

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)**

OULUN KAUPUNGIN LAUSUNTO ALUEIDENKÄYTÖN JA KAAVOJEN TOTEUTTAMISEN KOKONAISUUKSISTA

Yhdyskuntalautakunta 30.11.2021

Oulun kaupunki arvioi luonnosta suhteessa toimintaansa sekä siihen aiheutuviin muutoksiin Suomen viidenneksi suurimpana kaupunkina.

Lakiluonnosesityksen päätavoitteita ovat olleet hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Oulun kaupunki pitää päätavoitteita itsessään erittäin hyvinä ja kannatettavina. Lakiluonnos ei kuitenkaan onnistu vastaamaan näihin kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Ilmastonmuutoksen hillintä esimerkiksi mainitaan omana kohtanaan, mutta ei näy pykäläluonnoksissa mm. kaavojen laadullisissa vaatimuksissa. Myöskään alueidenkäytön tai rakentamisen suunnittelun tavoitteita ei ole esitetty. Näiden tavoitteiden asettaminen on tärkeää, mikäli lain yleiset tai kaavatasojen asettamat vähimmäisvaatimukset halutaan ylittää.

Lakiuudistuksen tavoitteena on lisäksi ollut edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luovissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta. Oulun kaupunki katsoo, että lakiluonnos ei täytä edellä mainittuja tavoitteita. Päinvastoin esitys osoittaa tarpeettoman yksityiskohtaista ja jäykistävää sääntelyä.

Digitalisaation edistäminen ja tietorakenteiden yhtenäistäminen ovat hyviä tavoitteita, mutta lakiluonnoksen esitettyjen muutosten toteuttaminen vaatii kunnilta resursseja ja aiheuttaa kustannuksia.

Määrättyjen tietomallien käyttämisestä kaavojen ja tonttijakojen laatimisessa aiheutuu kunnille kustannuksia tietojärjestelmämuutosten vuoksi. Oulun kaupungissa kaavat ja tonttijaot tallennetaan jo kaupungin rekisteriin, mutta määrätyn tietomallin käyttäminen edellyttää silti ohjelmistokehitystä. Lisäksi kustannuksia tuottavia tietojärjestelmämuutoksia aiheutuu yksilöivän tunnuksen lisäämisestä rekistereihin kaavalle, kaupunkiseutusuunnitelmalle, yleisen alueen suunnitelmalle ja tonttijakosuunnitelmalle.

Lakiluonnoksessa esitetään mm. kaavojen laatimista tietomalleina nojaten valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Sitä ei kuitenkaan ole vielä olemassa, vaan valmistelu on kesken. Oulun kaupunki ei pidä mahdollisena mallia, jossa kunnan tulisi erikseen toimittaa tietoa valtakunnalliseen järjestelmään. Kunnissa tuotettavan tiedon tulee tarvittaessa välittyä rajapintojen kautta.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksesta on muodostunut kestoaltaan pitkä ja monipolvinen prosessi. Valmistelu on ollut erityisesti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osalta tempoilevaa ja laadultaan heikkoa. On valitettavaa, että vaikka Oulun kaupunki on ollut aktiivisesti mukana valmistelun eri vaiheissa, mahdollisuutta nähdä tai kommentoida laajaa kokonaisuutta ei ole ollut ennen nyt käynnissä olevaa lakiluonnoksen lausuntokierrosta.

Samaan aikaan kaavoitus- ja rakentamislain kanssa on valmisteltu useita muita lakeja, joilla on vaikutuksia kunnan toimintaan, velvoitteisiin ja talouteen. Vaikutusten arviointi, ja varsinkin eri lakien yhteisvaikutusten arviointi on puutteellista.

Oulun kaupunki katsoo, että lausunnoilla olevaa lakiluonnosta ei tule tässä muodossa viedä eteenpäin. Jatkovaiheita ajatellen Oulun kaupunki haluaa kuitenkin nostaa esiin perusteltuja huomioitaan lakiluonnoksesta sekä seuraavat keskeiset huomiot:

1. Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta

Nyt lausunnoilla oleva lakiluonnoksen alueidenkäytön kokonaisuus on keskeisiltä osiltaan voimassa olevan lainsäädännön kaltainen. Lakiluonnos ei kuitenkaan tue tavoitetta kaavaprosessin sujuvoittamisesta, sillä se mm. aiheuttaa kunnille uusia tai nykyistä raskaampia menettelyitä sekä laajentaa selvityselvoitteita.

Maakuntakaavoituksen yleispiirteistäminen ja roolin selkeyttäminen selvästi ylikunnallisen aluerakenteen kysymyksiin on kannatettava kehityssuunta lainsäädännön kokonaisuuden näkökulmasta. Oikeusvaikutteisuuden rajaaminen esityksen mukaisesti aluerakenteeseen sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin periaatteisiin on perusteltua. Toisaalta Oulun kaupunki ymmärtää tarpeen maankäytön laajempaan suunnitteluun maakuntien ja luonnonsuojelun näkökulmasta. Lakiesityksen jatkovalmistelussa on syytä käydä keskusteluja aiheeseen liittyvistä erilaisista näkökulmista.

Kaupunkiseutusuunnitelman laatimista esitetään lakiesityksessä seitsemälle kaupunkiseudulle Oulun seutu mukaan lukien velvoittavana. Lakiesitys on nykyisiä seudullisen suunnittelun ketterämpiä toimintatapoja jäykistävä eikä se kunnioita esimerkiksi Oulun seudulla mm. liikennejärjestelmäsuunnittelun, yleiskaavan, rakennemallin ja nyt kehityskuvan avulla tehtyä onnistunutta yhteistyötä. On ristiriitaista, että kaupunkiseutusuunnitelman sisällöstä ja prosessista vuorovaikutuksineen säädettäisiin näin tarkasti, vaikka suunnitelmalla ei ole oikeusvaikutuksia. Esitetyn kaltaisesta kaupunkiseutusuunnitelmasta tulisi luopua jatkovalmistelussa.

Yleis- ja asemakaavojen osalta lakiluonnos ei esitä huomattavia muutoksia. Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen samanaikaisesti on mahdollistettu uudessa lakiluonnoksessa, mikä on kuntakaavoituksen näkökulmasta prosessia joustavoittava mahdollisuus. Toisaalta yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta asia voi olla haastava. Yleiskaavan pitkän aikavälin tavoitteet tuovat ennakoitavuutta maankäytön suunnitteluun.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä tulee varmistaa kuntien kaavoitusmonopoli. Tämän vuoksi on hyvä, että lakiluonnos ei enää sisällä maanomistajan oikeutta asemakaavan valmisteluun. Kaavojen valmistelu-oikeuden laajentaminen maanomistajille heikentäisi kaupunkisuunnittelun ennakoitavuutta, yhdyskuntarakenteen taloudellista vaiheittain toteuttamista sekä suunnitteluresurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä.

