

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Lakiesityksen tarkoituksena on luoda edellytykset kaavojen sujuvalle toteuttamiselle. Esitys vastaa pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä. Olennaisin muutos olisi kunnille säädettävä velvollisuus laatia maapoliittinen ohjelma ja muutoinkin lisätä maapolitiikan avoimuutta.

Kaavojen toteuttamisella on suuri merkitys kuntien elinvoimalle sekä yritysten kilpailukyvyille ja investoinneille. Suurin osa rakentamisesta tapahtuu kaupunkiseuduilla ja on hankelähtöistä. Kaupunkiseutujen kestävä kasvu edellyttää yhdyskuntarakenteen tiivistämistä sekä olemassa olevan rakennuskannan korjaamista ja uudistamista. Hankelähtöinen täydennysrakentaminen ja rakennusten käyttötarkoituksen muutokset tulevat olemaan yhä keskeisemmässä roolissa. Kuntien ja maanomistajien väliset maankäyttösopimukset ovat kaupunkiseutujen kehittämisessä avainasemassa.

Lakiesitys ei sisällä riittävästi välineitä investointien edistämiseksi ja ennakoitavuuden lisäämiseksi. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on kritisoitu paljon siitä, että kuntien perimät maankäyttökorvaukset eivät vastaa lain alkuperäistä tarkoitusta kunnalle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta vaan maankäyttökorvauksilla katetaan muitakin kuntien menoja. Esitetty kuntien maapolitiikan avoimuuden lisääminen ei riitä poistamaan maankäyttökorvausten määräytymisen epämääräisyyttä, kun maankäyttösopimuksissa voitaisiin jatkossakin vapaasti sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

2 luku Kunnan maapolitiikka

A. Onko mielestänne tarkoituksenmukaista edellyttää laissa, että nimenomaan kunnanvaltuusto päättää maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä (7 §:n 1 mom.)?

Kyllä

Perustelut antamallenne vastaukselle.

Maapoliittisella ohjelmalla on tärkeä rooli kunnan elinvoiman kehittämisessä ja yritysten investointien edistämiseksi, joten on perusteltua, että siitä päätetään kunnanvaltuustossa.

B. Pidätkö tarkoituksenmukaisena sitä, että kunta voisi päättää olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, jos sen laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta (7 §:n 4 mom.)?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset

-

C. Muut näkemyksenne kunnan maapolitiikkaa koskevista säännösluonnoksista (luku 2).

Lakiesityksen merkittävin muutos nykylainsäädäntöön koskee kuntien maapolitiikkaa, jonka avoimuutta esitetään lisättäväksi. Esitetyt muutokset ovat kannatettavia. Kuntien maapolitiikkaan kohdistuu paljon epäluuloja ja epätietoisuutta, joten sen avoimuuden lisääminen on välttämätöntä. Osa maapolitiikkaa koskevasta tiedosta on jo nykyisin avoimesti saatavilla, mutta sen löytäminen voi käytännössä olla varsin hankalaa. Maapolitiikan periaatteiden avaaminen, aineistojen saavutettavuuden parantaminen ja maapolitiikkaan liittyvän vuorovaikutuksen lisääminen ovat omiaan yhdenmukaistamaan kuntien toimintatapoja sekä lisäämään maapolitiikan ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta.

3 Luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

A. Luonnoksen 10 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla säilyisi edelleen voimassa olevaa lainsäädäntöä perusteiltaan vastaava velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja että osallistuminen toteutettaisiin edelleen ensisijaisesti maankäyttösopimukseen perustuvalla korvauksella ja toissijaisesti kunnan määräämällä kehittämiskorvauksella.

Pidätkö tätä oikeana lähtökohtana lainvalmistelussa?

Kyllä

Perustelut ja täydennykset:

On perusteltua, että kiinteistönomistaja osallistuu kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, jos asemakaava lisää merkittävästi maan arvoa ja kunnalle aiheutuvat kustannukset kohdistuvat kyseiseen maa-alueeseen.

10 §:n 3. momentissa säädetään, että kaava-alueen kiinteistönomistajille maksettavaksi tulevien korvausten yhteenlaskettu määrä voi olla enintään kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärän suuruinen. Lainkohtaa tulisi täsmentää

kehittämiskorvaukselle säädettyä maksimimäärää vastaavaksi siten, että korvaus voi olla enintään kustannusten kokonaismäärän suuruinen, muttei enempää kuin 60 % arvonnoususta.

B. Luonnoksen 13 §:n mukaan maankäyttösopimuksen nykyisen kaltainen sopimusvapaus säilyisi. Maankäyttösopimuksessa voisi siis kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Pidättekö ratkaisua oikeana, ottaen huomioon luonnoksessa esitetyt kunnan maapolitiikkaa ohjaavat muut säännökset (luku 2)?

