnitelma), mikä saattaa ylläpitää organisaation siiloutumista.

Osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelua olisi aiheellista arvioida myös kaavojen toteuttamisajan ja uudelleenarvioinnin suhdetta katualueiden toteuttamiseen. Tässä yhteydessä olisi pohdittava mm. sitä, milloin kunnan oikeus saada katualue itselleen päättyy ja tulisiko kaavan kumoamisesta tai vanhentumisesta seurata muutoksia katualueiden omistusoikeuteen. Aiheesta säättäminen olisi tarpeen erityisesti supistuvien kuntien – joita on yli puolet kunnista – tilanteen selkiyttämiseksi.

81 Oikeastaan olisi pohdittava sitä, tulisiko lakkaavan maantien myös asemakaava-alueella siirtyä keskiviivaperiaatteen mukaan viereisiin kiinteistöihin eikä kunnalle. Jos entisestä maantiestä ei tule katua, voi olla hankala perustella sitä, miksi alueen tulisi päättyä vastikkeetta kunnan omistukseen.

82 Esimerkiksi Järvitalon (2017 s. 77) kyselytutkimuksessa 14 kuntaa 18:sta vastasi kysymykseen, ”miksi katualueita ei ole muodostettu yleisen alueen rekisteriyksiköksi”, että ei ole koettu tarpeelliseksi. Keskimäärin kunnat omistivat 73 % asemakaavan katualueista, joita ei ollut rekisteröity.

6.3.2 Katuprosessin joustavuudesta

Katualueiden haltuunoton ja omistusoikeuden siirtymisen osalta nykyinen järjestelmä antaa edellä kuvatulla tavalla kunnille mahdollisuuksia rytmittää katuprosessin etenemistä vaiheesta toiseen. Kun varsin huomattavaa osaa katualueista ei kuitenkaan ole saatu muodostettua kiinteistöiksi kunnan omistukseen, voidaan kysyä, onko nykyisen järjestelmän mahdollistamaa vapautta käytetty vastuullisesti. Kun oikeus tulevaan omistusoikeuteen syntyy asemakaavalla, mutta tätä oikeutta ei tarvitse koskaan toteuttaa eikä edes kirjata lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, rekisteritieto ei tosiasiaa kuvaa selvällä ja luotettavalla tavalla kiinteistön omistussuhteita ennen toimituksen valmistumista. Omistusoikeudesta riippumatta hallintaoikeuskin asemakaavan mukaiseen katualueeseen voidaan joko a) saada maksamalla vapaaehtoisesti korvaus tai b) laittamalla toimitus vireille ja b1) kun katua ryhdytään rakentamaan tai b2) kun katua muutoin tarvitaan käytettäväksi, mutta tämäkään hallintaoikeus ei ilmene rekisteristä. Järjestelmä on erittäin joustava ja kannustaa sellaisena lyhytjännitteisyyteen päätöksenteossa.

Kyselyssä vastaajille ehdotettiin järjestelmää, jossa asemakaavan hyväksymisestä käynnistyisi automaattisesti yleisen alueen lohkominen, ja se sai kohtalaisen paljon kannatusta. Järjestely muistuttaisi kiinteistön kaupasta automaattisesti käynnistyvää määräalan lohkomista. Tällainen lohkominen voisi olla lepäämässä kaavan lainvoimaistumiseen saakka. Toimituksen kulkua arvioidaan tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Ehdotetun ratkaisun sekä hyvä että huono puoli on se, että prosessin loppuunsaattamiseen syntyy paine. Tämä voisi jossain määrin vähentää enemmänkin strategisessa hengessä tehtyä asemakaavoitusta, jonka ei ole tarkoituskaan toteutua heti. Toisaalta kunnalla on joka tapauksessa oikeus kehittämiskorvaukseen kaavoittaessaan yksityiselle maalle. Ratkaisu ei myöskään ole sikäli peruuttamaton, että jos kunta ei vielä tarvitse katualuetta käyttöönsä, lainsäädäntö ei estä kuntaa esimerkiksi vuokraamasta aluetta takaisin sen entiselle omistajalle maanvuokrasopimuksella.

Tällä hetkellä katualueet luovutetaan omistusoikeudella. Seuraavasta alaluvusta ilmenevällä tavalla pelkän hallintaoikeuden siirtäminen kunnalle ja merkitseminen alueellisena käyttöoikeusyksikkönä kiinteistörekisteriin olisi jossain määrin ketterämpi ratkaisu.

6.3.3 Liikenneyhteyden toteuttaminen erilaisin oikeudellisin järjestelyin

Ilmaisuusvelvollisuudesta luopumisen ei tarvitse tarkoittaa mitään muutosta siihen noin 90 vuotta kaupungeissa voimassa olleeseen käytäntöön, että katualueet siirtyvät kunnalle omistusoikeudella. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tämän ratkaisun ajanmukaisuus on kuitenkin hyvä arvioida myös omaisuuden suojausmyksen näkökulmasta.

Oikeus liikenneväylän pitämiseen voidaan jo nykyisin järjestää varsin monilla eri tavoilla. Luvuista 2 ja 3 ilmenevällä tavalla kadut ja nykyisin myös maantiet tulevat tienpitäjän omistukseen omistusoikeudella. Pelkkää käyttöoikeutta käytetään mm. tunneleissa ja asemakaava-alueelle jäävissä yleisissä teissä. Yksityiset tiet perustuvat kiinteistöjen välisiin tieoikeuksiin⁸³ tai tierasitteisiin. Rasiitteen dominanssina voi kiinteistön lisäksi olla myös kunta (esim. maankäyttö- ja rakennuslain 158 §:n mukainen rakennusrasite)⁸⁴. Uusimpana tulokkaana on 3D-kiinteistönmuodostus, jota voidaan soveltaa myös yleisen alueen lohkomisessa asemakaava-alueella, kunhan asemakaavasta on johdettavissa yleisen alueen käyttötarkoitukseksi alue ja korkeusväli, johon yleinen alue muodostettaisiin⁸⁵. Seuraavassa taulukossa 15 arvioidaan lyhyesti eri vaihtoehtojen etuja (+) ja haittoja (-).

Taulukko 15. Liikenneväylän järjestämistapoihin liittyviä etuja (+) ja haittoja (-).

	Omistusoikeus	Tie- tai rasiteoikeus	3D-kiinteistö
+	<p>+++ vakiintuneisuus</p> <p>++ tuottaa kiinteistönrajan, joka voidaan merkitä maastoon, muttei välttämättä merkitä</p> <p>++ tukee kiinteistöjärjestelmän selkeyttä (ei välttämättä alueilla, joilla katua ei rakenneta tai se ei tule kunnan hoidettavaksi)</p> <p>+/- mahdollistaa katualueen myöhemmän jalostamisen ja myymisen muuhun käyttöön, mikä ei ole eettisesti hyväksyttävä etu</p>	<p>++ osittain käytössä, pitkät perinteet</p> <p>+ voidaan merkitä kartalle alueellisesti määritettynä käyttöoikeusyksikkönä</p> <p>++ ei edellyttäne pantinhaltijan suostumusta, helpottaa vapaaehtoista hankintaa</p> <p>+++ edistää pienimmän haitan periaatteen toteutumista</p> <p>+ yksityistien pohjaan voidaan sijoittaa infraa tiekunnan suostumuksella, johtoja voidaan sijoittaa myös MRL 161 § perusteella ilman omistusoikeutta</p> <p>+++ mahdollisen katukäytön päätyttyä katu on helppo lakkauttaa ilman mittaus-toimia</p> <p>+ maksettava korvaus saattaa olla pienempi (mm. maanalaiset tilat)</p>	<p>- vakiintumaton</p> <p>++ tuottaa kiinteistönrajan</p> <p>+++ edistää pienimmän haitan periaatteen toteutumista, jos katualue rajataan pystysuunnassa vain välttämättömään</p> <p>++ kunnan maksettavaksi tuleva korvaus saattaa olla pienempi</p>
-	<p>-- lunastusprosessi jossain määrin rasaskaampi</p> <p>--- vapaaehtoisessa hankinnassa katualueen vapauttaminen kiinnityksistä voi edellyttää pantinhaltijan suostumusta</p> <p>-- lopullinen järjestely, ei toteuta pienimmän haitan periaatetta eikä oikeuta maan palautukseen</p> <p>-- kadun lakkaamisen jälkeen kunnalle jää nauhamainen alue, jonka myynti tai käyttö voi olla hankalaa ja jonka jakaminen kiinteistönomistajien kesken tuottaa alueen arvoon nähden suuret toimituskustannukset</p>	<p>- voi aiheuttaa sekaannuksia kiinteistöverotuksessa</p> <p>-/+ rasiteoikeuden kohdalla voi tulla keskustelua siitä, voiko rasitettu siirtää katua tai voidaanko rasitetta muuttaa lisääntyneen haitan vuoksi</p>	<p>- kiinteistöverotuskäytäntö vielä vakiintumaton</p> <p>-- kaavoitus- ja toimitusprosessi saattaa olla monimutkainen saavutettavaan hyötyyn nähden</p>

83 Esimerkiksi erään pienen kunnan uudehkolla asemakaava-alueella on huomattavan vähän katualueita, koska liikenne on suunniteltu hoidettavaksi yksityistieverkoston kautta (Tuhkunen 2012 s. 25).

84 Systematiikan kannalta kyse on oikeammin kunnan hyväksi perustetusta erityisestä oikeudesta.

85 3D-kiinteistönmuodostaminen, luku 4.3.2. Käsikirja 10.10.2018. Maanmittauslaitos.

Näiden lisäksi vaihtoehtona voisi olla myös se, että katualueet perustettaisiin esimerkiksi kaupunginosan kiinteistöjen yhteiseksi alueeksi, joita hallinnoisi vaikkapa kaupunginosan katuyhteisalue. Tällainen yhteisalueen osakaskunta voisi myös huolehtia kiinteistöjen hoitovollisuudesta ja myöntää katualueelle käyttöoikeuksia eri käyttötarkoituksiin, esimerkiksi tapahtumien järjestämiseen. Luontevimmillaan yhteisaluemalli olisi ehkä lähinnä kaupunginosan tai pienemmän alueen sisäistä liikennettä palvelevien katujen hallinnointimallina⁸⁶.

Omistusoikeuden luonne on lähtökohtaisesti totaalinen ja pysyvä, mikä saattaa olla enemmän kuin kadun pitämiseksi on tarpeen. Minimissään olisi aiheellista säätää entisen katualueen palaamisesta keskiviivaperiaatteen mukaisesti siihen rajoittuviin kiinteistöihin maantielain 91 §:ää vastaavasti. Nykysääntelyn taustalla olevaa asemakaavalakia säädettäessä ei tunnistettu tarvetta säätää tilanteesta, jossa kaupungin olisi aiheellista luopua katualueen omistuksesta⁸⁷. Tilanne on kuitenkin muuttunut, kun sääntelyn soveltamisala ulotettiin maankäyttö- ja rakennuslailla kaikkiin kaava-alueisiin ja yhdyskuntarakenne on sittemmin useilla alueilla alkanut supistua. Tästä näkökulmasta voidaan myös kysyä, onko kuntien intresseissä ylipäätään kaikilla alueilla investoida katualueiden maapohjaan, jos vastaavat tarpeet saadaan tyydytettyä myös muilla keinoin? Edellä kuvatuista ”toimitusrästeistä” päätellen merkittävää osaa kaduista on pystytty pitämään ilman omistusoikeutta toteuttavaa toimitustakin.