Kunnan jäsenen aloiteoikeutta asemakaavan laatimiseen ei ole tarpeen kirjata lakiin eikä asettaa käsittelylle esitettyä 4 kuukauden määräaikaa. Kuntalain määrittämä aloiteoikeus riittää hyvin toteuttamaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolisen suunnitteluharkinnan käsitteitä on uudistettu osana lakiesitystä. Erytisharkinta-alueita koskevat ehdot ja menettelyt vastaavat pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kyläalueiden rakentamista on mahdollista jatkossakin ohjata lupaharkinnan lisäksi suoraan rakentamista ohjaavalla yleiskaavalla.

Oulun kaupunki olisi toivonut, että lakiesityksessä olisi pystytty esittämään kuntien kustannusvastuiden kannalta hyvää ratkaisuja jo taajamoituneiden kylä- ja lievealueiden maankäytön suunnittelun ohjaamiseksi. Kuitenkin samalla esityksen mukainen rakennuspaikan minimikoon pienentäminen 1000 m<sup>2</sup> voi edelleen lisätä painetta kyläalueiden taajamoitumiseksi. Lain jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin perustella, milloin asemakaava- alueiden ulkopuolisen alueiden kylärakenteen tiivistäminen ei ole enää hyväksyttävää muutoin kuin vaikeasti tulkittavan asemakaavoitusvelvoitteen kautta. Asemakaavoitus ja sen mukana kunnille syntyvät velvoitteet tulee kohdentaa alueille, joilla kunnille saatavat hyödyt vastaavat aiheutuvia kustannuksia.

## **Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)**

### **2. Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta**

Kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan myös kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Maankäytön ratkaisulla kunnat edistävät yhdyskuntien kestävä kehitystä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin. Näitä koskeva lainsäädäntö on kuntien kannalta yksi merkittävimmistä.

Lakivalmistelussa on välttämätöntä kiinnittää erityistä huomiota myös eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin ja huolehtia, että valmistelussa noudatetaan hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä. Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat yhteisvaikutuksiltaan kunnille nykyistä raskaampia tai kokonaan uusia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä mahdollisesti tarvetta mittaville lisäresursseille.

Lakiuudistuksen toimeenpano edellyttäisi henkilöresurssien lisäämistä tarpeen ainakin kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin kunnissa, tietojärjestelmäinvestointeja sekä konsulttipalveluiden hankkimista. Kunnilla on nyt jo suuria haasteita osaavan henkilöstön saatavuuden suhteen rakennetun ympäristön toimialalla.

Oulun kaupunki on huolissaan myös monesta muusta lausunnossa tarkemmin eritellystä syystä lakiesityksen vaikutuksista kuntien toimintaedellytyksiin ja näkee, että lakiluonnos yhdessä lunastuslain lausunnolla olleen lakiluonnoksen kanssa veisi kaiken kaikkiaan kunnilta edellytykset harjoittaa tarkoituksenmukaista maapolitiikkaa. Näitä seikkoja ei ole lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa käsitelty.

Kuntien maanhankinta vapaaehtoisin kaupoin ja lunastuksin sekä kaavojen toteutumisen varmistaminen maapolitiikan muilla välineillä vaikeutuisi huomattavassa määrin. Lakiesitys tuottaisi

myös useassa kohdin nykyiseen verrattuna epäoikeudenmukaisen sekä epätasa-arvoisen maapolitiikan toimintaympäristön.

Erittäin huolestuttava seikka lakiesityksessä on epäselvyys siitä, mikä on sopimusvapauden yksityiskohtainen kattavuus suhteessa kaavan toteuttamista koskeviin uuden lain säännöksiin, esimerkiksi mitä lain 21 luvun säädöksiä kunta voisi jättää noudattamatta omalla päätöksellään? Näin perustavaa laatua oleva puute lainsäädännössä aiheuttaisi merkittävästi lisää kiistelyä, valitusmahdollisuuksia sekä viivettä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen.

Oulun kaupunki katsoo, että lakiluonnos yhdessä lunastuslain lakiluonnoksen kanssa heikentää Oulun kaupungin mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista ja hyväksi todettua maapolitiikkaa.

Kaupungin näkemyksen mukaan lausunnoilla olevaa lakiluonnosta ei tule tässä muodossa viedä eteenpäin. Lakivalmistelussa tulisi jatkossa kiinnittää erityistä huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin sekä kuntatalouteen. Valmistelussa tulee noudattaa hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamopolin säilyttämisestä.

Oulun kaupungin yksityiskohtaisemmat huomiot lakiluonnoksen esityksiin tonttijaoista, maapolitiikasta ja maankäyttösopimuksista:

## 17 Luku Tontit

Nimen muutos sitovasta tonttijaosta tonttijakosuunnitelmaksi on onnistunut ja asiakasystävällinen (93 §).

Ministeriön esityksessä tonttijakosuunnitelman laatuvaatimukseen kuuluu voimassa olevan lain mukaisesti pääsääntöisesti jokaisen tontin rajoittuminen katualueeseen, mutta pääsäännöstä poikkeamisen mahdollistavaa kulkuyhteysrasitetta ei enää osoitettaisi tonttijakosuunnitelmassa. Pääsäännöstä poikkeamisen perustellut syyt olisi esitettävä ratkaisun perusteluissa, jossa olisi myös selostettava toteuttamiskelpoinen kulkuyhteys katuun rajoittumattomille tonteille. Esitys on heikennys nykyiseen toimivaan käytäntöön, jossa ajoyhteys on osoitettu tonttijakokartalla (94.6 §).

Tonttijakosuunnitelman asianosaispiirin supistaminen nykyisestä on toivottu muutos, koska pääasialliset vaikutukset maanomistajiin ja erityisen oikeuden haltijoihin on ratkaistu jo asemakaavassa. Myös tonttijakoehdotuksen nähtävillä oloon ja hyväksymisen ilmoittamiseen esitetyt kevennykset ovat tervetulleita (96 §).

Lakiluonnoksen 99 §:n 1 momentissa ehdotettu sääntö tonttijaon kumoutumisesta automaattisesti asemakaavan kumoamisen yhteydessä on epäonnistunut ja tulisi aiheuttamaan paljon tarpeetonta lisätyötä tilanteissa, joissa rakennetuilla alueilla muutetaan asemakaavaa puuttumatta tonttijakoon.