Kyllä, mutta sopimusvapautta pitäisi rajoittaa nykyistä enemmän

Perustelut ja täydennykset:

Esitetyt maapolitiikan avoimuutta lisäävät säännökset ovat tervetullut askel oikeaan suuntaan, mutta ne eivät yksinään riitä korjaamaan maankäyttösopimusten ennakoimattomuuden ongelmaa. Avoimuuden lisäksi tulee määrittää esitettyä tarkemmin maankäyttösopimuksissa sallitut velvoitteet, korvausten enimmäismäärät sekä korvattavuuden piiriin kuuluvat kustannukset.

Lakiesityksessä on nykyistä tarkemmin määritelty ne kustannukset, jotka voidaan ottaa huomioon kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina. Kustannukset olisi yksilöitävä sekä maankäyttösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa. Nykysääntelyn tarkentaminen todennäköisesti lisää ainakin jossain määrin korvausten määrittelyn ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta. Se ei kuitenkaan poista maankäyttösopimukseen liittyvää ennakoimattomuutta, koska sopimusvapaus mahdollistaa myös muiden taloudellisia vaikutuksia omaavien velvoitteiden sisällyttämisen sopimukseen.

Yksi ongelma on, etteivät kuntien vaatimat maankäyttökorvaukset aina vastaa kunnalle ao. maa-alueen infran rakentamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia, vaan kunnat saattavat periä maankäyttökorvauksia arvonnousuperusteisesti ansaintatarkoituksessa eli täyttämään kunnan yleistä kassavajetta. Tämä on todettu mm. OTT, KTM Martti Häkkäsen maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia koskeneessa selvityksessä (2020).

Kunnan ja kiinteistönomistajan välisessä maankäyttösopimuksessa ei ole kysymys aidosta kahden osapuolen välisestä sopimustilanteesta, vaan kunnan kaavoitusmonopolista johtuen kiinteistönomistajan on käytännössä suostuttava kunnan vaatimukseen, jos haluaa toteuttaa hankkeen. Nykyisin maankäyttösopimukseen sisällytetään vaatimuksia, joilla ei ole yhteyttä lain alkuperäiseen tavoitteeseen kunnalle ao. asemakaava-alueen infran rakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamisesta. Tällä tavoin myös lisätään jo muutenkin liian yksityiskohtaista rakentamisen sääntelyä. Maankäyttösopimuksia käytettäessä kasvaa kiinteistönomistajan riski joutua ottamaan osaa sellaisiin kustannuksiin, jotka kuuluvat kunnan vastuulle jonkun muun lainsäädännön nojalla tai jotka on jo kertaalleen peritty jossain muussa yhteydessä.

Esitetyt muutokset kaavojen toteuttamisen prosessiin eivät anna kiinteistönomistajalle riittävästi keinoja arvioida hankkeen kannattavuutta ennen hankkeeseen ryhtymistä. Kustannusten ennustettavuus on välttämätöntä kiinteistöjen ja laajempien kokonaisuuksien kehittämiseksi. Lakiin tulee selkeästi kirjata, mistä asioista maankäyttösopimuksissa voidaan sopia ja mistä ei. Mallia voidaan ottaa Ruotsista ja/ tai Norjasta, joissa lakiin on kirjattu selkeät kiellot tiettyjen veloitteiden osalta.

C. Luonnoksen 17 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla olisi jatkossa velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin myös rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä luonnokseen kirjatuin edellytyksin?

Kannatatteko esitettyä säännösluonnosta?

En

Perustelut ja täydennykset:

Kiinteistönomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen ollaan lakiesityksessä laajentamassa rakentamislain mukaisiin poikkeamislupaan ja puhtaan siirtymän sijoittamislupaan. Kyseisillä, varsin tuoreilla rakentamislain säännöksillä on mm. pyritty sujuvoittamaan ja edistämään vihreän siirtymän investointeja ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä kestäväällä tavalla (mm. käyttötarkoituksen muutos asumiseen). Kiinteistönomistajan kustannusvastuun ulottaminen em. tilanteisiin olisi omiaan vaikuttamaan päinvastoin ao. investointeja ja muutoksia vähentävästi.

Hankkeen toteuttaminen poikkeamis- tai sijoittamisluvalla on kiinteistönomistajille houkuttelevaa, koska se on yleensä kaavoitusta sujuvampaa. Kunnat ovat saattaneet suhtautua poikkeamislupien myöntämiseen esim. käyttötarkoituksen muutoksiin nihkeästi, koska se ei ole mahdollistanut maankäyttömaksun perimistä. Kustannusvastuun laajentaminen esitetyllä tavalla voisi lisätä kuntien halukkuutta poikkeamislupien myöntämiseen, mutta kiinteistönomistajien näkökulmasta se toisi mukanaan investointeja jarruttavia kustannus- ja epävarmuustekijöitä.