Omistusoikeuteen liittyy myös kysymys siitä, miten tulisi toimia, jos kadulle myöhemmin ohjataan lisää liikennettä toisilta kaduilta. Tällöin kadusta esimerkiksi asukkaalle aiheutuva haitta saattaa lisääntyä merkittävästikin, vaikkei korvaus käytännössä nykytulkintojen valossa lisääntyisikään, ellei sitten olisi kyseessä maantieteksi muuttuminen, jolloin korvaus saattaisi tulla kyseeseen.

Omistusoikeuskonstruktion säilyttämistä puoltaa erityisesti sen selkeys, mutta toisaalta kaupunkitietomallien ja kiinteistörekisterikartan kehitystyön myötä myös käyttöoikeudet voidaan aiempaa helpommin esittää alueellisina, joten käyttöoikeuteen siirtymiselle tai palaamiselle ei tässä mielessä ole enää yhtä suurta estettä kuin aiemmin.

86 Toisinaan myös suuret asunto-osakeyhtiöt hallinnoivat merkittävää sisäistä väylästä. Myös yhtiömalli on siinänsä mahdollinen, mutta osakaskuntamalli tarjoaa paremmat heikomman suojan yksittäisille kiinteistönomistajille. Ehkä tässä mielessä selkein malli kuitenkin voisi olla yksityistielainsäädännön mukainen tiekunta, joka tällöin muistuttaisi myös Ruotsin lainsäädännön (anläggningslagen) käyttämää ratkaisua.

87 Myöskään keskustelua kulkuväylän lakkaamiseen liittyvästä ”odotusarvosta” tai kulkuväylän alueen hyödyntämisestä (alkuperäisen) kiinteistönomistajan hyödyksi ei ole ymmärrettävistä syistä käyty. Jos maantietalueet hahmotetaan omistusoikeudeltaan rajoitetun luonteisiksi lunastusyksiköiksi, myös katualueiden osalta vastaava tulkinta olisi luonteva.

3D-kiinteistönmuodostus tarjoaa kiinnostavia mahdollisuuksia erityisesti tiiviisti rakennetuilla alueilla, joilla on tarpeita ulottaa rakennuksia ja rakenteita katutilan alle ja sen yläpuolelle. Näillä alueilla katualueiden muodostaminen 3D-kiinteistöiksi edistäisi pienimman haitan periaatteen toteutumista. Järjestelmä on kuitenkin tällä hetkellä vielä sen verran nuori, että sen hyödynnettävyyttä on hankala arvioida.

Jos pyrkimys katualueiden omistusoikeuteen säilytetään, kysymys panttioikeuden haltijan suostumuksesta hankittaessa vapaaehtoisesti lainvoimaisen asemakaavan mukaista katualuetta olisi ratkaistava erillissäännöksenä nykyisestä poiketen. Suostumuksella ei ole käytännöllistä merkitystä, koska mahdollinen panttikohteen arvonmuutos on tosiasiaa seurausta jo asemakaavan hyväksymispäätöksestä, johon pantinhaltijalla ei juuri ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa.

6.3.4 Katusuunnitelman oikeudellisen merkityksen uudelleenarviointi

Edellä esitetyllä tavalla katualueen toteuttamiseen tähtäävä prosessi on varsin monivaiheinen ja asemakaavan laatimisesta kadun avaamiseen yleiselle liikenteelle voi esimerkiksi kulua kaksi vuotta.

Kysymys katusuunnitelman oikeudellisesta ja toiminnallisesta asemasta ei ole ollut tämän selvityksen aiheena. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että voisi olla aiheellista harkita tai vähintään jatkoselvittää katusuunnitelman jakamista siten, että yksityisten kiinteistönomistajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavat tekijät (mm. liittymien korot ja hulevesijärjestelyt) siirrettäisiin ratkaistavaksi asemakaavassa ja katusuunnitelma olisi jatkossa lähinnä kadun teknistä toteuttamista

kuvaava suunnitelma, eräänlainen hankinta-asiakirja, johon ei välttämättä liittyisi valitusoikeutta. Kun kaavoituksessa on siirrytty hyvinkin yksityiskohtaiseen massojen, värien ja yksityiskohtien sijoitteluun rakennettavien tonttien osalta ja kaavoituksen taustaksi laaditaan usein mm. maaperäselvityksiä, suunnittelua olisi luontevaa täsmentää myös katujen osalta. Tämä edellyttäisi toki kaavoituksen ja katusuunnittelun yhteistyön kehittämistä.

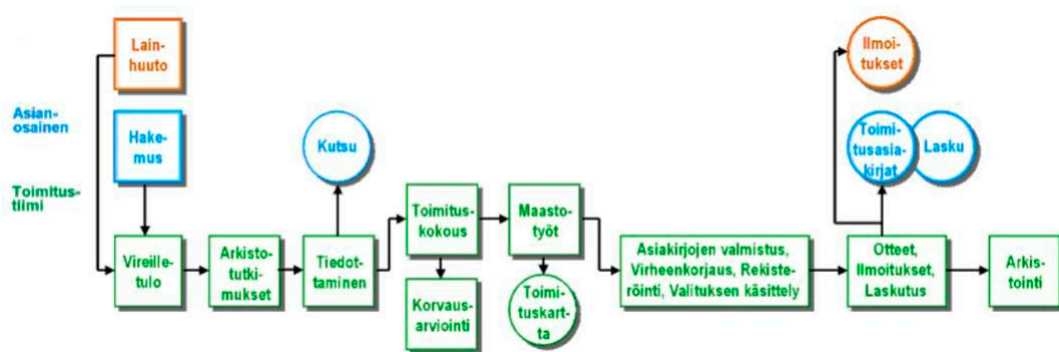
6.4 Katualueiden toimitusprosessin kehittäminen

Katualueiden nykyinen kiinteistötekniinen prosessi on ongelmallinen, eikä kiinteistötietojärjestelmä ole läheskään tyydyttävällä tasolla ajantasainen katualueen tosiallisen tilanteen kanssa. Toteuttamisprosessit on usein toteutettu vajaasti ja ovat siten keskeneräisiä. Katualue muodostetaan yleensä yleisen alueen lohkomisella, mutta myös muita toimituksia kuten lunastustoimitusta voidaan käyttää. Kuten jo edellä tuotiin esille, selvityksen

yhteydessä on saatu aika paljon positiivisia signaaleja prosessin kehittämiseksi. Tässä alaluvussa tuodaan lyhyesti esille muutamia erilaisia mahdollisuuksia kehittää katualueiden kiinteistötekniillisiä prosesseja vastaamaan katualueiden nykyisiin toteuttamisongelmiin sekä kiinteistötietojärjestelmän puutteisiin katualueiden tietojen osalta. Nykyisen yleisen alueen lohkomisen kytkettynä myös korvausten määrittämiseen ja lunastustoimituksen rinnalla tarkastellaan rakennusmaan järjestelyä ja tontinosan lunastamista soveltaen mahdollista uutta katutoimitusta.

6.4.1 Yleisen alueen lohkominen

Yleisen alueen lohkomisen suorittaa joko kunnan tai Maanmittauslaitoksen toimitusinsinööri riippuen alueen kiinteistörekisterin pitovastuusta. Toimitus käynnistyy kunnan hakemuksesta tai automaattisesti kiinteistökaupasta, mikäli katualue on hankittu kiinteistökaupalla. Toimituksessa suoritetaan normaalit lohkomistoimituksen toimenpiteet kuten edellytykset toimituksen suorittamiselle, lohkontavan alueen ulottuvuuden määrittely tarpeellisine rajankäynteineen, kiinteistöön liittyvien oikeuksien järjestely (esim. rasitteiden poistamiset ja yhteisalueosuuksien siirrot) sekä tarpeelliset rasitusten järjestelyt (esim. kiinnitysten poistaminen ja vuokra- yms. oikeuksien mahdolliset muutokset) ja lopuksi toimitus rekisteröidään. Kunta maksaa toimituskustannukset. Toimituksessa ei kuitenkaan käsitellä katualueen haltuunottoa eikä siinä voi määrätä korvauksia, eli jos korvauksista ei ole päästy sopimukseen, ei korvausten osalta katualueen toteuttamisprosessia saada valmiiksi. Tältä osin toimitusinsinöörin on syytä antaa ohjeita siitä, kuinka korvausasiakin voidaan saada toteutettua (esim. Sorsakivi 2002).



Kuva 16. Yleinen lohkomisprosessi Maanmittauslaitoksen perustoimitusprosessin käsikirjan mukaan (Tuhkunen 2012)

6.4.2 Korvausten kytkeminen toimitukseen

Tässä kohdassa tarkastellaan korvausten määrittämisen kytkemistä yleisen alueen lohkomiseen, lunastustoimitusta, tontinosan lunastamistoimituksesta edelleenkehitettyä katu- toimitusta ja rakennusmaan järjestelyä.

Kuinka sitten monien vastaajien kannattama katualueiden hankintaan liittyvien korvausten arviointi olisi mahdollista kytkeä yleisen alueen lohkomiseen. Kun kyseessä on pohjimmiltaan pakkolunastusluonteinen toimi, ei korvausten arvioinnin kytkentä voine olla aivan suoraviivaista. Ensinnäkin voidaan erottaa tapaukset, joissa korvauksista on jo sovittu, jolloin muutoksia korvausten suhteen ei nykyiseen järjestelmään liittyen tarvittane. Jos korvauksista ei ole sovittu, yksi mahdollisuus voisi olla kytkeä lohkomiseen korvausasiat esimerkiksi yksityistietoimituksen luonteisesti, sillä onhan katualue hieman vastaavalla tavalla tiealue. Yksityistietoimituksessa käsitellään kuitenkin vain tieoikeuksia, kun katualueen lohkomisessa pitää nykyään lunastaa myös omistusoikeuksia eli perusoikeustasonousee. Lisäksi kunnan kiinteistöinsinöörin osalta nousee esille esteellisyyksymys, koska kunta on toisena osapuolena korvausasiassa. Sen takia toimitus voisi olla parasta siirtää ainakin korvausasioiden käsittelyä varten Maanmittauslaitoksen korvausasioihin erikoistuneelle toimitusinsinöörille, kuten myös eräästä kunnasta esitettiin haastattelujen yhteydessä; vastaavalla tavalla lunastustoimituksen kytkemistä yleisen alueen lohkomiseen esitti myös Järvitalo (2017 s. 69) opinnäytetyössään. Prosessuaalisesti kahden toimituksen kytkeminen tuntuu haastavalta ja ainakin aluksi tämä aiheuttaisi myös päällekkäisyyttä, kun saman toimituksen käsittelyyn joutuisi tutustumaan kaksi toimitusinsinööriä. Äkkiseltään kaksi eri toimitusinsinööriä samassa toimituksessa tuntuu myös erikoiselta, mutta kun katsoo lähes mitä tahansa organisaatiota tai projektia, jossa tarvitaan usean erikoisalan osaamista, tehtävien jakaminen on jokapäiväistä toimintaa eli se voisi olla toteutettavissa myös toimitusprosessissa. Vaihtoehto olisi ainakin lisäselvityksen arvoinen.