Asemakaava-alueelle ei sijoittamislupaa (rakennuslupaa) tule jatkossakaan myöntää millekään rakennukselle ennen kuin rakennuspaikaksi aiotun kiinteistön muodostamiseksi tarkoitettua kiinteistötoimitusta on haettu ja edellytykset toimituksen suorittamiselle ja kiinteistön rekisteröinnille ovat olemassa. Tonttijakosuunnitelman laatimisella ja lohkomisen edellytysten tutkimisella tulee varmistettua, että kaavan mukainen rakennuspaikka on tarkoituksenmukainen, rakennuspaikan rakennusoikeus on määritetty, rakennuspaikan rajojen sijainti asemakaavan mukaiseen rakennusalaan nähden on määritetty, muodostajakiinteistöjen ja – määräalojen omistus on yhtenevä, tarpeelliset kiinnitysjärjestelyt on suoritettu, rakentamisen mahdollistavat rasitteet perustettu ja rakennuspaikalle välttämätön osoite annettu.

Rakennuslupaviranomainen, jolla on paljon omiakin velvollisuuksia, pääsee myöntämään sijoittamisluvan rakentamiskelpoiselle tontille joutumatta enää selvittämään edellä mainittuja seikkoja. Sanotulla menettelyllä varmistetaan myös kiinteistöjärjestelmän selkeyden vaatimus, jonka merkitystä ei voi ylikorostaa.

Tonttijakosuunnitelman laatimisella tulee myös huolehdittua siitä, että rakennuskortteliin ei synny rakentamiseen kelvottomia, omistajilleen hyödyttömiä kiinteistöjä tai niiden osia (100 §).

20 Luku Maapolitiikka, 135 § – 138 §

Kunnan maapolitiikan tavoitteena on luoda edellytyksiä yhdyskuntien kehittämiseksi tämän lakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Oulun kaupunki pitää lain tavoitteita, hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen kannatettavina. Oulun kaupungin näkemys on, ettei lakiuudistus maapolitiikan käytännön toteuttamisen osalta nyt esitetyllä tavalla kuitenkaan muodosta toimivaa kokonaisuutta suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa toimivia yhteistyömuotoja. Oulun kaupunki on laatinut maapolitiikkaa linjaavan ohjelman viimeksi vuonna 2014. Valmistelu tehtiin vuorovaikutteisessa prosessissa. Kaupunginhallituksen kehittämisjaosto ja yhdyskuntalautakunta sekä työ- ja valmisteluryhmän jäsenet osallistuivat valmisteluun kahdessa seminaarissa. Ensimmäisen seminaarin aiheena oli tontinluovutus ja rakentamattomien tonttien käyttöönoton edistäminen. Toinen seminaari keskittyi maanhankintaan ja maankäyttösopimukseen. Lisäksi kaupunginvaltuustolle pidetyssä kaupunkisuunnitteluseminaarissa teemoina olivat yleiskaava ja maapolitiikka. Oulun

kaupunginvaltuusto hyväksyi maapoliittiset linjaukset 16.6.2014. Linjaukset ovat strateginen ohjelma.

Oulun kaupunki ei pidä perusteltuna esitystä maapolitiikan laatimiseen ja muuttamiseen liittyvästä erityisestä tiedoksi antamisesta kiinteistönomistajien paikallisille rekisteröidyille yhdistyksille ja muille yhteisöille. Ehdotus ei huomioi yleisen tiedottamisen keskeistä roolia eikä digitalisaation siihen tuomaa kehitystä.

Oulun kaupunki pitää riittävänä menettelyä, jossa maapoliittisen ohjelman toteutuneet toimenpiteet ja talouden seuranta raportoidaan Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen vuosikertomuksen ja kaavoituskatsauksen yhteydessä. Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjatut ja yleisesti noudatettavat periaatteet ja vaatimukset ovat riittäviä. Tarpeetonta vuositason raportoinnin lisäämistä tulee välttää, eikä siitä tule kirjoittaa säädöksiä tässä lakiuudistuksessa eikä niitä tule sisällyttää strategiseen ohjelmaan.

Oulun kaupungin näkemys on, että maapolitiikan sääntely nykyisillä maankäyttö- ja rakennuslain säädöksillä on toiminut hyvin. Kehittämisalumenettelyä tulisi kehittää, ei poistaa lainsäädännöstä. Nyt kehittämisalumenettelyä ehdotetaan kokonaan poistettavaksi lainsäädännöstä. Poistamisen sijasta lakiin tulisi lisätä toimivat menettelyt, joilla voidaan ratkaista yksityisten tahojen keskinäinen tasapuolinen kohtelu, jossa kaavoituksen tuoma lisäarvo alueella ja myös kustannukset tulisi mahdolliseksi jakaa nykyisen maanomistuksen suhteessa. Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi tunnistettu keskeisiä muutoksia kasvukeskusten yhdyskuntarakentamisessa. Kasvukeskuksissa rakentaminen on jo nyt merkittävältä osin täydennysrakentamista.

Oulun kaupunki pitää valitettavana ja erikoisena sitä, ettei lakiuudistuksen yhteydessä ole kerätty eikä tutkittu tai käyty avointa keskustelua kuntien näkemyksistä maapolitiikan toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Kehittämistyötä on mahdollista tehdä, kun tiedetään ja tunnetaan käytännössä mikä lainsäädännössä vaatii kehittämistä ja mikä ei.

## 21 Luku Maankäyttösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut

### Maankäyttösopimukset (140 §)

Kunnille on asetettu erilaisia velvoitteita sitoa erilaisten maankäyttösopimusten tekeminen etukäteen tiettyihin muotteihin, malleihin ja vakioehtoihin. Karkealla tasolla näitä käytetäänkin yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, mutta jokainen sopimustilanne on erilainen. Päättäjille sopimusten lähtökohtaiset vakioehdot, menettelyt, vaikutukset osapuolille sekä liittyminen yhdenvertaiseen kohteluun kuvataan sopimusten päätöksenteon yhteydessä sekä ainakin Oulun

kaupungissa erityisesti merkittävämpien sopimusten osalta myös erillisissä infoissa. Mikäli ehtoja julkisesti kirjattaisiin esitetyllä tavalla maapolitiikan ohjelmatasolle, niitä tulokittaisiin liian tarkasti ja väärin. Näin ne aiheuttaisivat enemmän haittaa kuin hyötyä. Elävää elämää ja eri hankkeita ei voi liian tarkasti mallintaa ja esittää vakioehtoina.