Erityisesti käyttötarkoituksen muutoshankkeissa on olemassa riski, että kunta pyrkii perimään kiinteistönomistajalta maankäyttösopimuksin yksinomaan rakennusoikeuden muodossa tulevaa arvonnousua, vaikka kustannuksia ei kunnalle aiheudu tai ne on jo kertaalleen maksettu. Käyttötarkoituksen muutokset tapahtuvat useimmiten kaupungeissa tiiviin yhdyskuntarakenteen alueilla, joissa kaupunki-infra on rakennettu paljon aikaisemmin. Tällöin ei myöskään synny korvattavia kustannuksia. Toisaalta käyttötarkoituksen muutokset ovat kiinteistönomistajille jo lähtökohtaisesti kalliita hankkeita, joten maankäyttökorvauksen tuoma lisärasite on omiaan vähentämään investointihalukkuutta.

Kauppakamari vastustaa kiinteistönomistajien yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisalan laajentamista. Jos kustannusvastuuta päädytään elinkeinoelämän vastustuksesta

huolimatta laajentamaan esitetyllä rakentamislain kanssa ristiriitaisella tavalla, tulee negatiivisia vaikutuksia lieventää määrittämällä kiinteistönomistajan kustannusvastuu lähtökohtaisesti kaavoitustilanteita selvästi pienemmäksi.

D. Muita näkemyksiänne kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevista säännösluonnoksista (luku 3).

Lakiesityksen mukaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneet kustannukset voitaisiin ottaa huomioon 15 vuoden ajalta ennen ao. asemakaavan syntymistä. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei aikarajoitusta ole, joten sinä mielessä esitystä on pidettävä kannatettavana. Kiinteistönomistajan kustannusvastuun ennakoitavuuden näkökulmasta 15 vuotta on kuitenkin liian pitkä aika, koska se lisää riskiä joutua osallistumaan sellaisiin kustannuksiin, jotka eivät kohdistu ao. asemakaava-alueeseen tai jotka on jo kertaalleen maksettu vuosien varrella. Ennakoitavuuden lisäämiseksi määräaika tulee lyhentää 10 vuoteen.

Täydennysrakentaminen on keskeisessä roolissa kasvavilla kaupunkiseuduilla. Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi on välttämätöntä helpottaa täydennysrakentamista ja rakennuskannan uudistamista eri muodoissaan. Tämä edellyttää, että kunnan maapoliittiset linjaukset ovat sellaiset, että hankkeisiin kannattaa ryhtyä. Lakiesityksestä puuttuvat maapoliittiset keinot ja kannusteet täydennysrakentamisen edistämiseksi. Tällaisia voisivat olla mm. kustannusvastuusta vapauttaminen tai sen alentaminen jo olemassa olevan yhdyskuntarakenteen alueilla sekä alhaisempi maan arvonnoususta perittävä korvausprosentti. Keinojen ja kannusteiden esille tuominen lain tasolla edistäisi niiden käyttöön ottamista kunnissa ja yhtenäistäisi kuntien käytäntöjä lisäten näin ennakoitavuutta.

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).

-

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

-

6 Luku Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

A. Luonnoksen 48 §:stä on esitetty kaksi vaihtoehtoa lainvoimaiseen asemakaavaan sisältyvän katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisessä kunnalle, jos kunta ja kiinteistönomistaja eivät pääse asiasta sopimukseen.

Vaihtoehtojen erot liittyvät siihen, olisiko menettely aina sama riippumatta siitä, onko kyseessä ensimmäinen asemakaava vai asemakaavan muutos (vaihtoehto 1), vai olisiko menettelyn oltava erilainen silloin, kun alueelle laaditaan ensimmäinen asemakaava (vaihtoehto 2).

Voimassa olevassa lainsäädännössä menettely on erilainen ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen yhteydessä.

Kumpaa 48 §:n vaihtoehtoa pidätte parempana?

Ei kantaa asiaan

Perustelut ja täydennykset:

-

B. Muita näkemyksiänne maan luovuttamista, lunastamista ja kaavan toteuttamisesta johtuvaa korvausta koskevista säännösluonnoksista (luku 6).

-

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

-

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

-

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

-

Vaikutusten arviointi

A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntakehittämislain vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin parantamiseksi on tärkeää saada palautetta siitä, miltä osin arvioinnissa on puutteita tai arviointi ei ole oikeaan osuvaa.

Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?

Ei kantaa asiaan

B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?

Ei kantaa asiaan

Jos vastasitte kyllä, olkaa hyvä ja tarkentakaa, mitä osaa tai osia vaikutusten arvioinnista tulisi täydentää tai mitä aihetta koskeva puuttuva arviointi lisätä.

-

C. Mihin itse näette yhdyskuntakehittämislain keskeisimpien vaikutusten kohdistuvan? Miten kuvailisitte keskeisimpiä vaikutuksia?

-

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

-

Pasuri Tiina
Helsingin seudun kauppakamari