Lunastustoimituksessa voidaan, toisin kuin lohkomisessa, käsitellä alueen haltuunotto ja määrittää korvaukset. Lunastustoimitusta haetaan Maanmittauslaitokselta ja sen suorittaa lunastustoimikunta, puheenjohtajanaan Maanmittauslaitoksen toimitusinsinööri. Toimituksessa voidaan myös antaa ennakkohaltuunottolupa, joten haltuunotto voidaan toteuttaa tarvittaessa nopeasti. Korvausten määrittämiseen ja niiden suorittamiseen on säädökset lunastuslaissa eli lunastustoimitus voi sitoa koko katualueen kiinteistöteknisen toteuttamisprosessin yhteen. Ongelmina pidetään lähinnä toimituksen jäykähköä rakennetta, melko pitkää kestoja sekä myös toimituksen mahdollista kalleutta kunnille. Toimituksen hinta tuskin kuitenkaan on sellainen, että sen käyttö siihen kaatuisi, koska se kuitenkin perustuu vain tosiasiallisesti vaadittaviin kustannuksiin ja, jos se tuo tarvittavan prosessin

tehostumisen ja tuloksen parantumisen, se lienee myös hyväksyttävissä.⁸⁸ Toimituksen kustannukset lienevät myös sisällytettävissä MRL 91 c §:n mukaisen kehittämiskorvauksen laskentaan. On tosin myös epäselvää, kuinka suurelta osin Maanmittauslaitos pystyisi hoitamaan katualueiden muodostamiset ruuhkautumatta lunastuslain kautta. Maanmittauslaitos kuitenkin toi haastattelussa esille, että se kyllä huolehtii sille annettavien tehtävien hoitamisesta, jos niin säädetään.

Tontinosan lunastustoimitus tapahtuu asemakaava-alueen tontin osien saattamiseksi yksiin käsiin ja tontin muodostamiseksi. Se voidaan suorittaa lohkomisen ”sivutoimituksena-kin”. Toimitusinsinöörinä voi toimia kunnan kiinteistöinsinööri tai MML:n toimitusinsinööri riippuen lähinnä siitä, kumpi toimii alueella kiinteistörekisterin pitäjänä, tai mahdollisesta kiinteistöinsinöörin jääviysongelmasta. Toimituksen yhteydessä määritetään myös tarpeelliset korvaukset ja määrätään korvauksille maksuaikataulu sekä voidaan käsitellä tilusten haltuunottokysymykset. Korvaukset määrätään KML:n mukaan. (KML; Lukin 2002) Toimituksen tehtävä muistuttaa periaatteessa hyvin paljon katualueen muodostamisen ja toteuttamisen problematiikkaa. Aiemmin tontinosan lunastus toteutettiin rakennuskaava-alueilla kiinteistönmuodostuslainsäädännön (KML vuodesta 1996 ja sitä ennen KaavJL) mukaan, mutta asemakaava-alueilla lunastus vaati lunastuslain mukaista lunastustoimitusta (RakL 54, 137c §§). Maankäyttö- ja rakennuslain myötä säädökset yhdenmukaistettiin ja sijoitettiin KML:iin (62–62b §§). Toimituksen kehittäminen soveltuvaksi myös katualueiden muodostamiseen näyttäisi olevan varsin helppokin toteuttaa, sillä perusoikeuksien näkökulmasta ongelmat eivät katualueella voine olla tontteja suurempia. Ongelmaksi tosin saattaa tulla ennakkohaltuunottomahdollisuuden puuttuminen, joten silloin kun on tarve nopealle katumaan haltuunotolle, ei toimitus todennäköisesti soveltuisi käytettäväksi. Tätä vaihtoehtoa kannattanee selvittää jatkotyössä tarkemminkin.

Rakennusmaan järjestely on asemakaavan toteuttamiseen soveltuva kokonaisvaltainen työkalu. Siitä on säädetty kiinteistönmuodostamin 12. luvussa. Rakennusmaan järjestelyä käytetään varsin monissa maissa (Souza ym. 2018), kuten jo luvussa 4 käsiteltiin. Suomen järjestelmä ei nykyisellään kuitenkaan sovellu käytettäväksi kuin ensimmäisen asemakaavan alueella, ja silloinkin vain, jos kunta on kaavassa antanut sen käyttämiseen suostumuksen, ja käytännössä silloinkin lähinnä vain rakentamattomilla alueilla (Viitanen 2000; 2002). Kansainväliset esimerkit kuitenkin osoittavat, että siitä voitaisiin muokata asemakaavan toteuttamiseen Suomessakin sopiva työkalu, jossa voitaisiin järjestellä maa-alueet tasapuolisesti alueen maanomistajille kaavan mukaisiin tontteihin, erottaa katualueet kunnalle tai muulle alueiden toteuttajalle, määrittää tarpeelliset korvaukset, käsitellä tilusten haltuunotto ja muutoinkin kaikki kiinteistönmuodostuslain mukaiset toimenpiteet mutta

88 Kunta voi kuitenkin toimimalla aktiivisesti katualueiden hankinnassa ja korvaussopimusten tekemisessä merkittävästi pienentää mahdollisuutta, että maanomistajat hakevat lunastustoimitusta.

myös käsitellä tarvittaessa alueen infrastruktuurikustannusten jakaminen sekä hyödyn jakaminen, ja se voisi toimia hyvin myös täydennysrakentamisalueilla, (esim. Espanja). Tässä selvityksessä ei kuitenkaan käsitellä enempää rakennusmaan järjestelyyn liittyvää problematiikkaa, vaan siltä osin viitataan edellä esitettyihin lähteisiin, koska sen muokkaaminen tehokkaaksi toimituksessa Suomessa vaatisi huomattavan lisäselvityksen.

Haastattelujen yhteydessä keskusteltiin yleisen alueen lohkomistoimituksen kehittämismahdollisuuksista ja ehdotuksia tuotiin esille myös kyselyssä. Myös aiemmissa opinnäytetöissä on tuotu joitain toimitusmenettelyn kehittämisehdotuksia esille, esim. Järvitalo 2017. Kyselyssä selvimmin esillä olivat toimituksen automaattinen käynnistyminen, mitä sivuttiin jo edellisessäkin alaluvussa 6.3, sekä korvausten määrittämismahdollisuuden kytkeminen toimitukseen, mistä yksi kyselyn vastaajakin totesi, että tulisi ”mahdollistaa kaikki menettelyt, joilla voisi edistää tehokkaasti kiinteistöjärjestelmän selvyyttä”.

Toimituksen automaattinen käynnistymisen⁸⁹ sai varsin paljon kannatusta, mutta sitä myös epäiltiin siksi, että se saattaisi johtaa kaavojen toteuttamisen kannalta turhan aikaiseen katualueiden erottamiseen ja siten sitoa ennaikaisesti resursseja ja kustannuksia. Osa myös ajatteli, että automaattiseen käynnistymiseen täytyisi varata jonkin verran aikaa, esim. puoli vuotta, jotta kunta ehtisi tehdä tarvittavat etukäteisvalmistelut. Toisaalta myöhentämistä epäiltiin haltuunoton kannalta myös liian hitaaksi. Käytännössä näiltä osin kaavan hyväksymisestä vireille tuleva toimitus ei vielä tarkoittaisi, että se pitäisi välttämättä myös käynnistää aivan heti, mutta jos sitä ei suoritettaisi kuitenkin suhteellisen ripeästi, ei sillä myöskään saavutettaisi tavoiteltuja kiinteistöjärjestelmän selkeyttä lisääviä parannuksiakaan. Vastauksissa tuotiin myös esille, että kiinteistömuodostuksen ongelmat koskevat erityisesti vanhoja kaavoja eivätkä niinkään MRL:n aikaisia kaavoja, jotka toteutuvat varsin hyvinkin. Sama ilmenee myös useista opinnäytetöistä, esim. Tuhkusen (2012 s. 23) mukaan ”Uusilla asemakaava-alueilla katualueiden omistukset olivat kokonaan tai lähes kokonaan jo kunnan omistuksessa”. Jos tilanne todella on laajemminkin tällainen, ei automaattisella kiinteistömuodostamistoimituksen kytkemisellä kaavaan ehkä kuitenkaan ratkaistaisi kaikkia todellisia ongelmia, mutta estettäisiin, ettei niitä syntyisi lisää. Siitä huolimatta asiaa kannattaa varmasti selvittää lainsäädäntötyössä tarkemmin.

6.5 Maapohjakorvauksen määrän arviointi

Korvauksen määrän arvioiminen perustuu korvaamista koskeviin säännöksiin, jotka edellyttävät ensinnäkin, että on joku tapahtuma, josta aiheutuu korvattava menetys, ja taho,

⁸⁹ Yhtä mallia esitti myös Metso (2012 s. 13).

jonka tuo korvaus pitää suorittaa, sekä taho, jolle tuo menetys tulee korvata. Jos joku näistä edellytyksistä puuttuu, ei korvauksen määrän arvioinnille ole tarvetta. Kun puhumme kiinteistöihin liittyvistä julkisen sektorin toimenpiteistä aiheutuneista tai aiheutuvista menetyksistä kiinteistönomistajalle tai haltijalle, tulemme perustuslain 15 §:n suojaamiin oikeuksiin, joiden loukkaamisesta menetyksen kärsijällä on oikeus saada korvaus: *”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.”*

Suomessa kiinteänomaisuuden ja erityisten oikeuksien pakkolunastuksen yleislakina on lunastuslaki (603/1977). Sen mukaan korvaus lunastettavasta omaisuudesta on perustettava käypään hintaan, omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa arvioinnin suorittamista Kansainvälisten arviointistandardien (IVS) mukaiseen parhaan ja tuottavimman käytön antavaan markkina-arvoon:

”Markkina-arvo on arvioitu rahamäärä, jolla omaisuserän tai vastuun pitäisi arvopäivänä vaihtaa omistajaa transaktioon halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa.” (IVS 2017, suom. käänös, Toivonen 2019)

Arviointi perustuu IVS:n mukaan kolmeen päälähestymistapaan, markkinalähestymistapa (ent. kauppa-arvomenetelmä), tuottolähestymistapa (ent. tuottoarvo) tai kustannuslähestymistapa (ent. kustannusarvo) eli samoihin perustapoihin kuin lunastuslaissakin on nostettu esiin. Eri tavat sopivat erilailla erilaisiin tilanteisiin, mutta kaikissa tavoissa markkinainformaatiolla on tärkeä rooli ja jokaisen tavan pitäisi johtaa samaan lopputulokseen eli markkina-arvoon tilanteissa, joihin ne soveltuvat. Markkina-arvo ei kuitenkaan ole tosiasia, vaan arvopäivän tilanteen mukainen arvio todennäköisimmästä hinnasta. Eri arvioitsijoiden tekemät arvioinnit eivät myöskään yleensä johda samaan arvoon, vaan niiden välillä on hajontaa riippuen mm. arvioinnin tarkoituksesta ja käytettävissä olevien lähtöaineistojen laadusta. Hyvissä olosuhteissa aktiivisilla markkinoilla voidaan saavuttaa +/- 5–10 %:n tarkkuus, mutta yleisimmin arvioinnin tarkkuuden voidaan sanoa olevan lähempänä +/- 20 % (esim. Virtanen 1990).

Kansainvälisissä arviointistandardeissa annetaan arvioitsijoille paljon ohjeita arviointien suorittamisesta. Niissä määritetään myös arvioitsijoiden pätevyysvaatimukset. Suomessa kiinteistönarvioitsijoiden auktorisoinnista huolehtii Keskuskauppakamarin alainen Kiinteistönarviointilautakunta, joka pitää myös luettelo auktorisoiduista kiinteistönarvioitsijoista (AKA) sekä Keskuskauppakamarin hyväksymistä kiinteistönarvioitsijoista (KHK), jota valvoo valtiovarainministeriö.⁹⁰

90 Ks. <https://kauppakamari.fi/kiinteistoarviointi/>

Lunastustoimituksen lunastustoimikunta ja kiinteistötoimituksen toimitusinsinööri toimivat virkavastuulla myös korvaustilanteissa arvioiteja suorittaessaan. Korvausta määrittäessä he käyttävät pohjana suorittamiaan kiinteistönarvioiteja, joista he sitten johtavat määrättävät korvaukset säädösten mukaisesti korvaustilanteissa. Vaikka korvauksen pohjalla oleviin arvioiteihin sisältyy epätarkkuutta, on lopullinen korvaus kuitenkin määrättävä tarkkana lukuna, joka antaa täyden korvauksen menetyksen kärsijän menetyksestä.