Tämä lakiesityksen kohta on vain yksi monesta kohdasta, jossa kunta julkisyhteisönä asetetaan ikään kuin lähtökohtaisesti epäluotettavaksi toimijaksi, jonka tulisi esittää joka kohdassa tarkasti perustellen erikseen, että se ei toimi epärehellisesti ja epäkestävällä tavalla. Mainittakoon tässä kohdin 141.2 §:n täysin tarpeeton ja työläs maankäyttömaksun arviointi ja tiedottamisvelvoite sekä aiemmin lakiesityksen 138 §:ssä esitetty maapolitiikan ohjelmaan liitetty täysin tarpeeton, työmäärältään mittava sekä laajalti tulkinnanvarainen byrokratian lisääminen. Myös lakiesityksen 157 §:n sisältö kuvastaa tätä samaa kunnan tarkoitusprien perusteetonta ja asenteellista epäilyä sekä tähän liittyvää turhan byrokratian luomista.

Lakiesitys on näiltä osin lähellä oikeusjärjestyksemme vastaisen käänteisen todistustaakan asettamista kuntien kannettavaksi. Oikeusvaltiomme oikeusjärjestyksen mukaan kenenkään ei, ja vielä vähemmän kunnan, tarvitse lakiesityksen esittämällä tavalla julkisyhteisönä jatkuvasti todistella toimivansa rehellisesti. Lisäksi kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen uudelleen erityislakiin sen yhden teeman, maapolitiikan, kohdalle ei ole perusteltua.

Sopimukset käyvät ensin neuvottelun eri vaiheissa ja niiden valmistelun aikana läpi monihenkisen ja -polvisen tarkastelun jo ennen johdon tekemää päätösesitystä. Sen jälkeen sopimukset viedään päätöksentekoon, jolloin niiden sisältö, menettelyt ja vaikutukset osapuolten kannalta selostetaan päättäjille, usein siis jo aiemmin erillisissä infoissa.

Yleisenä mainintana on syytä lausua, että maankäyttösopimusten osalta lakiesitys on kaiken kaikkiaan sekava ja luo tarpeettomasti uusia termejä. Esityksessä on epäselvää, miten eri rinnakkaisiin termeihin sidottuja velvoitteita tulisi käyttää toisiin termeihin liittyen. Esitys vaarantaisi nykyisten maankäyttösopimusten toimivan käytön osana kunnan maapolitiikkaan kuuluvien tehtävien hoitamista.

Maksun määrittämisen kynnsarvo (142 §)

Maanomistajan kustannusvastuuta on nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa rajoitettu ainoastaan kehittämiskorvausmenettelyn yhteydessä. Kyseistä byrokraattista menettelyä on sovellettu kunnissa erittäin harvoin. Kustannusvastuun syntymisen rajaa esitetään lisäksi laskettavaksi MRL:n kehittämiskorvausmenettelyn 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliömetriin. Velvollisuus maksaa toteuttamismaksu ei koskisi kiinteistönomistajaa, jonka omistamalle alueelle osoitetaan asemakaavassa lisää rakennusoikeutta asuntorakentamiseen enintään 250



kerrosneliometriä tai muuhun rakentamiseen lisää rakennusoikeutta enintään tätä arvoltaan vastaava määrä.

Maanomistajan kustannusvastuun vapautusrajaa esitetään uudessa 142 §:ssä lisäksi laajennettavaksi asuntorakentamisesta kaikentyypiseen rakentamiseen.

Oulun kaupunki ei näe oikeana kaavan toteuttamisen kustannusvastuusta vapauttamista kerrosneliometriperusteisesti minkään käyttötarkoituksen kohdalla. Kerrosneliömetrien määrällisellä rajalla ei ole merkitystä asiassa.

Kerrosneliömetrin arvo vaihtelee erittäin paljon rakennusoikeuden tyyppistä ja sijainnista sekä suhdanteista riippuen kunnan sisällä. Jo pelkästään tästä syystä kerrosneliömetripohjainen kustannusvastuusta vapauttaminen kohtelee kuntalaisia huomattavan epätasa-arvoisesti. Esitetty menettely käytännössä tuhoaisi omakotialueiden kaavoittamisen yhteydessä kunnallistekniikan kustannusvastuun ulottamisen kyseisiin kaavoitushankkeisiin; tässä on jälleen yksi maanomistajien eriarvoista kohtelua luova kohta lakiesityksessä.

Lainsäädännön tulee turvata kaikkien maanomistajien osallistumisvastuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin tasapuolisesti. Tämä tapahtuu kaavan tuoman arvonnousun suhteessa. Kunnille on hyvä kuitenkin myöntää oikeus harkinnanvaraiseen euromääräisen alennuksen myöntämiseen kyseiseen kustannusvastuuseen.

Maksun kustannuksiin sidottu enimmäismäärä ja ositteluperuste (143 §)

Oulun kaupunki vastustaa maankäyttösopimuksia koskevan sopimusvapauden heikentämistä sekä pitää virheellisenä ja vääränä maankäyttösopimuskorvausten määrittelyä yksityiskohtaisen ko. kaavoitushankkeen kustannustarkastelun pohjalta. Nykyinen käytäntö, jossa keskimääräiseen kustannustasoon pohjautuvaan kustannustarkasteluun liittyy maanomistajan kustannusvastuun osittamisperusteena kaavan tuoma arvonnousu, on oikeudenmukainen ja yleisesti hyväksytty.

Nykyinen menettely turvaa erilaisten kaavahankkeiden ja niiden maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun, esitetty menettely taas tuhoaa sen. Lakiesityksen mukainen toimintaympäristö tarkoittaisi sitä, että eri hankkeiden ja sen maanomistajien osallistumisen määrä yhteisvastuun kantamiseen riippuisi sattumanvaraisesti siitä, millaisia kunnallistekniikan kustannuksia juuri kyseiseen hankkeeseen kohdentuisi. Lisäksi kaavahankkeiden aikataulu vaarantuisi, koska eri kustannusten liittymisestä hankkeeseen tulisi uusia kiistanalaisia neuvoteltavia kysymyksiä muun neuvoteltavan hankesisällön rinnalle. Myös maanomistajan vaatimukset kaavan sisällön mitoituksesta niin, että toteuttamismaksuton rakennusoikeuden määrä maksimoidaan, oletettavasti lisääntyisivät ja haittaisivat kiistelyineen kaavaprosesseja. Lisäksi erilaiset maaomaisuuden pilkkomisjärjestelyt ja muunlainen keinottelu toteuttamismaksun välttämiseksi todennäköisesti lisääntyisivät.

Tässä kohdin ja laajalti muuallakin lakiesityksessä esiintyvä kunnan ja sen veronmaksajien kustannusvastuun kasvattaminen yksityiselle maalle laadittavien kaavojen toteuttamisessa (muun muassa katualueiden ilmaisluvutusvelvollisuuden poistaminen ja toteuttamismaksun kynnyisarvo kaikenlaiselle rakentamiselle) huonontaisi kuntien taloudellisia mahdollisuuksia kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata. Kaavan toteuttamisen kustannukset pystyttäisiin lakiesityksen mukaisessa toimintaympäristössä kattamaan vain merkittävän suurta arvonnousua tuottavissa hankkeissa, joissa myös maanomistaja osallistuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Näistäkään hankkeista kunta ei saisi kaivahankkeeseen liittyviä kustannuksiaan takaisin, koska lakiin sisältyisi maksimimäärä toteuttamismaksun suuruudelle.

Tässäkin lakiesityksen kohdassa liiallinen tarkkuus ei siis tuottaisi vastaavaa hyötyä työpanokselle ja lisäksi muutos vaarantaisi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun.

Maksun arvonnousuun sidottu enimmäismäärä (144 §)

Kuntaliitto on ehdottanut uuden toimintaympäristön kokonaisuuteen liittyen toteuttamismaksua koskevaksi maanomistajan kustannusvastuun alarajaksi 10 % arvonnoususta.

Laissa on muistettava määritellä myös vastuun alaraja. On sinänsä oikein lausua laissa, että kunta voisi päättää laissa mainittua alemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta maksun ylärajasta (prosenttiosuus arvonnoususta). Maksusta tulisi voida sopia maankäytösopimuksessa tai kunta voisi päättää perittävästä maksusta erikseen. Kunnassa käytettävät toteuttamismaksun perusteet julkaistaisiin kunnan maapolitiikan ohjelmassa.

Oulun kaupunki pitää Kuntaliiton esittämän alarajan mitoitusta oikeasuuntaisena. Katualueiden ilmaisluvutusvelvollisuus tulee kompensoida jollain tavalla ja tämä esitys liittyy siltäkin osin luontevasti kokonaisuuteen. Tässä kohdin on tärkeää muistaa, että toteuttamismaksu ei ole vero, vaan kunnalle aiheutuvia kustannuksia korvaava suoritus.

Sen sijaan ylärajaa ei tulisi sitoa mihinkään prosenttiosuuteen. Näin ensinnäkin siksi, että maksun perusteet on lakiesityksessä sidottu kyseisen hankkeen aiheuttamiin kustannuksiin. Eryteisesti tällöin jokaisesta hankkeesta tulee kunnalle turvata sille koituvien kustannusten kompensatio; kunta ei pysty tällöin kohdentamaan ao. kustannusten katteeksi sopimuskorvausta mistään muusta hankkeesta. Toiseksi hankkeen kannattavuusraja ei ole tarvetta määritellä etukäteen; se tulee muutenkin vastaan kustannusten noustessa korkealle ja kaventaessa maanomistajalle kohdentuvan kaavahyödyn määrää.

Lakiesityksen 145 § - 147 § sekä 156 §

Lakiluonnos sisältää nykyistä huomattavasti tarkempaa, tulkinnaltaan epäselvää sekä monelta osin täysin turhaa ja huomattavan yli- ja alimitoitettua mallintamista ja sääntelyä muun muassa asemakaavasta aiheutuvan arvonnousun määrän laskemisesta (145 §) ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten sisällöstä (146 §).

Muun muassa on vaarallista, että maaperän kunnostuskustannukset ovat myös yksityisen maanomistajan maan kaavoittamiseen liittyvän toteuttamismaksun yhteydessä mainittu kunnan kustannusten joukossa. Lakiesityksen 147.4 §:n yleismaininta ei poista tätä epäkohtaa. Lisäksi maanomistajan kokonaisvastuu laskettaessa arvonnousua on erityisesti olemassa olevien tilojen, rakennusten ja rakenteiden purkua sisältävissä hankkeissa hyvin monimuuttujainen eikä sen huomioon ottaminen ole kattavasti kuvattavissa lakitekstissä.

Laissa esitetty kaavoitushyödyn määrittely arvonnousuna, tähän liittyvät 140.5 §:n mukaiset sopimusmenettelyjen määrittelyn ja julkaisun veloitteet sekä 145.1 ja 145.2 §:ien määrittelyt ja 145.3 §:ssä esitetty viittaus lunastuslakiin ovat samasta syystä epäonnistuneita. Kysymys ei ole vain omaisuuden arvon arvioinnista: maanomistajan kaavoituksesta saama hyöty ei ole sama asia kuin lunastuslain mukainen arvonnousu. Jo pelkästään purkavan uudisrakentamisen monimuotoisten kustannus- ja muiden menetysten kaavoitus- ja hankehyödyn erillistarkastelut painottavat sopimusvapauden ja -menettelyn monimuotoisuutta ja ensisijaisuutta sekä vahvistavat toteuttamismaksun vähäistä sovellettavuutta.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksista on rajattu 146 §:ssä ulkopuolelle 15 vuotta vanhemmat kustannukset. Toimenpiteet tulisi myös toteuttaa 15 vuodessa toteuttamismaksun saamisesta (156 §). Maksu olisi palautettava, mikäli palvelua ei ole tuotettu määräajassa. Elävää elämää ei ole mahdollista ohjelmoida, eikä ainakaan lakiesityksen kuvaamalla tavalla.

Lausunnon pyytäminen ja kiinteistönomistajan kuuleminen (150 §)

Paitsi tässä kohdin, myös muualla, lakiesityksessä maanmittauslaitos on kytketty kunnan prosesseihin niitä hidastavana ja hankaloittavana osallisena. Tässä kohdin ihmetyttää lisäksi erityisesti se, kuinka yhdelle, valtion omalle, kiinteistöarvioijalle on osoitettu erityisasema kunnan toteuttamismaksusta pelkkään lausunnotmenettelyyn nojaten ja käytännössä yksin päättävänä tahona. Oulun kaupunki ei näe tarvetta tässä lainkohdassa lausuntopakolle sekä vastustaa lausunnon pyytämisen osoittamista yksin maanmittauslaitokselle.

Katualueiden ilmaisluovutuksen poistaminen ja katualuekorvausten siirtymäsäädös 385 §

Oulun kaupunki vastustaa katualueen ilmaislouutusvelvollisuuden poistamista.

Ilmaislouutusvelvollisuuden poistaminen tulisi siirtämään katualueen hankintakustannukset alueen kaikkien maanomistajien yhteisesti maksettaviksi osana kunnan perimää maankäyttömaksua. Vaihtoehtoisesti nousevat maanhankintakustannukset siirtyisivät kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettaviksi. Jos katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta luovutaan, maanomistajan osallistumisvastuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin tulee sisällyttää muualle lakitekstiin.