Katualueiden korvausten määrittämisessä voivat tulla sovellettaviksi paitsi maankäyttö- ja rakennuslain, lunastuslain ja kiinteistönmuodostamislain sekä maantielainkin korvaussäädökset ja myös niitä edeltävien lakien säädökset. Järjestelmä vaikuttaakin sekavalta ja hankalasti sovellettavalta ja voi johtaa myös erilaisiin korvauksiin riippuen kussakin toteuttamistavassa valittavista säädöksistä, kuten mm. Jääskeläinen 2012, Still 2014, Ropponen 2016 ja Rainamo 2017 ovat tuoneet esiin. Säädökset vaativatkin selventämistä ja kehittämistä. Katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen mahdollistaisi jo omalta osaltaan vain sitä koskevien säädösten poistamisen maankäyttö- ja rakennuslaista mutta samalla olisi syytä vakavasti miettiä, kuinka paljon MRL:ssä ylipäänsä tarvitaan lunastuskorvauksia koskevia erityissäädöksiä, kun toimitukset joka tapauksessa suoritetaan joko kiinteistönmuodostamislain tai lunastuslain mukaisilla menetelmillä, joissa on kokonaisvaltaiset korvauksen määrittämistä koskevat määräykset.

6.6 Korvauksen maksuaika ja vanheneminen, tiedonhallinta ja osallistuminen

Selvityksen yhteydessä on käynyt ilmi, että kuntien arkistot eivät katualuekysymysten osalta ole erityisen hyvässä järjestyksessä ja että kunnilla on myös vaihtelevia käsityksiä esimerkiksi korvausoikeuksien vanhentumisesta. Tätä taustaa vasten sääntelyssä on täsmentämisvaraa.

Toisaalta myös kiinteistönomistajilla on hankaluuksia esimerkiksi hahmottaa kunnan omistukseen lohkottavan alueen pinta-alaa tai kartalle piirretyn asemakaavan oikeusvaikutusten kohdistumista fyysiseen todellisuuteen. Jotta kiinteistönomistajat voisivat aidosti osallistua kaavoitukseen ja jotta he ymmärtäisivät toimitusmenettelyä paremmin, kaikilta alueilta tulisi olla kolmiulotteinen kaupunkimalli, johon uudet rajaukset olisi helppo sijoittaa ja jonka avulla ne olisi helppo esittää. Lisäksi kaupunkimalliin tulisi kuulua kaupunkitietomalli, jonne voitaisiin tallentaa esimerkiksi korvaustietoja ja kiinteistökohtaisia sopimuksia. Kaupunkitietomallin pakollisuus voisi alun rakentamisvaiheen jälkeen merkittävästi auttaa kuntien tietohallintoa ja siitä olisi mahdollisesti viisasta tehdä pakollinen.

Maankäyttö- ja rakennuslain (tai valittavasta kehityslinjasta riippuen kiinteistönmuodostamislain) sääntelyä olisi kuitenkin joka tapauksessa täsmennettävä seuraavien asioiden osalta

- lailla olisi säädettävä, että haltuunotto- ja korvaussopimukset olisi tehtävä kirjallisesti ja ne, samoin kuin korvausoikeudet, olisi rekisteröitävä esim. lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Siirtymäajan jälkeen rekisterimerkinnöillä olisi julkinen luotettavuus (vrt. MRA 102 §, jonka toteuttamisessa on ilmeisesti ongelmia).
- katualueesta maksettavan korvauksen maksuajasta olisi säädettävä
- korvausoikeuden vanhentumisesta olisi säädettävä
- em. säännöt tulisi laatia sekä toimituskorvauksen että sopimuskorvauksen osalta
- laiminlyönneistä tulisi seurata jokin riittävä sanktio
- myös yksityisen oikeudesta saattaa esim. lunastustoimitus vireille hyödynsaajan kustannuksella olisi aiheellista tiedottaa paremmin
- jos kaavoitus, haltuunotto, rakentaminen ja kadunpitopäätös halutaan säilyttää erillisinä, ainakin osittain näiden keskinäisiä viipyymiä olisi hyvä ohjata lainsäädännöllä, esimerkiksi välin hallinnan siirtymisestä omistuksen siirtymiseen ei tulisi olla määräämätön, kuten nykyisin.

6.7 Tarvittavat siirtymäajat ja -järjestelyt tai rästien hallittu käsittelemättä jättäminen

Edellä luvussa 5.7.3 kuntien yleisin näkemys oli, että tarvittava siirtymäaika korvausten maksamiseksi ja toimitusten loppuunsaattamiseksi jo haltuunotettujen katujen osalta olisi 10 vuotta.

Siirtymäajan määrittämisen osalta olisi huomattava, ettei kiinteistötoimitusten enimmäiskestosta ole säädetty. Siirtymäaika olisi näin ollen kytkettävä toimituksen vireille saattamiseen, jolloin se olisi merkittävästi lyhyempi kuin 10 vuotta, ehkä jopa 2 vuotta. Kunta saa toimituksen vireille varsin helposti, joten siirtymäajan puitteissa kunnan tulisi lähinnä ehtiä inventoida sellaiset kadut, jotka se on ottanut haltuun, mutta joita se ei omista. Lisäksi siirtymäaikana kunta voisi edistää vapaaehtoista sopimista ja tehdä valmiiksi arkistotutkimuksia maksetuista korvauksista ja tehdyistä sopimuksista.

Kunnan näkökulmasta toimitusten loppuun saattaminen näyttäytyy ikävästi joko työnä (kiinteistörekisteriä itse pitävät kunnat) ja/tai maksettavana toimituskustannuksena (kunnat, joissa Maanmittauslaitos on rekisterinpitäjän myös asemakaava-alueella). Ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamisesta kunnille aiheutuvien haittojen painoarvoa punnittaessa

on kuitenkin aiheellista huomioida, että kunnilla on ollut vuosikymmeniä aikaa hankkia alueet omistukseensa.

Myös Maanmittauslaitokselle olisi osoitettava riittävä resurssi yleisten alueiden lohkomisten toteuttamiseen. Toimitukset voisi esimerkiksi organisoida hoidettavaksi kunnittain ja laajentaa alue kerrallaan.

Siirtymän edistämiseen voidaan myös käyttää edellisessä kohdassa esiin tuotuja tiedonhallinnan kehittämisvaatimuksia. Kun esimerkiksi kunnan velvollisuudeksi tulisi korvaussopimusten arkistointi, olisi mahdollista, että tämän työn välttämiseksi kunta saattaisi hoitaa toimitusprosessin nopeammin vireille ja loppuun.

Entisten rakennuskaavateiden ja kuntien ennestään omistamien alueiden osalta relevantti vaihtoehto olisi myös hallittu rästien käsittelemättä jättäminen. Tämä tarkoittaisi rakennuskaavateiden osalta sitä, että kunnalle lainsäädännöllä luotu omistusoikeus poistettaisiin lainsäädännöllä ja kunta jäisi pitämään rakennuskaavateitä kuten ennenkin, tieoikeudella toisen maalla. Kunnan ennestään omistamien alueiden osalta taas kunnalla ei nytkään sinänsä ole sanktioitua juridista velvollisuutta muodostaa omistamistaan tiloista kadut yleisiksi alueiksi, vaikka tämä toki on järjestelmän lähtökohta. Numeerisen kaavoituksen kehittyessä ja sen kytkeytyessä saumattomasti kaupunkitietomalleihin voitaisiin arvioida sitä, voisivatko kaavamerkinnän rajaviivan ja aluemerkinän oikeusvaikutukset olla riittäviä takeita alueen käyttämiselle yleiseen tarkoitukseen ilman, että kaava olisi erikseen kiinteistötekniisesti toteutettava. Tällainen "sallittu laiminlyönti" tai jopa "haluttu tavoitetilakin" olisi toki hyvä tuoda esiin vähintään hallituksen esityksen tasolla.

6.8 Kiinteistöverosäännöksen yksinkertaistaminen

Kiinteistöverolain 3.2 §:n mukaan kiinteistövero ei ole suoritettava kiinteistöstä siltä osin, kun sitä **käytetään** mm. katuna tai rakennuskaavatienä. Edellä luvussa 3.4.5 kuvatulla tavalla verotuksen perustana olevissa tiedoissa on kuitenkin epäselvyyksiä ja taajamissakin sijaitsevien rakennuspaikkojen verotettavaan pinta-alaan voi kuulua haltuunotettuja mutta lohkomattomia katualueita. Käytännössä tällaiset tilanteet johtunevat siitä, ettei tieto kulje riittävällä tavalla kunnan organisaation sisällä. Osin voi olla myös hankalaa tietää yksittäistapauksissa, milloin katu on otettu haltuun.

Koska alue menettää suuren osan käyttöarvostaan, kun se osoitetaan kaavassa kaduksi, myös sen verotusarvon olisi aiheellista laskea. Tästä näkökulmasta kiinteistöverolain 3.2 §:n olisi loogista kuulua siten, että kiinteistövero ei olisi suoritettava kiinteistöstä mm. siltä osin, kun se on osoitettu asemakaavassa kaduksi, riippumatta siitä, onko katua vielä

toteutettu. Ratkaisu edistäisi kiinteistönomistajan oikeusturvaa, sillä niin kiinteistönomistajan kuin Verohallinnonkin on helpompi saada tietoa asemakaavan sisällöstä kuin kaavan toteuttamisen tarkasta vaiheesta. Kunnilla ei myöskään muutoksen jälkeen olisi insenttejä lykätä ilmoitusten tekemistä tai katujen toteuttamista verohyödyn vuoksi. Ehdotetun muutoksen fiskaaliset vaikutukset jäisivät luultavimmin vähäisiksi, sillä ensimmäiset asemakaavat laaditaan pääasiassa maa- ja metsätalousalueille, jotka eivät nykyisinkään ole kiinteistöverotuksen piirissä.

Katualueiden verovapaus pohjautuu siihen kiinteistöverotuksen tausta-ajatukseen, että kunnan ei tarvitsisi maksaa kiinteistöveroä omistamastaan omaisuudesta itse itselleen. Jos lähtökohtana pidetään sitä, että kunta saa katualueen omistusoikeuden jo asemakaavalla, katuja olisi pidettävä kunnan omistamina alueina, vaikkei kunta olisikaan toteuttanut omistusoikeuttaan toimituksella.

6.9 Yleisempiä havaintoja maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiseen

Maankäyttö- ja rakennuslain tekstissä korvaus-sanana käyttö molempiin suuntiin tapahtuviin suorituksiin on käsityksiä sekoittava. Muissa maissa kunnan ja kiinteistönomistajan välisiä suorituksia hahmotetaan yleensä toisin. Maanomistaja saa korvauksia (compensation), mutta kunta perii maksuja tai veroja (charges, taxes) ja Suomessakin valtiovarainministeriön (2015) ohjeessa "Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin" todetaan, että "Kuntien tulot koostuvat verotuloista, valtionosuuksista, kunnallisista maksuista ja myyntituloista. Kunnilla ja kuntayhtymillä on myös oikeus ottaa lainaa rahoitusmarkkinoilta." Siinä ei ole mainittu korvausta, vaikka varmaan kunnalla voi olla oikeus yksityisoikeudelliseen vahingonkorvaukseen. Mutta esimerkiksi kehittämiskorvauksessa ja katumaan korvauksessa (kateuskorvaus) kunnalle ei ole syntynyt mitään vahinkoa, joka kiinteistönomistajan olisi korvattava. Määritelmiin ja termien johdonmukaiseen käyttöön on erityistä tarvetta kiinnittää huomiota kuten esimerkiksi myös luvusta 3.4.1 käy ilmi.

Lisäksi lainsäädännön systematiikan näkökulmasta olisi luontevaa viitata lunastuslakiin ja kiinteistönmuodostamislakiin siltä osin, kun käytetään lunastamista.

7 Loppusanat

Kuten edeltä käy ilmi, selvityksen anti on tiivistetysti se, että ilmaislouvutuksesta luopuminen ei maapohjasta maksettavien korvausten osalta aiheuta kunnille kovinkaan merkityksellisiä taloudellisia menetyksiä. Karkeasti ilmaisten pienimmät kunnat eivät kasva enää minnekään ja suurimmat kunnat kasvavat pääasiassa kaupunkirakenteensa sisällä. Maapohjakorvauksella olisi eniten merkitystä sellaisissa kunnissa, joissa kaavoitetaan suuria määriä matalia rakennustehokkuuksia nykyisen yhteiskuntarakenteen ulkopuolelle yksityisen omistamalle maalle ilman maankäyttösopimusta. Tällaisia kuntia on kuitenkin varsin vähän ja niissäkin maapohjakorvaus on varsin pieni summa suhteessa kunnan kiinteistönjalostuksen tuottoon, kiinteistöverokertymään tai kunnan toimintamenoihin. Ilmaislouvutusvelvollisuuden kumoamisella ei siis todennäköisesti olisi merkityksellisiä negatiivisia vaikutuksia.

Varsinaista maapohjakorvausta suurempi kysymys on, millaisessa toimitus- tai sopimusprosessissa korvaukset jatkossa määritettäisiin ja maksettaisiin. Selvityksen alkupuolella kuvatulla tavalla nykyinen järjestelmä on pitkälti perua ajalta, jolloin kaavojen toteuttamiseen saattoi kulua vuosikymmeniä ja jolloin käsitteet yksityinen, julkinen, kaupunki, asemakaava ja jopa katu merkitsivät jotakin muuta kuin nykyisin. Asemakaavalakiin ja sittemmin rakennuslakiin sisällytetyt korvaussäännökset johtuvat pitkälti vain siitä, että sen aikaisen pakkolunastuslain prosessit koettiin hyvin kankeiksi. Sittemmin lunastuslaki on uusittu ja myös asemakaavan taustaksi tehtävät selvitykset ja kaavan mittatarkkuus sekä kaupunkitietomallit ovat kehittyneet niin paljon, että järjestelmää olisi varaa yksinkertaistaa. Selvityksessä on tarkasteltu lähinnä kolmea vaihtoehtoa katualueiden toimitusprosessin hoitamiseen, yleisen alueen lohkomista, katutoimitusta ja lunastustoimitusta. Näistä ensimmäinen sopii hyvin tilanteisiin, joissa kunta on joko päässyt maanomistajan kanssa sopimukseen katualueen luovutuskorvauksista. Katutoimitus voisi olla tontinosan lunastusta muistuttava uusi vaihtoehto sekä katualueen erottamiseen että korvausten määrittämiseen ja maksamisen varmistamiseen. Lunastustoimitus on taas se kokonaisvaltainen toimitus, jossa voidaan käsitellä paitsi katualueen haltuunoton ja omistusoikeuden siirtymisen lisäksi myös korvausten määrittämisen ja maksamisen varmistaminen. Toimituskustannusten osalta lohkominen on todennäköisesti edullisin ja nopein, jos vain sopimukseen päästään, ja lunastus kokonaisvaltaisimpana kallein. Katutoimitus voisi olla näiden välissä

oleva ratkaisu, mutta sen osalta vaadittaisiin uusia säännöksiä kiinteistönmuodostamislakiin.

Kokonaisuudistuksen hengessä olisi mahdollista jopa kysyä, kenen etua sellainen järjestelmä palvelee, jossa esimerkiksi kunnan tulisi lohkoa kaava-alueella omistamastaan tilasta erillisiksi kiinteistöiksi katualueet ja puistoalueet, kun tällainen toimitus ei aiheuta juuri minkäänlaisia muutoksia⁹¹ alueiden omistukseen ja alueen käyttötarkoitusta on joka tapauksessa tullut määritellyksi asemakaavassa. Samoin voidaan kysyä, miksi kunnan olisi välttämättä saatava katualueet omistukseensa, kun kunnissa on edelleen huomattava määrä entisiä rakennuskaavateitä ja entisiä yksityisiä ja yleisiä teitä, joita kunta on onnistunut hoitamaan usein vuosikymmeniä ilman, että omistusoikeuteen tähtäävä prosessi on saatu loppuun saatetuksi. Kolmantena, hyvin merkittävänä kysymyksenä on aiheellista arvioida sitä, missä määrin yhtenäiset kaavoituksen ja kaavan toteuttamisen säännöt ovat mielekkäitä maassa, jossa erot kuntien väleillä ovat näinkin suuret rakentamispaineen ja rakentamisen ohjaustarpeen sekä resurssien välillä.

91 Keskeisin muutos lienee panttauskelpoisuuden päättyminen. Voidaan toki pohtia sitäkin, missä määrin kunnalla ylipäättään on tarvetta pantata kiinteistöjään lainojensa vakuudeksi, kun kunnalla on verotusoikeus.

LÄHDE- JA KIRJALLISUUSLUETTELO

- Bonsdorff, E. v. (1933) Kylätiet. WSOY.
- Doebele, W.A. (1982) Land Readjustment. LexingtonBooks. Lexinton.
- Ehdotuksia taajaväkisten maalaisyhdyksuntain järjestämiseksi 15.6.1898 annetun armollisen asetuksen mukaan (1900) Helsinki.
- Ekroos, A., Majamaa, V. (2018) Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uud. p. Edita. Keuruu.
- Granström, T. (2001) Katualueen haltuunotto, korvaaminen ja kiinteistönmuodostus maankäyttö- ja rakennuslain perusteella. Maankäyttö 2001, http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk101/mk101_332_granstrom.pdf.
- Granström, T. (2002) Yleiset alueet. Kirjassa "Asemakaava-alueen kiinteistötetekniikka, SKTY:n kiinteistöinsinöörin kerho, Suomen kuntatekniikan yhdistys ry., Julkaisu n:o 17/2002, Porvoo 2002", s. 129–139.
- HE 46/1930 II Hallituksen esitys eduskunnalle asemakaavalainsäädännöksi.
- HE 91/1954 Hallituksen esitys rakennuslaiksi.
- HE 50/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöverolaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- Haulos, S. (2011) Maantiet. Esitelmä, Kuntien ja Maanmittauslaitoksen kiinteistötehtävien koulutuspäivä 29.11.2011, Pasila, Helsinki.
- Haulos, S. (2019) Kiinteistöarvioinnin oikeudellisia kysymyksiä. Esitelmä, Keskuskauppakamarin kiinteistöarviointipäivä 28.11.2019, Helsinki.
- Holma, K. (1982) Tioikeudesta yleiseen tiehen: Tutkimus yleisistä teistä annetun lain mukaisen tioikeuden perustamisesta, sisällöstä ja tioikeuteen liittyvän tienpitäjän käyttövallan ulottuvuudesta Suomen oikeuden mukaan. Väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 157, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Hong, Y-H, Needham, B. (Eds.) (2007) Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action. Lincoln Institute of Land Policy, Toronto Canada.
- Hosiaisuus, O. (2010) Asemakaavan mukaisen katualueen haltuunotto Orimattilassa. Opinnäytetyö. Mikkelin Ammattikorkeakoulu, maanmittaustekniikka.
- Hyvönen, V.O. (1972) Omistusoikeus yleiseksi erotettuun alueeseen. Defensor Legis, s. 384–398.
- Hyvönen, V.O. (1982) Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus. KY Veikko O. Hyvönen & CO, Gummerus Oy, Espoo.
- Hyvönen, V.O. (1988) Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. KY Veikko O. Hyvönen & CO, Gummerus Oy. Espoo.
- Höyryläinen, A., Keskinen, J. (päiväämätön) Perinteistä kaupunkisuunnittelua uudistuvassa kaupungissa. Porin esikaupunkiongelma ja sen ratkaisuyritykset 1800-luvulla. Historian tietosanomien verkko. <http://www.ennenjanyt.net/3-02/pori.htm> (viitattu 6.3.2020)
- Junnila, J. (2019) Katujen ilmaisluovutusvelvollisuus MRL-uudistuksessa. Muistio 5.9.2019, Ympäristöministeriö.
- Järvitalo, J. (2017) Katualueet kiinteistörekisterissä. Opinnäytetyö (ylempi AMK), Alueidenkäytön suunnittelun koulutusohjelma, Tekniikka ja liikenne, Lapin amk.
- Jääskeläinen, T. (2012) Katualueiden hankkiminen ja korvaaminen. Opinnäytetyö, Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- Kalbro, T., Lindgren, E. (2018) Markexploatering. 6. uppl. Norstedts Juridik AB.
- Keskuskauppakamari (2020) Kiinteistöarviointi. <https://kauppakamari.fi/kiinteistoarviointi/> (Luettu 26.2.2020).
- Kiinteistöverolain soveltamisohje. VH/633/00.01.00/2019, antopäivä 25.3.2019. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48453/kiinteist%C3%B6verolain-soveltamisohje>
- Kiviniemi, S. (2014) Yksitysteiden lakkaaminen ja tierasitteiden tarpeellisuus asemakaava-alueella – case Päiväkumpu, Vantaa. Insinööri. Maanmittaustekniikan koulutusohjelma, Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- Korkein hallinto-oikeus (1982) Katumaksupäivä 13.5.1982. Moniste. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu, 4/1982. Helsinki.
- Korpela, T. (2015) Kaapelisuojaputkitusten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö. Opinnäytetyö, rakennustekniikan koulutusohjelma, yhdyskuntatekniikan suuntautumisvaihtoehto, Oulun ammattikorkeakoulu.

- Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi perusteluineen (1924).
- Larma, O., Hallberg, P., Jatkola, T., Wirilander, J. (1992) Rakennuslaki ja -asetus. 4. uud. p., Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 82, Jyväskylä.
- Littow, P. (2006) Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia. Maankäyttö 4/2006 s. 22.
- Lukin, P. (2002) Tontinosan lunastus. Kirjassa "Asemakaava-alueen kiinteistötekniikka, SKTY:n kiinteistöinsinöörien kerho, Suomen kuntatekniikan yhdistys ry., Julkaisu n:o 17/2002, Porvoo 2002", s. 151–159.
- Metso, O. (2012) Katualueiden haltuunotto ja haltuunottorekisterin luominen. Insinööriyö, Maanmittaustekniikan koulutusohjelma, Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- Maanmittauslaitos (2018) 3D-kiinteistönmuodostaminen. Käsikirja 10.10.2018. <https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2018/10/3D-kiinteist%C3%B6nmuodostaminen.K%C3%A4sikirja.pdf>
- MO (1848) Ohjesääntö maanmittaustoimesta, tilusjako- ja veronpanolaitoksesta sekä pituus-, astia- ja painomittain vakaamisesta Suomessa 15.5.1848.
- Muñoz Gielen, D., van der Krabben, E. (Eds.) (2019) Public Infrastructure, Private Finance, Developer Obligations and Responsibilities: Routledge Research in Planning and Urban Design, Abingdon and New York.
- Määttä, T. (2012) Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen. Julkaisussa Airaksinen, M., Hentilä, H-L., Jauhiainen, J.S., Mäntysalo, R., Jarenko, K., Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. ja Staffans, A. (2012) Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. YM:n raportteja 4/2012, s. 18–30.
- Rainamo, M. (2017) Maantieteelliset ja lakanneet maantieteelliset asemakaava-alueella. Diplomityö. Real Estate Economics, Insinöörityö, Aalto-yliopisto.
- Ropponen, S-M. (2016) Lunastusmenettelytapojen yhdenmukaistaminen. Opinnäytetyö (ylempi AMK), Maanmittaustekniikka, Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- Searle, G. (Ed.) (2018) Compulsory Property Acquisition for Urban Densification. Routledge Complex Real Property Rights Series, Cornwall, Great Britain.
- Searle, G., Gurrin, N., Gilbert, C. (2019) Developer obligations under the New South Wales, Australia, planning system. In "Muñoz Gielen, D., van der Krabben, E. (Eds.) (2019) Public Infrastructure, Private Finance, Developer Obligations and Responsibilities: Routledge Research in Planning and Urban Design, Abingdon and New York", s. 203–210.
- Sorsakivi, K. (2002) Kiinteistönmuodostamistoimitukset. Kirjassa "Asemakaava-alueen kiinteistötekniikka, SKTY:n kiinteistöinsinöörien kerho, Suomen kuntatekniikan yhdistys ry., Julkaisu n:o 17/2002, Porvoo 2002", s. 40–57.
- Souza, F.F., Ochi, T., Hosono, A. (Eds) (2018) Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach. Japan International Cooperation Agency Research Institute, Tokyo, Japan.
- Still, M. (2014) Asemakaava-alueiden ilmaisluovutusvelvollisuuden laskeminen. MRL-koulutusmateriaali 14.3.2014, Maanmittauslaitos.
- Suomen kaupunkien talonmistajien yleisen kokouksen asettaman valiokunnan selonteko katurasituksesta Suomessa (1907).
- Tiehallinto (2007) Maantien muuttaminen kaduksi. Muistio 28.2.2007.
- Toivonen, S. (toim.) (2019) Kansainväliset arviointistandardit 2017. Suomennos. Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry, International Valuation Standards Council (IVSC), Helsinki. https://www.skayry.fi/wp-content/uploads/2019/08/IVSC-2017_suomeksi_010819.pdf
- Tuhkunen, S. (2012) Lohkomattomien katualueiden vaikutus kiinteistörekisterin selvytyteen Etelä-Savon maanmittaustoimiston rekisterinpidon alueella. Opinnäytetyö (ylempi AMK), rakentamisen koulutusohjelma, maanmittauksen suuntautuminen, Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- Uggla, J., Tammio, E.H.I. (1933) Asemakaavalaki ja rakennussääntö. WSOY.
- Valtiovaraministeriö (2015) Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin. Valtiovaraministeriön julkaisuja 22/2015. www.vm.fi/julkaisut.
- Viitanen, K. (2000) Finsk reglering av byggnadsmark i ett internationellt perspektiv. Doktorsavhandling. Meddelande 4:84, Avd. Fastighetsvetenskap, Inst. Fastigheter & byggande, Kungl Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Viitanen, K. (2002) Rakennusmaan järjestely. Kirjassa "Asemakaava-alueen kiinteistötekniikka, SKTY:n kiinteistöinsinöörien kerho, Suomen kuntatekniikan yhdistys ry., Julkaisu n:o 17/2002, Porvoo 2002", s. 166–179.

- Virtanen, J. (2011) Asemakaavan vanhentumisen vaikutus kiinteistöjen korvausarviointiin. Diplomityö. Aalto-yliopisto, maanmittaustieteiden laitos, Espoo.
- Virtanen, P.V. (1976) Ei tuottavien kaava-alueiden arvioinnista. Maanmittaus 1976: 1–2, s. 183–188
- Virtanen, P.V. (1983) Maanmittausala yhdyskuntasuunnittelussa. Julkaisussa "Maanmittaus Suomessa 1633–1983. Maanmittaushallitus, Valtion painatuskeskus/ Maanmittaushallituksen Karttapaino. Helsinki", s. 711–724.
- Virtanen, P.V. (1990) Kiinteistöarvioinnin perusteet. Otatiето 531, Otatiето Oy, Hämeenlinna.
- Wiiala, A. (1962) Yksityiset tiet. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Yhdistelmä lausunnoista, jotka on annettu lainvalmistelukunnan ehdotuksesta asemakaavalainsäädännöksi ja yleiseksi rakennussäännöksi sekä lainvalmistelukunnan lausunto ja tarkistettu ehdotus tätä alaa koskeksi lainsäädännöksi (1928)

Haastattelut ja keskustelut

- Auzinš, A. (2019–2020), professori, sähköpostikirjeenvaihto, joulukuu 2019–tammikuu 2020.
- Ekback, P. (2020), professori, keskustelu, tammikuu 2020.
- Haulos, S. (2019–2020), maa- ja metsätieteiden professori, Keskustelut joulukuu 2019–maaliskuu 2020.
- Kalbro, T. (2020), professori emer., Sähköpostikirjeenvaihto helmikuu 2020.
- Muñoz Gielen, D. (2019), lehtori ja virkamies, Keskustelut lokakuu 2019.
- Tuhkunen, S. (2020), toimitusinsinööri, Keskustelut helmi–maaliskuu 2020.
- van der Krabben (2019), professori, Keskustelut lokakuu 2019.

Liite 1 Kyselylomake suomi

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan

Ympäristöministeriön kysely kunnille katualueiden hankinnasta kunnalle ja mahdollisen katualueiden ilmaisuovutuksesta luopumisen vaikutuksista

Miksi kysellään?

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kiinteistönomistajan on joissakin tilanteissa luovutettava ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue kunnan omistukseen ilman, että maapohjasta olisi maksettava korvausta. Nykyjärjestelmä perustuu poikkeuslakiin, joka on kumottava lakiuudistuksen yhteydessä. MRL:n uudistamisen tueksi tarvitaan tietoa katualueiden hankinnan ja haltuunoton nykykäytännöistä sekä katualueiden ilmaisuovutuksen merkityksestä eri kunnissa. Kysymykset eivät koske ranta-asemakaavoja, vaikkakin niitä voi tarvittaessa kommentoida avovastauksissa.

Jokaisen kunnan vastaus on tärkeä

Vastaamalla kyselyyn saat äänesi kuuluviin ja autat ympäristöministeriötä kehittämään säädöksiä oikean ja tarkan tiedon perusteella. Miten tärkeä ilmaisuovutus on kunnallesi, miten katualueiden muodostaminen kiinteistöksi ja haltuunotto kunnassasi toimivat ja mitä hallinnollisia muutoksia seuraisi, jos ilmaisuovutuksesta luovuttaisiin tai järjestelmää muuten kehitettäisiin? Vastauksesi ovat tärkeitä, olipa järjestelmä kunnassasi ahkerassa käytössä tai ei!

Vastausohje: jos kuntaliitosten tai muun syyn takia tiedon hankkiminen on vaikeaa, anna arvio. Kerro epävarmuuden syystä tarvittaessa kunkin kysymyksen lisätietoja-kentässä

Taustakysymykset

1. Valitse kuntasi
(alasetoalikko)

kuntasi asukasluku

kuntasi pinta-ala neliökilometreissä (km²)

asemakaavoitetun alueen kokonaispinta-ala kunnassasi neliökilometreissä (km²)

2. Miten kiinteistörekisterin pitäminen ja toimituksen hoidetaan kuntasi alueella?

- kunta toimii rekisterinpitäjänä koko asemakaava-alueellaan
- MML hoitaa kokonaan
- muu järjestely, mikä (esim. jaettu vastuu)? _____

3. Onko kuntasi nykyisten rajojen sisällä alueita, joilla on ollut rakennuslain mukaisia rakennuskaavoja?

- Kyllä
- Ei

jos Kyllä:

rakennuskaavat

- on kumottu tai uusittu
- ovat vielä voimassa asemakaava-nimisinä

4. Merkitse ne toimintatavat, jotka kuvaavat hyvin kuntasi maapoliittisia toimintalinjauksia

- kunta laatii ensimmäiset asemakaavat pääasiassa itse omistamilleen maille
- kunnassa hyödynnetään aktiivisesti maankäyttösopimuksia myös ensimmäisten asemakaavojen
- laatimisen yhteydessä
- kunta varautuu supistuvaan yhdyskuntarakenteensa kehitykseen
- kunta käyttää lunastusta asemakaavoitettavan maan hankintaan

jos kunta käyttää lunastusta asemakaavoitettavan maan hankintaan:

kuinka monta kertaa keskimäärin kymmenessä vuodessa?

Lisätietoja

5. Paljonko kuntasi on keskimäärin käyttänyt rahaa raakamaan hankintaan vuosina 2009-2018?

_____ €/vuosi

6. Paljonko kuntasi on keskimäärin saanut vuosina 2009-2018

tonttien myyntituloja

_____ €/vuosi

vuokratuloja vuokratonteista

_____ €/vuosi

tuottoja maankäyttösopimuksista

_____ €/vuosi

7. Mikä on kuntakonsernisi toimintamenojen arvioitu kokonaismäärä vuodelle 2020?

_____ €

Lisätietoja

Katumaan hankintamäärät ja haltuunotto kunnassasi

Tietoja kysytään pääsääntöisesti 10 viime vuoden ajalta eli vuosilta 2009-2018.

Kaikkiin vastauksiin arvio tiedon laadusta: tarkka tieto - hyvä arvio - vain karkea arvio.

8. Asemakaavojen katualueiden siirtyminen kunnan omistukseen

Paljonko arvioit, että kunnassasi vahvistettuihin asemakaavoihin on keskimäärin sisältynyt katualueita vuosina 2009-2018?

_____ ha/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------------	--

Paljonko näistä katualueista on keskimäärin ollut kunnan omaisuutta jo asemakaavan voimaan tullessa?

_____ ha/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------------	--

Paljonko katualueita on ensimmäisen asemakaavan perusteella (MRL 94 §) keskimäärin siirtynyt ilmaiseksi kuntasi omistukseen kiinteistötoimituksilla vuosina 2009-2018?

_____ m2/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------------	--

Miten suurta osuutta jo asemakaavoitettujen alueiden katumaista EI mielestäsi ole keskipitkälläkään aikavälillä tarkoituksenmukaista siirtää kunnan omistukseen (esimerkki: kadunpitovelvollisuus ei todennäköisesti tule aktualisoitumaan tai supistuva yhdyskuntakehitys)?

_____ %	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
---------	--

Lisätietoja

9. Katualueiden haltuunotto vuosina 2009-2018

Paljonko katualueita on keskimäärin otettu kuntasi haltuun?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

Kuinka paljon näistä haltuunotoista keskimäärin on tapahtunut maapohjan osalta korvauksetta

1. asemakaavan säännön perusteella?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

korvauksetta sopimuksen (esim. maankäyttö sopimus) perusteella?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

korvauksetta muusta syystä (esim. yksityistie)?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

Kuinka paljon näistä haltuunotoista keskimäärin on tapahtunut maapohjan osalta korvausta vastaan sen perusteella, että

luovutus ylittää kiinteistökohtaisen ilmaisluovutusvelvollisuuden maksimiosuuden?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

kyse on kaavamuutoksessa syntyneestä uudesta katualueesta?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

korvauksetta ottaminen olisi ollut kohtuutonta (MRL 108.2 §)?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

kunta on vapaaehtoisesti halunnut maksaa katumaasta?

_____ m ² /vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
-----------------------------	--

Mitä arvelet, onko tapauksia, joissa maanomistajan oikeus korvaukseen olisi vanhentunut?

Katumaasta maksetut korvaukset ja ilmaisluovutusten arvo

Tietoja kysytään pääsääntöisesti 10 viime vuoden ajalta eli vuosilta 2009-2018. Kaikkiin vastauksiin arvio tiedon laadusta: tarkka tieto - hyvä arvio - vain karkea arvio.

10. Maksetut korvaukset ja ilmaisluovutusten arvo

Paljonko ensimmäisen asemakaavan mukaisista katualueista on maksettu maapohjakorvauksia keskimäärin vuosina 2009-2018?