Katualueen ilmaislouutuksen käyttöä koskeva siirtymäsäännös on ajallisesti liian lyhyt ja tarkoittaa käytännössä, että suuri osa nykyisissä kaavoissa osoitetuista katualueista tulee kuntien hankittavaksi lunastuslain mukaisesti. Lausunnoilla olleen lunastuslain muutosesityksen mukaan markkinahintaa korotettaisiin lunastustilanteessa 15 prosentilla, joka kertaantuisi käytännössä maanhinnassa jatkuvasti suhdanteista riippumatta. Tästä johtuen esitetyn 15 vuoden toteuttamisajanjakson kuluessa katumaan hinta tulisi nousemaan kunnassa puhtaasti hallinnollisilla päätöksillä moninkertaiseksi nykytasoon verrattuna. Lisäksi seurauksena olisi erityisesti siirtymävaiheessa henkilöstöressurssien merkittävä lisätarve sekä lisäresursoinnin kustannusvaikutukset kunnille. On myös muistettava tässä yhteydessä, että henkilöstöressurssien muutoinkin rajallinen valtakunnallinen saatavuus vaikeuttaisi erityisen voimakkaana pohjoisemman Suomen ja Oulun rekrytointeja.

Lakiesitys on siirtämässä kuntien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät käytännössä lähes kokonaan valtion virastolle (MML), koska yleiset alueet esitetään hankittavaksi jatkossa lunastamalla puhumattakaan sitä, että kunnan tulisi tällöin hankkia ne vapaaehtoista kauppaa ja niiden käypää hintaa korkeammalla, lunastuskorvauksen uudella tasolla. Oulun kaupunki arvioi, että esitetyt muutokset vaikeuttaisivat ja hidastaisivat sen rakennetun ympäristön toteuttamista merkittävästi, koska valtion virastolla ei olisi mahdollisuutta toimia tehokkaana osana kaupungin nykyaikaista rakentamisprosessia.

Muutosehdotus tarkoittaisi, että kiinteistönmuodostukseen liittyvä rekisteröintiä edeltävä työ ja kustannukset jäisivät käytännössä kokonaan edelleen kaupungin tehtäväksi omalla kustannuksellamme. Käytännössä valtion virasto laskuttaisi siis osittain itselleen kaupungin tekemästä työstä. Ja kaupunki maksaisi lisäksi yleisistä alueista ylihinnan.

Katualueiden haltuunoton lunastustilanteessa tulisi tapahtua lunastuslaista poiketen heti toimituksessa tehtävän maastokatselmuksen jälkeen; tämä vaatimus koskee niin nykyistä kuin suunniteltua uutta lakia. Menettely vastaisi maantielaisissa säädettyä menettelyä. Kunta kadunpitäjänä saisi aina katualueet haltuunsa heti haltuunotokatselmuksessa ilman erillisiä perusteluja. Haltuunoton sitomista vasta sataprosenttisen varman julkisyhteisömaksajan ennakkokorvausten maksamiseen ei ole perusteltavissa. Ennakkokorvaukset tulisi määrätä viiveettä haltuunoton jälkeen ja niille suoritettaisiin vuotuista korkoa. Tällä menettelyllä kunnat pääsisivät rakentamaan nopeammin, jolloin lunastajalle syntyisi säästöjä ja maanomistaja saisi aiempaa kattavammin korkoa korvaukselle hallinnan ja käyttöoikeuden menetyksen ajalta ennen lopullista korvausten maksamista.

Kaiken kaikkiaan lakiesitys hidastaisi sekä muulla tavoin vaikeuttaisi huomattavasti katujen ja muiden yleisten alueiden hankintaa kunnalle. Mikäli tämänhetkisen lainsäädännön mukaisesta katualueen ilmaislouutusmenettelystä päätettäisiin luopua, katualueiden tulisi siirtyä kunnan omistukseen sekä myös alueiden haltuunoton ja kiinteistönmuodostuksen tapahtua nykyllä lainsäädännön mukaan. Korvaukset voitaisiin katualueilla määrätä tarvittaessa lunastustoimituksessa. Näin estettäisiin kuntien kokonaisprosessien vaikeutuminen liiallisesti nykyisestä.

385 §:

1.1.2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännöksiä koskevassa 212 §:n viimeisessä momentissa on todettu:

”Rakennuslain nojalla voimaan tullut ensimmäinen asemakaava on voimassa tämän lain mukaisena ensimmäisenä asemakaavana, jota koskevat tämän lain 104 §:n mukaiset katualueen luovutusperusteet.”

Rakennuslain aikaisia katualuekorvauksia ja korvauksen määrään vaikuttavia ilmaislouutusvelvollisuuksia on laskettu 31.12.1999 saakka soveltamalla sen aikaista laajempaa ilmaislouutusta. Ilmaislouutuksen sisällöstä säädettiin rakennuslain 71 §:ssä:

”Sellaisen yksityisen tien alueesta, joka on määrätty maanmittaustoimituksessa tai jota vanhastaan on käytetty, taikka tiemaasta, jonka omistaja on pysyvästi tieksi luovuttanut tai aluetta järjestettyyn rakennustoimintaan käyttäessään tieksi varannut, ei omistajalla ole oikeutta saada korvausta, milloin alue on asemakaavassa osoitettu katualueeksi.”

Rakennuslain aikana jäi lukuisia tiloja ilman oikeutta maapohjakorvauksiin edellä mainitusta ilmaiseksi luovutettavien katualueiden laajemmasta määritelmästä johtuen. Näiden tilojen kohdalla ei ole niin sanottuja nollasopimuksia luonnollisestikaan tehty.

Maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan 1.1.2000 siirryttiin suppeampaan ilmaislouutukseen ja näillä aikanaan ilman korvausta jääneilläkin tiloilla olisi kaupungin käsityksen mukaan oikeus hakea uutta laskelmaa katualuekorvauksistaan.

Ilmaislouutusvelvollisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 104.4 §:ssä:

”Maanomistajalla ei 1 momentista poiketen ole oikeutta saada korvausta yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettua yksityistiestä, kun tie on asemakaavassa osoitettu katualueeksi.” Ilmaiseksi päältä luovutettavat alueet kattavat maankäyttö- ja rakennuslaissa siis vain erillisessä toimituksessa määrättyjen tieoikeuksien alueet.

Lakiesityksen 385.2 § asettaa kunnille veloitteen maksaa kaikki vielä maksamatta olevat katukorvaukset niihin oikeutetuille kiinteistöille uuden lain voimaantulosta viiden vuoden kuluessa. Mikäli korvaukset maksetaan vuoden kuluessa, voitaisiin soveltaa ilmaisuovutusta koskevia aikaisempia lainkohtia.