_____ €/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
---------------	--

Mikä on ollut toteutuneiden (haltuunotetut kadut) ilmaislouputusten keskimääräinen arvo vuosina 2009-2018?

_____ €/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
---------------	--

Paljonko asemakaavamuutoksissa syntyneistä uusista katualueista on maksettu maapohjakorvauksia (sopimus- ja lunastuskorvaukset) keskimäärin vuosina 2009-2018?

_____ €/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
---------------	--

11. Miten katualueista maksettava korvaus määrittyy kuntasi sopiessa korvauksesta

ensimmäisen asemakaavan mukaisesta katualueesta (esimerkiksi maksettavan korvauksen suhde kunnassa sovellettavaan raakamaan markkina-arvoon)?

asemakaavan muutoksen yhteydessä katualueesta (esimerkiksi maksettavan korvauksen suhde tonttimaan markkina-arvoon)?

12. Kuinka usein kunnassasi on vuosien 2009-2018 aikana peritty MRL 105 §:n mukaista katualuekorvausta (ns. kateuskorvaus) keskimäärin vuodessa niiltä kiinteistöiltä, jotka eivät ole luovuttaneet ilmaislouputusvelvollisuuden mukaista katualuetta (1. asemakaavan alueella)

- ei peritty lainkaan
- on peritty satunnaisesti
- on peritty säännöllisesti

jos on peritty:

_____ tonttia/vuosi	_____ €/vuosi	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
---------------------	---------------	--

Lisätietoja

Katualueiden toteuttamisprosessi ja sen kesto

Kaikkiin vastauksiin arvio tiedon laadusta: tarkka tieto - hyvä arvio - vain karkea arvio

13. Kuinka monen kuukauden päästä asemakaavan vahvistumisesta lukien ensimmäisen kaavan (1. AK) ja muutoskaavan (AKM) osalta katualueiden toteuttamisprosessin eri vaiheet on keskimäärin saatu valmiiksi viimeisen 10 vuoden aikana?

Katusuunnitelma valmistunut	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
Katualue otettu haltuun	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
Kadunpitopäätös annettu	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
Katualueet muodostettu kiinteistöksi (toimitus rekisteröity)	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
korvaukset sovittu tai määrätty	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
Valitusten käsittely päättynyt	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
Korvaukset maksettu	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
Katu on rakennettu valmiiksi	_____ / kk (1.AK)	_____ / kk (AKM)	Arvio tiedon laadusta <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio

Lisätietoja

14. Verrattuna RakL:n aikaan, miten koet katualueiden toteuttamisprosessin muuttuneen?

1 = merkittävä heikennys, 4 = neutraali, 7 = merkittävä parannus

	1	2	3	4	5	6	7	EOS
1. AK:n katualueiden toteutumisoikeus								
Muutetun AK:n katualueiden toteutumisoikeus								
1. AK:n katualueiden toteuttamisprosessin selkeys								
Muutetun AK:n katualueiden toteuttamisprosessin selkeys								
1. AK:n katualueiden toteuttamisprosessin toimivuus								
Muutetun AK:n katualueiden toteuttamisprosessin toimivuus								
Osapuolten ymmärrys 1. AK:n katualueiden toteuttamisprosessista								
Osapuolten ymmärrys muutetun AK:n katualueiden toteuttamisprosessista								

15. Toteuttamisvastuun siirto maanomistajalle tai -haltijalle (MRL 91 §)

Minkä verran 91 §:n mukaisia yksityisen vastuulle jätettyjä katualueita on kunnassasi kaavoitettu?

_____ m2	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------	--

Minkä verran näistä on päätynyt kunnan hoitoon kunnan toissijaisen vastuun perusteella?

_____ m2	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------	--

Miltä osin korvaukset on saatu näissä tilanteissa perittyä?

_____ %	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
---------	--

Lisätietoja

Siirtymäsäännösten tarve

16. Paljonko kunnassasi on

ensimmäisen asemakaavan mukaisia katuja, joita ei ole otettu haltuun

_____ m2	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------	--

Arvioi, miten suuri osuus näistä ei todennäköisesti tule toteutumaan seuraavan 10 vuoden aikana

_____ %	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
---------	--

on entisiä rakennuskaavateitä

_____ %	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
---------	--

on ensimmäisen asemakaavan mukaisia katuja, jotka on otettu haltuun ja joita käytetään katuina, mutta joita ei ole vielä muodostettu kiinteistöksi kunnan omistukseen

_____ m2	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
----------	--

Arvioi, mikä osuus näistä on korvattu maanomistajille

_____ %	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
---------	--

kiinteistöksi muodostamattomista kaduista on ajalta ennen MRL:a

_____ %	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> tarkka tieto <input type="radio"/> hyvä arvio <input type="radio"/> vain karkea arvio
---------	--

katualueilla yksityisiä teitä, jotka kunta on ottanut hoitaakseen ilman, että on tehty kadunpitopäätöstä

_____ m2	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
----------	--

katualueilla lakaneita tai lakkautettuja yleisiä teitä, joita ei ole muodostettu kunnan omistamiksi kiinteistöiksi

_____ m2	Arvio tiedon laadusta <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> tarkka tieto<input type="radio"/> hyvä arvio<input type="radio"/> vain karkea arvio
----------	--

Lisätietoja

17. Mikä olisi realistinen siirtymäaika, jossa kuntasi ehditsi saattaa jo haltuunotettujen katujen osalta prosessin päätökseen eli maksaa tarvittavat korvaukset ja saattaa kiinteistönmuodostustoimitukset loppuun siten, että omistusoikeus siirtyisi kunnalle?

_____ vuotta

18. Vapaa sana: voit arvioida tässä esimerkiksi järjestämättömien katujen ikäjakaumaa ja historiaa ja/tai kertoa, miten menneinä vuosikymmeninä maksetuista korvauksista tehdyt sopimukset on arkistoitu ja tilastoitu. Miten hyvin erilaisista kerrostumista ylipäättään ollaan kunnassasi selvillä?

Mahdollisen muutoksen arviointi

19. Arvioi, kohtelee ko nykyinen katujen ilmaisluovutusvelvollisuus ja siihen liittyvä katualuekorvaus (ns. kateuskorvaus) maanomistajia kunnassasi yhdenvertaisesti?

- Ei, perustelu _____
- Kyllä, perustelu _____
- En osaa sanoa, kommentti _____
- En halua vastata

20. Arvioi, miten kuntasi maapolitiikka muuttuisi, jos ilmaisluovutusvelvollisuus poistuisi?

Esimerkkejä: kaavoitettavien alueiden hankkiminen etukäteen lisääntyisi, maankäyttösopimukset lisääntyisivät, kaavoitus keskittyisi kaavamuutoksiin, katualueet kapenevat uusissa asemakaavoissa, vaikutukset jäisivät vähäisiksi

21. Arvioi ilmaisluovutuksen poistumisen vaikutusta seuraaviin asioihin

1=merkittävä heikennys, 4=neutraali, 7=merkittävä parannus

	1	2	3	4	5	6	7	EOS
omaisuudensuojan toteutumiseen kunnassasi								
katualueiden hankinnan, katusuunnittelun ja kadunrakentamisen hallinnolliseen taakkaan kunnassasi								
kuntasi taloudelliseen asemaan kokonaisuutena								
asiakastyytyväisyyteen kunnassasi								

22. Tuleeko sinulle mieleen muita vaikutuksia (talous, viranomaiset, ympäristö, yhteiskunta), joita arvioit syntyvän, jos ilmaisluovutus poistuu?

Esimerkkejä: vaikutukset julkiseen talouteen, kotitalouksien asemaan tai kansalaisyhteiskuntaan, vaikutukset viranomaisten organisoitumiseen ja henkilöstöön, vaikutukset luontoon tai yhdyskuntarakenteeseen jne.

Laajempia kysymyksiä**23. Onko sinulla ajatuksia siitä, miten katualueen haltuunottoon ja kadun rakentamiseen tähtäävää prosessia kokonaisuutena tulisi kehittää tai miten sitä ainakaan ei tulisi kehittää?**

Voit kertoa sekä tärkeitä tavoitteita (esim. yksinkertaisuus, nopeus jne.) että tarkempia ehdotuksia (esim. asemakaavan voimaantulosta voisi käynnistyä automaattisesti lohkomistoimitus, jossa toimitusinsinööri määritteli maksettavat korvaukset).

24. Onko järjestelmä, jossa omistus- ja hallintaoikeus voivat siirtyä eri aikaan, mielestäsi luonteva?

25. Mitä etuja ja haittoja näet siinä, että katualueet hankitaan kunnan haltuun pysyvällä omistusoikeudella eikä katuna käyttämisen ajan voimassa olevalla käyttöoikeudella?

26. Muita kommentteja kyselyn suhteen

Esim. mahdolliset huomiot ranta-asemakaavoista, kyselystä yleisesti tai sen yksityiskohdista

Liite 2 Kyselylomake ruotsi

Markanvändnings- och bygglagen revideras

Miljöministeriets enkät till kommunerna om förvärv av gatuområden till kommunen och konsekvenserna av ett eventuellt slopande av förfarandet med överlåtelse av gatuområden utan ersättning

Enkätens syfte

Enligt markanvändnings- och bygglagen (MarkByggL) bör fastighetsägare i vissa situationer överlåta ett gatuområde enligt den första detaljplanen till kommunen utan att ersättning betalas för marken. Det nuvarande systemet baserar sig på en undantagslag som ska upphävas i samband med lagreformen. Som stöd i revideringen av MarkByggL behöver miljöministeriet information om nuvarande praxis när det gäller förvärv och besittningstagande av gatuområden samt om vilken betydelse överlåtelsen av gatuområden utan ersättning har i olika kommuner. Frågorna gäller inte stranddetaljplaner, men dessa kan vid behov kommenteras i de öppna svaren.

Varje svar är viktigt

Genom att svara på enkäten får du din röst hörd och hjälper miljöministeriet att utveckla lagstiftningen med stöd av korrekt och exakt information. Hur viktigt är förfarandet med överlåtelse utan ersättning för din kommun, hur fungerar fastighetsbildningen och besittningstagandet av gatuområden i kommunen och vilka administrativa förändringar följer om förfarandet slopas eller systemet i övrigt utvecklas? Ditt svar är viktigt, oberoende av i vilken grad din kommun tillämpar systemet!

Anvisning: Om det är svårt att få fram information på grund av kommunsammanslagningar eller av andra orsaker, ge en uppskattning. Redogör vid behov för osäkerhetsfaktorerna i fältet Ytterligare information.

Bakgrundsfrågor

1. Ange kommun

(rullgardinsmeny)

invånarantalet i din kommun

kommunens areal i kvadratkilometer (km²)

de detaljplanerade områdenas sammanlagda areal i kommunen i kvadratkilometer (km²)

2. Hur förs fastighetsregistret och hur sköts förrättningarna inom kommunens område?

- kommunen är registeransvarig inom hela detaljplaneområdet
- Lantmäteriverket har helt och hållet hand om detta
- andra arrangemang, vilket (t.ex. delat ansvar)? _____

3. Finns det inom de nuvarande gränserna för din kommun områden som har haft byggnadsplaner enligt byggnadslagen?

- Ja
- Nej

om Ja: Byggnadsplaner

- har upphävts eller förnyas
- är giltiga som detaljplaner

4. Kryssa för de tillvägagångssätt som på bästa sätt beskriver de markpolitiska principerna i din kommun

- kommunen utarbetar i regel de första detaljplanerna för de markområden som den äger
- kommunen utnyttjar aktivt markanvändningsavtal också i samband med utarbetandet av de första detaljplanerna
- kommunen använder inlösningsförfarande vid förvärv av detaljplanerad mark
- kommunen förbereder sig på krympande utveckling av samhällsstrukturen i kommunen

om Kommunen använder inlösningsförfarande vid förvärv av detaljplanerad mark:

Hur många gånger i genomsnitt under tio år?

Ytterligare information

5. Hur mycket pengar har din kommun i genomsnitt använt för förvärv av råmark åren 2009–2018?

_____ € / år

6. Hur mycket intäkter har din kommun i genomsnitt fått åren 2009–2018 i form av

inkomster från försäljning av tomter?

_____ € / år

arrendeintäkter från arrenderade tomter?

_____ € / år

intäkter från markanvändningsavtal?

_____ € / år

7. Vad är det uppskattade totala beloppet av kommunkoncernens omkostnader för 2020?

_____ €

Ytterligare information

Volymerna när det gäller förvärv och besittningstagande av gatuområden i din kommun*Vi är främst intresserade av uppgifter från de senaste 10 åren, dvs. åren 2009–2018.**Bedöm uppgifternas kvalitet för varje enskilt svar: exakt information - en god uppskattning - endast en grov uppskattning.***8. Överföring av gatuområden enligt detaljplanerna i kommunens ägo****Hur stor areal gatuområden beräknar du att i genomsnitt har ingått i de fastställda detaljplanerna i din kommun åren 2009–2018?**

_____ ha/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-------------	--

Hur stor areal av dessa gatuområden har i genomsnitt tillhört kommunen redan när detaljplanen vann laga kraft?

_____ ha/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-------------	--

Hur stor areal gatuområden har på basis av den första detaljplanen (MarkByggL 94 §) i genomsnitt överförts utan ersättning i kommunens ägo genom fastighetsförrättningar åren 2009–2018?

_____ m ² /år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
--------------------------	--

Hur stor andel av gatuområdena i redan detaljplanerade områden är det INTE ändamålsenligt att överföra till kommunen ens på medellång sikt, enligt din åsikt (exempel gatuhållningsskyldigheten kommer sannolikt inte att aktualiseras, eller krympande utveckling av samhällsstrukturen)?

_____ %	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
---------	--

Ytterligare information

9. Besittningstagande av gatuområden 2009–2018

Hur stor areal gatuområden har i genomsnitt tagits i kommunens besittning?

_____ m2/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-------------	--

Hur stor areal av dessa besittningstaganden har i genomsnitt skett utan att det betalats ersättning för marken

enligt regeln om den första detaljplanen?

_____ m2/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-------------	--

ingen ersättning på basis av ett avtal (t.ex. ett markanvändningsavtal)?

_____ m2/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-------------	--

ingen ersättning av någon annan orsak (t.ex. enskild väg)?

_____ m2/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-------------	--

Hur stor areal av dessa besittningstaganden har i genomsnitt skett mot ersättning för marken med stöd av att

överlåtelsen överstiger den maximiandel som en fastighet är skyldig att överlåta utan ersättning?

_____ m ² /år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
--------------------------	--

det är fråga om ett nytt gatuområde som uppstått i samband med en planändring?

_____ m ² /år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
--------------------------	--

överföring utan ersättning skulle ha varit oskäligt (MarkByggl 108 § 2 mom.)?

_____ m ² /år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
--------------------------	--

kommunen frivilligt har betalat för gatuområdet?

_____ m ² /år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
--------------------------	--

Bedömer du att det finns fall där en fastighetsägares rätt till ersättning har preskriberats?

Ersättningar som betalats för gatuområden och värdet av överlåtelser som skett utan ersättning

Vi är främst intresserade av uppgifter från de senaste 10 åren, dvs. åren 2009–2018. Bedöm uppgifternas kvalitet för varje enskilt svar: exakt information - en god uppskattning - endast en grov uppskattning.

10. Betalda ersättningar och värdet av de överlåtelser som skett utan ersättning

Hur mycket ersättning för marken har det i genomsnitt betalats åren 2009–2018 för gatuområden enligt den första detaljplanen?

_____ €/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
------------	--

Vilket är det genomsnittliga värdet av de överlåtelser som skett utan ersättning (gatuområden som tagits i besittning) åren 2009–2018?

_____ €/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
------------	--

Hur mycket ersättning för marken har det i genomsnitt betalats åren 2009–2018 för gatuområden som ingår i en senare detaljplan?

_____ €/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
------------	--

11. Hur bestäms det ersättningsbelopp som betalas för gatuområden när din kommun avtalar om ersättningen

för ett gatuområde enligt den första detaljplanen (t.ex. förhållandet mellan den ersättning som betalas och det marknadsvärde för råmark som tillämpas i kommunen)?

för ett gatuområde i samband med en ändring av detaljplanen (t.ex. förhållandet mellan den ersättning som betalas och marknadsvärdet på tomtmark)?

12. Hur mycket ersättning enligt MarkByggL 105 § har det under 2009–2018 i genomsnitt per år tagits ut i din kommun av markägare som inte har avstått ett gatuområde alls, eller i lika hög grad som de flesta?

- ingen ersättning har överhuvudtaget tagits ut
- det har regelbundet tagits ut ersättning
- det har sporadiskt tagits ut ersättning

om har tagits ut ersättning:

_____ tomter/år	_____ €/år	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
-----------------	------------	--

Ytterligare information

Genomförandeprocessen och dess längd

Bedöm uppgifternas kvalitet för varje enskilt svar: exakt information - en god uppskattning - endast en grov uppskattning

13. Hur många månader har det tagit från det att detaljplanen stadfästes till att de olika faserna i genomförandeprocessen i genomsnitt har slutförts i fråga om den första planen (1:a DP) och en detaljplansändring (DPÄ) under de senaste 10 åren?

Gatuplanen färdigställdes	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
Gatuområdet togs i besittning	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
Gatuhållningsbeslut meddelades	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
Gatuområdena bildades till fastigheter (förrättningen har förts in i registret)	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
Ersättningar fastställdes eller meddelades	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
Behandlingen av besvär avslutades	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
Ersättningar betalades	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning

Gatan är färdigt byggd	_____ mån (1:a DP)	_____ mån (DPÄ)	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
------------------------	--------------------	-----------------	--

Ytterligare information

14. Om man jämför med den tid då byggnadslagen gällde, hur upplever du att processen för genomförande av gatuområden har förändrats?

1 = betydande försämring, 4 = neutral, 7 = betydande förbättring

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ej
Takten för genomförande av gatuområden enligt den 1:a detaljplanen								
Takten för genomförande av gatuområden enligt en detaljplansändring								
Tydlig process för genomförande av gatuområden enligt den 1:a detaljplanen								
Tydlig process för genomförande av gatuområden enligt en detaljplansändring								
Fungerande process för genomförande av gatuområden enligt den 1:a detaljplanen								
Fungerande process för genomförande av gatuområden enligt en detaljplansändring								
Parternas förståelse för processen för genomförande av gatuområden enligt den 1:a detaljplanen								
Parternas förståelse för processen för genomförande av gatuområden enligt en detaljplansändring								

15. Överföring av genomförandeansvaret på markägaren eller markinnehavaren (MarkByggl 91 §)

I vilken omfattning finns det sådana planlagda gatuområden i din kommun där ansvaret enligt 91 § överlåtits på enskilda?

_____ m2	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
----------	--

I vilken omfattning har kommunen ändå blivit ansvarig för dessa i enlighet med kommunens andrahandsansvar?

_____ m2	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
----------	--

I vilken utsträckning har kommunen lyckats ta ut ersättningar för sina gatuhållningsutgifter i dessa situationer?

_____ %	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
---------	--

Ytterligare information

Behovet av övergångsbestämmelser

16. I vilken utsträckning finns det i din kommun

gator enligt den första detaljplanen som inte har tagits i besittning?

_____ m2	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
----------	--

Uppskattning:

Hur stor andel av dessa kommer sannolikt inte att genomföras under de följande 10 åren?

_____ %	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
---------	--

Hur stor andel av dessa är tidigare byggnadsplanevägar?

_____ %	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> exakt information <input type="radio"/> en god uppskattning <input type="radio"/> endast en grov uppskattning
---------	--

gator enligt den första detaljplanen som har tagits i besittning och som används som gator, men som ännu inte har bildats till fastigheter som ägs av kommunen?

_____ m2	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
----------	--

Uppskattning:

Hur stor andel har markägarna fått ersättning för?

_____ %	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
---------	--

Hur stor andel av de gator som inte har bildats till fastigheter är från tiden före MarkByggL?

_____ %	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
---------	--

sådana enskilda vägar inom gatuområdena som kommunen underhåller utan att det har fattats gatuhållningsbeslut?

_____ m2	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
----------	--

sådana f.d. allmänna vägar inom gatuområdena som inte har bildats till fastigheter som ägs av kommunen?

_____ m2	Uppskattning av uppgifternas kvalitet <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> exakt information<input type="radio"/> en god uppskattning<input type="radio"/> endast en grov uppskattning
----------	--

Ytterligare information

17. Vad är en realistisk övergångstid för att din kommun ska kunna slutföra processen i fråga om gator som redan har tagits i besittning, dvs. betala behövliga ersättningar och inleda fastighetsbildningar så att äganderätten överförs till kommunen?

_____ år

18. Ordet är fritt: Här kan du t.ex. bedöma åldersfördelningen av gator som inte ännu överförts eller tagits i besittning och orsakerna till detta och/eller berätta hur avtalen om ersättningar som betalats under tidigare decennier har arkiverats och statistikförts. Hur väl känner man över huvud taget till olika "historiska lager" i din kommun?

Bedömning av eventuella förändringar

19. Bedöm om den nuvarande skyldigheten att överlåta gator utan ersättning, och den ersättning för gatuområden som har samband med detta, behandlar markägarna i din kommun jämlikt

- Nej, motivering _____
- Ja, motivering _____
- Vet inte, kommentar _____
- Jag vill inte svara

20. Bedöm hur markpolitiken i din kommun skulle förändras om skyldigheten att överlåta gatuområden utan ersättning slopades

Exempel: områden som ska planläggas skulle i högre grad förvärfas på förhand, ökad användning av markanvändningsavtal, planläggningen skulle fokusera på planändringar, gatuområdena skulle få mindre utrymme i nya detaljplaner, inga betydande konsekvenser etc.

21. Bedöm i vilken grad ett slopande av skyldigheten att överlåta gatuområden utan ersättning inverkar på följande frågor:

1 = betydande försämring, 4 = neutral, 7 = betydande förbättring

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ej
egendomsskyddet i din kommun								
den administrativa bördan när det gäller förvärv av gatuområden, gatuplanering och byggande av gator i din kommun								
din kommuns ekonomiska ställning som helhet								
kundnöjdheten i din kommun								

Mer omfattande frågor

23. Kommer du att tänka på andra konsekvenser (för ekonomin, myndigheterna, miljön, samhället) som du bedömer kan uppstå om skyldigheten att överlåta gatuområden utan ersättning slopas?

Exempel: konsekvenser för de offentliga finanserna, för hushållens ställning eller för det civila samhället, konsekvenser för myndigheternas organisation och personal, konsekvenser för naturen eller samhällsstrukturen osv.

24. Anser du att ett system där ägande- och besittningsrätten kan överföras vid olika tidpunkter är naturligt?

25. Vilka fördelar och nackdelar anser du är förknippade med att gatuområdena förvärvas av kommunen genom bestående äganderätt och inte genom nyttjanderätt för den tid området används som gata?

26. Andra kommentarer beträffande enkäten

T.ex. eventuella kommentarer om stranddetaljplaner, om enkäten i allmänhet eller om detaljer i enkäten



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN: 978-952-361-196-2 (PDF)
ISSN: 2490-1024 (PDF)