Katualuekorvausten laskeminen on monessa tapauksessa äärimmäisen monivaiheinen ja aikaa vievä prosessi. Laskelmissa tulee palata kaavan voimaantulohetken aikaisiin maanomistussuhteisiin (samalla kaava-alueella olevat saman maanomistajan omistukset on selvitettävä). Lisäksi tulee selvittää omistuksen sijoittuminen korttelialueille ja näistä koostuva rakennusoikeus maanomistajalle sekä asemakaavan voimaantulohetken aikaiset voimassa olevat kulkuoikeudet (rasitteet ja yksityistieoikeudet). Monesti suhteellisen pienten korvaussummien selvittelyyn käytetään yhtä maanomistajaa kohti runsaasti aikaa.

Oulun kaupunki katsoo, että kunnille uuden lain 385 §:ssä osoitettu velvoite selvittää maksamattomat katualuekorvaukset on kohtuuton, etenkin, kun vanhan rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain saumakohtaan ilmaisuovutuksen laskentatavan muutosta ei ole siirtymäsäännöksissä huomioitu. Oulun kokoisessa kaupungissa tämä tarkoittaisi satojen katujen, ja sen mukaisesti useiden satojen maanomistajien omistuksien, rasitteiden ja rakennusoikeuksien selvittämistä aina 1960-luvulta saakka. Tämä seikka korostuu Oulun kaupungin kaltaisessa monien kuntaliitosten historian omaavassa kaupungissa.

## 22 Luku Rakentamisvelvoite

Rakentamisveloitteen antamisen edellytyksiin on lisätty uusi tapauskohtaista perusteluvollisuutta tarkoittava ehto määräyksen antamisen ajankohtaisuudesta, tärkeydestä ja oikeasuhtaisuudesta asianosaiselle aiheutuvaan haittaan verrattuna. Kun pykälän perusteluihin on lisäksi kirjattu, että perusteluvollisuus ja päätöksenteon johdonmukaisuus ovat tärkeitä etenkin silloin, jos päätös vaikuttaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten oikeuteen valita asuinpaikkansa, kodin suojaan tai oikeuteen harjoittaa elinkeinoa, on selvää, että maanomistaja saa rakentamisveloitteen kumotuksi ilmoittamalla aikovansa asua kyseisellä rakennuspaikalla esimerkiksi kymmenen vuoden kuluttua. Määreiden (ajankohtaisuus, tärkeys, oikeasuhtaisuus) vertaaminen asianosaiselle aiheutuvaan haittaan on lisäksi hyvin tulkinnanvaraista ja tulee lisäämään oikeuskäsittelyjä (158 §).

Edellytyksiin lisätty omistuksen yhtenevyys on aiheellinen, vaikkakin Oulun kaupunki on jo nyt antamissaan rakentamiskehotuksissa noudattanut sitä (158 §).

Ehdotuksessa veloitetaan kunta asettamaan rakentamiselle määräaika, jonka minimi eli nykyisin mukainen 3 vuotta päätöksen tiedoksisaannista, säädetään laissa. Oulun kaupunki on antanut 12–28 rakentamiskehotusta vuosittain vuodesta 2015 alkaen ja toteaa, että jo maanomistajien tasapuolisen kohtelun johdosta määräaika ei voida muuttaa, vaikka laki sen sallisikin. Lisäksi rakennuspaikkakohtaisen rakentamisen seuraaminen samalla määräajallakin on erittäin työlästä.

Muutos on mahdollinen vain niille kunnille, jotka ottavat rakentamisvelvoitteen käyttöön uutena maapoliittisena keinona (159 §).

Oulun kaupunki toteaa lisäksi, että vireillä olevan lunastuslain muutosesityksen mukaisesti markkinahintaa korotetaan lunastustilanteessa 15 prosentilla, mikä käytännössä kertaantuu maanhinnassa jatkuvasti. Tämä asettaa koko rakentamisvelvoitteen käytön kaupungin näkökulmasta uuteen tarkasteluun; jos maanomistajan ei ole tarkoituskaan rakentaa, ei hänen kannata myöskään tehdä myyntiponnisteluja saadakseen rakennuspaikalleen toisen rakentajan, koska lunastuskorvaus on 15 prosenttia yli markkinahinnan. Näin kaupungin lunastettavaksi jää enemmän ja lisäksi ylihintaisia rakennuspaikkoja.

Oulu on rakentamiskehotuksia antaessaan tarjonnut maanomistajille mahdollisuutta myydä rakennuspaikka kaupungille sillä hinnalla, jolla kaupunki itse kyseisellä alueella myy tontteja. Tämä ei enää ole moraalisesti eikä maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta oikein, kun maanomistaja saa lunastuksessa vähintään 15 prosenttia markkina-arvoa suuremman hinnan.

### 23 Luku Lunastaminen, 163 § - 168 §

Ministeriö esittää katualueen ilmaislouvuksen poistamista, jolloin näiden alueiden hankintakustannukset tulisivat siirtymään kaikkien veronmaksajien yhteisesti maksettaviksi.

Maanomistajien osallistumisvastuu kaavan toteuttamiseen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tarkentamalla kunnan lunastusoikeuden piirissä olevien kiinteistöjen lunastuskorvaussäännöksiä niin, että kaavaratkaisun mahdollinen kompensatio huomioidaan lunastuskorvauksessa. Esimerkiksi kaduksi otettavan tontinosan maapohjaa, haittaa ja vahinkoa koskevaa lunastuskorvausta sovitellaan osittain tai kokonaan jäljelle jäävän, saman omistajan kaavasta saamaan lisärakennusoikeuden nettoarvoon.

Lunastuslain muutosehdotuksen mukainen lunastuskorvauksen määrittäminen 15 prosenttia markkina-arvoa korkeammaksi vie tosiasiallisesti Oulun kaupungilta mahdollisuuden käyttää vapaaehtoisuuteen perustuvaa, niin sanottua lievimmän keinon periaatetta maapolitiikan hoidossa. Oulun kaupungin yhdyskuntalautakunta on antanut 17.9.2021 lausunnon lunastuslain uudistamisesta.

Kunnan oikeuteen hakea lunastusta yhdyskuntakehitystä varten on lisätty uusi edellytysvaatimus, jonka mukaan lunastamisen on ajoitukseltaan oltava kehittämisen tarpeeseen nähden sopiva. Ilmaisuu on epäselvä ja tulkinnanvarainen ja tulee aiheuttamaan tarpeettomia oikeuskäsittelyitä. Kunnan yhdyskuntarakenteen kehittäminen vaatii aikaa; lunastuslupa- ja lunastus- sekä asemakaavaprosessit oikeuskäsittelyineen kestävät vuosia. Lunastuslupaa on vähänkään suuremmissa hankkeissa haettava vähintään kymmenen vuotta ennen kuin alueen toteuttamiseen on tarpeen ryhtyä (166.3 §).

24 Luku Haitankorvaukset, 169 § - 178 §.

Ehdotettavan 169 § mukaan kiinteistön omistajalla on oikeus saada maakunta-, yleiskaava- tai asemakaavasta johtuvasta tähän lakiin perustuvasta haitasta kunnalta korvaus tai oikeus saada rajoituksenalainen alue lunastetuksi, jos omistaja ei voi käyttää rajoituksenalaista aluetta hyväkseen yksityiseen rakentamistoimintaan tai muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan toimintaan. Kuitenkin velvollinen suorittamaan korvauksen tai lunastamaan alue on muu julkisyhteisö kuin kunta, jos alue on kaavassa osoitettu muun julkisyhteisön tarkoituksiin.

Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan lain 33, 43 ja 101 §:stä ilmenevää periaatetta yksityiselle kaavasta aiheutuvan maankäytöllisen haitan korvaamisesta, kun haitta on riittävän suuri ja korvaamisen kynnys ylittyy.

Kaavoissa voi olla sellaistaakin tietoa maankäytön rajoituksista, joiden syynä ei ole varsinaisesti kaava. Esimerkiksi muun lainsäädännön nojalla suojellut kohteet, kuten muinaismuistot, luokitellut pohjavesialueet tai luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet, voivat käydä ilmi kaavan merkinnöistä tai määräyksistä. Ainoastaan silloin, kun kaavassa annetaan tällaisen muuhun lakiin lähtökohtaisesti perustuvan suojelukohteen suojelua koskevia lisämääräyksiä suhteessa muualla laissa säädettyyn, voi kiinteistön käytön rajoittuminen johtua kaavasta.

Uuden rakentamisen osalta nykyisten korvaussäännösten soveltamiskäytännössä on otettu huomioon vakiintuneesti rakentamisen sijoittumisen mahdollisuus toisaalle kaava-alueella. Jos esimerkiksi maakuntakaavaan tai yleiskaavaan perustuva rakentamisrajoitus kohdistuu vain osalle isoa omistusyksikköä siten, että rakentamistarve voidaan toteuttaa yhtä sopivasti muualla kaava-alueella, ei korvauskynnyksen ole yleensä katsottu ylittyneen.

Kiinteistön omistajalla on oikeus saada korvaus metsänkäytön rajoituksesta tai oikeus saada rajoitettu alue lunastetuksi, mikäli haitta on vähäistä suurempi. Vähäistä suuremman haitan rajaksi on määritetty 3000 euroa tai 4 prosenttia kiinteistönomistajan rajoituksen alaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on kiinteistönomistajalle edullisempi.

Rajoituksenalaisella alueella tarkoitettaisiin esimerkiksi sellaista käyttötarkoitusaluetta, kuten virkistysaluetta, jolle rakentamista koskeva rajoitus kohdistuisi. Rajoituksenalainen alue voi kuitenkin olla mikä tahansa kaavassa osoitettu käyttötarkoitusalue. Edellä mainittu virkistysalue on luonteeltaan yleisiin tarkoituksiin osoitettu alue, mutta rajoituksia voidaan kohdentaa lain mukaan myös yksityisiin käyttötarkoituksiin osoitetuille alueille. Esimerkiksi metsätalousalueeksi kaavassa osoitettua aluetta voi koskea kaavassa määrätty metsän käsittelyä koskeva rajoitus.



Oulun kaupunki toteaa, että haitankorvauksia koskevien säännösluonnosten (169 § ja 170 §) perusteella jää epäselväksi, missä käytännön tilanteissa kunnalla on korvaus- tai lunastusvelvollisuus. Lakiluonnoksen 170 §:n mukaan korvauksia koskevat yleiset säännöt eivät koskisi metsänkäyttöön liittyvien rajoitusten korvaamista. Lisäksi lakiluonnoksen 170 §:n yhteydessä ei ole tunnistettu luonnonsuojelulakiin ehdotettua uhanalaisten luontoarvojen huomioonottamisvelvoitetta. Kyseessä olisi uudenlainen sääntelyratkaisu, jossa luonnonsuojelulain vaatimukset täydentävät kaavoituksen sisältövaatimuksia. Lakiluonnoksessa on epäselvää, kohdistuisiko mahdollinen korvausvastuu valtiolle vai kunnalle.

Oulun kaupungin näkemyksen mukaan muun muassa luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden vuoksi kaavoilla tehtävien rajoitusten korvaaminen kuuluisi valtiolle tai lakiin tulisi kirjata sitä tarkoittavat säädökset valtion avustuksesta kunnalle, kuten rakennussuojelussa on menetelty. Mikäli näin ei ole, korvausvelvoitteiden laajentumisella ja korvaustilanteiden yleistymisellä voi olla lainsäädännön kokonaistavoitteiden kannalta ei-toivottuja vaikutuksia.

Nyt esitetyssä lakiehdotuksen haitankorvauksia koskevassa luvussa viitataan lunastuslain soveltamiseen. Tämä viittaus tarkoittaa, että tämän luvun perusteella maksettavat korvaukset tulisivat maksettaviksi 15 prosentin korotuksin. Korvaussäännöksiä sovellettaisiin myös aikaisemmin voimaan tulleisiin kaavoihin.

Kuntatalouden pakottamana niin sanotun rahat tai lupa -periaatteen tilanteissa kunta joutuisi yhä useammin myöntämään luvan kaavan rajoituksista poikkeamiseksi rajoituksen korvaamisen asemesta tai rajoitusten asettamista vältettäisiin.

Lakiluonnos yhdessä lunastuslain lakiluonnoksen kanssa heikentää Oulun kaupungin mahdollisuuksia harjoittaa tarkoituksenmukaista ja hyväksi todettua maapolitiikkaa.

Lakivalmistelussa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota eri lakiuudistusten yhteisvaikutuksiin sekä kuntatalouteen. Valmistelussa tulee noudattaa hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta ja kuntien kaavamonopolin säilyttämisestä.

### **Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)**

Oulun kaupungin lausunnon tästä kokonaisuudesta antaa rakennuslautakunta ja se toimitetaan lausuntopalveluun erikseen.

### **Kysymyksiä lausunnonantajille**

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä**

-

**Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-

**Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:**

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

**Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?**

-

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

-

**Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-

**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

-

Paajanen Paula  
Oulun kaupunki - Yhdyskuntalautakunta 30.11.2021, lausunto  
alueidenkäytön ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuksista.