

Asia: VN/30449/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislainsiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **1 luku Yleiset säännökset**

#### **Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.**

Luvun 2 §:ssä esitetään säädettäväksi määritelmistä. Osittain esitetyt määritelmät eivät ole onnistuneita. Kunnan maapolitiikka tarkoittaa luonnoksen mukaan ”kunnan maan hankintaan ja luovuttamiseen sekä kaavojen toteuttamisen mahdollistamiseen liittyviä tavoitteita, toimenpiteitä ja sopimustoimintaa”. Sopimustoiminta ei kuitenkaan mielestämme ole varsinaisesti osa politiikkaa vaan kuuluu niihin toimenpiteisiin, joilla politiikkaa täytäntöön pannaan. Toivoisimme tähän täsmällisyyttä. Samoin maapoliittisen ohjelman määritelmä ei mielestämme tavoita sitä, että kyseessä on ensisijaisesti strateginen asiakirja. Sanaa strategia ei ehdotetussa määritelmässä mainita lainkaan.

Maankäyttösopimuksella tarkoitetaan puolestaan ehdotuksen mukaan ”kunnan toisen osapuolen kanssa tekemää kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvää sopimusta”. Tämäkään määritelmä ei mielestämme ole täysin onnistunut. Kaavoituksesta ei sopimuksessa ainakaan Nokialla koskaan sovita ja se on myös lailla kielletty. Sopimuksen pääasiallinen tarkoitus on sopia yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta ja siihen liittyvistä seikoista. Määritelmä heijastaa nyt sitä lainsäätäjän ajatusta, että kaikki kaavoihin liittyvät sopimukset olisivat maankäyttösopimuksia, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Palaamme tähän kysymykseen vielä tarkemmin maankäyttösopimuksia koskevassa lausuntokohdassa.

### **2 luku Kunnan maapolitiikka**

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

Ei

**Perustelut antamallenne vastaukselle.**

Maapoliittisesta ohjelmasta ja sen päivittämisestä päättää Nokian kaupungissa kaupunginvaltuusto. Tässä mielessä esitetty sääntely ei muuttaisi toimintatapojamme. Emme kuitenkaan näe tarpeellisena tai perusteltuna, että tästä asiasta tulisi säätää laissa. Maapoliittinen ohjelma on osa kunnan strategiaa, joka puolestaan on keskeinen osa kunnallista itsehallintoa. Kunnanvaltuuston oikeuksiin tulee jatkossakin kuulua oikeus päättää hallintosäännöllä kuhunkin asiaan kyseisessä kunnassa sopivin päättävä toimitus. Esitetty lakikirjaus rajoittaa kunnan itsehallintoa tarpeettomasti asiassa, joka on luonteeltaan strateginen. Nostamme jo tässä vaiheessa esille huolestamme siitä, että maapoliittista ohjelmaa koskeva sääntely on muodostumassa liian raskaaksi, jäykäksi ja kunnan omaa harkintaa rajoittavaksi.

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

Kyllä

**Perustelut ja täydennykset**

Nokian kaupungissa on laadittu maapoliittinen ohjelma jo kymmenen vuotta sitten ja sen päivitys on käynnissä. Emme pidä todennäköisenä, että maapoliittisesta ohjelmasta Nokian kaltaisessa kasvukunnassa luovuttaisiin. Lähtökohtaisesti on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että kunta voi päättää olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, jos sille ei ole tarvetta. Tämä kirjaus palvelee kuntien erilaisia tarpeita. Mielestämme ei kuitenkaan ole linjakasta eikä tarkoituksenmukaista, että samaan aikaan maapoliittisen ohjelman sisältövaatimukset ovat muodostumassa raskaiksi. Mikäli kunta päättää laatia maapoliittisen ohjelman, tulee kunnan itse voida määrittellä, millä syvyydellä ohjelmassa maapolitiikkaa käsitellään. Nyt esitetty luonnos ei jätä ns. välimallia lainkaan – joko ohjelma laaditaan ja selostetaan kaikki esitetyssä 6 §:ssä luetellut asiat tai sitten sitä ei laadita lainkaan. Vaikka Nokiallakin maapoliittinen ohjelma on mielestämme kattava, niin toivoisimme tähän joustavampaa mallia, joka mahdollistaisi kunnille erilaiset tavat laatia ja esittää maapolitiikkaansa koskevat strategiset tavoitteet.

Lisäksi pidämme tulkinnanvaraisena esitetyn 7 §:n muotoilua edellytyksestä, että ohjelman laatimisen tulisi olla ”ilmeisen tarpeetonta”. Mielestämme pitäisi riittää, että kunta itse pitää ohjelman laatimista tarpeettomana ja vaatimus ilmeisyydestä on tarpeeton ja saattaa johtaa epätarkoituksenmukaisiin kunnallisvalituksiin sen tulkinnasta.

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

Luonnoksessa yhdyskuntakehittämislaiksi maapolitiikkaa koskevat säännökset ovat muodostumassa tarpeettoman raskaiksi. Haluamme tuoda esille, että tämä ei toteuta hallitusohjelman kirjausta ylikireän sääntelyn ja byrokratian purkamisesta. Lisäksi liiallisella sääntelyllä puututaan kunnan itsehallintoon. Meille Nokian kaupungissa on epäselvää, mitä ongelmaa uudella sääntelyllä ollaan ratkaisemassa, sillä ainakaan me emme ole saaneet palautetta siitä, että nykyinen malli ei olisi riittävä.

Luonnoksessa maapoliittisen ohjelman sisällöstä, sen laatimisesta ja seurannasta on muodostumassa byrokraattinen ja raskas prosessi. Emme tunnista tarvetta säätää maapoliittisesta ohjelmasta näin pitkälti kunnan itsehallintoon puuttuvalla tavalla. Esitetyssä 5 §:ssä säädetään jo laajalti maapolitiikan tavoitteista, minkä jälkeen esitetyssä 6 §:ssä säädetään maapoliittisen ohjelman sisällöstä. Erityisen tarpeettomana pidämme sitä, että lainsäätäjä pakottaisi kunnan ”selostamaan valittujen maapoliittisten keinojen käytön edellytykset ja niiden käyttämisessä noudatettavat periaatteet” (6 §). Huomautamme, että monien maapoliittisten keinojen käyttämisen edellytyksistä säädetään jo nyt lailla (esimerkiksi alueidenkäyttölaissa, lunastuslaissa, etuostolaissa jne.) ja lisäksi esitetty 5 § velvoittaa kunnan toimimaan yhdenvertaisesti (mikä velvollisuus toki kunnalla on jo perustuslainkin nojalla) ja huomioimaan kunnan asemaan julkisen vallan käyttäjänä liittyvät velvoitteet.

Mielestämme esitetty 6 § johtaa siihen epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, että kunta joutuu laatimaan strategian, jossa selostetaan lainsäädännön sisältöä. Emme missään tapauksessa kannata tämäntyyppistä sääntelyä. Maapoliittisen ohjelman tulee olla strateginen ja sen strateginen arvo menetetään, mikäli siitä tulee toisinto olemassa olevan yhdyskuntakehittämistä koskevan lainsäädännön sisällöstä.

Edelleen pidämme esitettyä 7 §:ää tarpeettomasti kunnan itsehallintoon puuttuvana. Erityisesti viittaamme esitettyyn velvollisuuteen, että ”maapoliittisen ohjelman ajantasaisuus on tarkistettava vähintään kerran valtuuston toimikaudessa”. Mikäli ymmärrämme oikein, ohjelma pitäisi viedä valtuuston käsiteltäväksi, vaikka siinä ei virkamiesvalmistelun perusteella olisi mitään päivitettävää. Toisaalta tämä on ristiriidassa lain omankin lähtökohdan kanssa, että kunnan maapolitiikan tulee olla johdonmukaista ja pitkäjänteistä (esitetty 5 §). Maapoliittinen ohjelma on ainakin Nokian kaupungissa jo nyt pitkäjänteisiin linjauksiin perustuva ja valtuustokausien yli menevä ohjelma, ja mikäli siinä nähtäisiin päivittämisen tarvetta, asiansa osaavat kuntapoliitikot osaavat arvioida asiaa ilman lainsäädäntöäkin. Emme kuntana voi kannattaa sellaista lainsäädäntöä, joka pakottaa kunnan päättämään asiasta, jossa ei kunnan itsensä mielestä ole mitään päätettävää. Se on tarpeetonta, holhoavaa ja hallitusohjelman vastaista.

Luonnoksen 8 §:ää pidämme muotoilultaan epäselvänä. Mielestämme parempi ja riittävä muotoilu olisi, että kunnan jäsenille varataan mahdollisuus lausua ohjelmaluonnoksesta ennen sen hyväksymistä. Tietojen saantia koskeva osuus on epäselvä, ja lähtökohtaisesti tietojen saanti täytyy, kun luonnos asetetaan nähtäville ja siitä varataan mahdollisuus esittää mielipide.

Myös maapoliittisen ohjelman seuranta on ehdotetussa 9 §:ssä byrokraattinen ja raskas eikä vastaa erilaisten kuntien tarpeisiin. Kunnilla pitää säilyä oma harkintavalta sen suhteen, miten usein ohjelmaa päivitetään ja miten maapolitiikan toteutumista seurataan. Uudet seurantavelvoitteet ovat ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteen kanssa vähentää kireää sääntelyä ja byrokratiaa, ja lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa tilanteessa, jossa kuntien rahoitus ei ole kasvamassa.

Lopuksi toteamme, että luonnos epäonnistuu huomioimaan erilaisten kuntien tarpeet ja vähentämään kuntiin kohdistuvaa sääntelyä, kuten hallitusohjelma edellyttää. Maapolitiikan osalta kunnille jää vain kaksi vaihtoehtoa: a) joko päättää olla laatimatta maapoliittinen ohjelma ilmeisen tarpeettomana tai b) laatia maapoliittinen ohjelma, jonka sisällölle, osallisuudelle, päivittämissyklille ja seurannalle lainsäätäjät asettaa kaikilta osin tiukentuvia ja varsin syvälle meneviä lisävaatimuksia. Luonnos myös epäonnistuu perustelemaan tiukentuvan sääntelyn välttämättömyyden. Mielestämme erityisesti suunnitelman sisällön, päivittämissyklin ja seurannan osalta kunnille tulee mahdollistaa kevyemmät toimintamallit, jotka huomioivat tarkoituksenmukaisella tavalla kuntien erot erityisesti maankäytön tarpeissa ja kasvunäkymissä. Nyt tässä ei onnistuta. Erityisen epätoivottavana pidämme tilannetta, että ohjelma menettäisi sen strategisen luonteen ja muuttuisi lainsäädäntöä toistavaksi keinoluetteloksi.

### 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.**

**Pidättekö tätä oikeana lähtökohtana lainvalmistelussa?**

Kyllä

**Perustelut ja täydennykset:**

Pidämme tätä oikeana lähtökohtana. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen maankäyttösopimukseen perustuva malli on mielestämme toiminut Nokialla hyvin, eikä kehittämiskorvausta ole kunnassamme sovellettu käytännössä kertaakaan. Lisäksi kysymys on oikeudenmukaisesta verovarojen käytöstä. Mikäli kiinteistönomistaja hyötyy kiinteistöjensä kehittämisestä ja yhdyskuntarakentamisesta, tulee hänellä olla osallistumisvastuu infran kustannuksiin. Pidämme tätä ehtona sille, että esimerkiksi uusia asuinalueita voidaan kehittää myös maille, joissa on yksityistä maanomistusta. Tilanne, jossa verovaroja kanavoitaisiin yksityisten kiinteistönomistajien voitoiksi, ei olisi kestävä. Kunnan näkökulmasta tilanne on ollut nykyisellä sääntelymallilla toimiva, oikeudenmukainen ja alueiden erityispiirteet huomioivalla tavalla joustava.

Tuomme kuitenkin jo tässä vaiheessa esille sen, että lakiluonnos ei kuitenkaan mielestämme aidosti toteuta tätä lähtökohtaa. Esimerkiksi luonnoksen 10 §:ssä vaaditaan, että kiinteistönomistajia kohdellaan yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena tai kehittämiskorvauksena. Lisäksi luonnoksen 11 § edellyttää, että kunnan on yksilöitävä myös sopimusvalmistelussa yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa aivan kuin kyseessä olisi kehittämiskorvaus. Tämä on mielestämme ristiriidassa sopimusvapauden säilyttämisen kanssa eikä huomioi sitä, että kehittämiskorvauksia koskevia säännöksiä ei kunnissa juurikaan käytetä. Miksi sopimusmenettelyä vietäisiin käytännössä kehittämiskorvauksen suuntaan ja ketä se palvelisi?

Sopimuskorvauksen etuna on juuri sen joustavuus ja mukautuvuus erilaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kummallekin osapuolelle on selvää, että infrarakentamisen kulut tulevat olemaan selvästi enemmän kuin 50 % kiinteistön arvonnoususta (mikä on Nokialla maapoliittisessa ohjelmassa korvauksen maksimi), niiden yksityiskohtainen laskenta ei varmastikaan ole 11 §:ssä esitetyllä tavalla tarpeen. Luonnos epäonnistuu perustelemaan esitettyjen tiukennusten tarpeen ja puuttuu tarpeettomasti kuntien ja kiinteistön omistajien väliseen sopimusvapauteen. Kunnalla on jo nyt velvollisuus kohdella kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti ja maankäyttökorvauksista on maapoliittisessa ohjelmassa linjaukset, jotka ovat kiinteistönomistajien saatavilla ja joita noudatetaan. Emme ymmärrä, mitä ongelmaa byrokraattisemmalla ja hallinnollisesti raskaammalla lainsäädännöllä ollaan ratkaisemassa.

**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

**Perustelut ja täydennykset:**

Mielestämme laissa tulee säilyttää nykyisen kaltainen sopimusvapaus, mukaan lukien mahdollisuus sopia myös muista kuin laissa eksplisiittisesti mainituista oikeuksista ja velvoitteista. Tosiasiassa laista on nyt kuitenkin tulossa ristiriitainen. Millä perusteilla ja mistä asioista voidaan jatkossa sopia kehittämiskorvausta laajemmin (13 §), jos lainsäätäjät samaan aikaan edellyttävät, että kiinteistönomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena vai kehittämiskorvauksena (10 §)? Lähtökohtaisesti oikeuksille ja velvoitteille voidaan kuitenkin määritellä taloudellinen arvo, joten lainsoveltajana pidämme epäselvänä, mistä asioista tosiasiassa voidaan vielä 10 §:n estämättä sopia.

Tuomme tässä yhteydessä esille, että nykyisen kaltaisen sopimusvapauden säilyttäminen ei ole vain kuntien vaan myös kiinteistönomistajien etu. Missään tapauksessa ei ole kiinteistönomistajien edun mukaista, että hankkeet eivät toteudu, koska lainsäädäntö estää tarkoituksenmukaisen sopimisen niihin liittyvistä kustannuksista ja muista oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi tulisi muistaa, että sopimukset ovat lähtökohtaisesti kiinteistönomistajille kehittämiskorvausta edullisempia ja ainakin Nokialla myös maapoliittinen ohjelma ohjaa tähän, jolloin emme näe perustetta tehdä sopimuksista järempiä. Mikäli sopimukset eivät olisi kiinteistönomistajille parempi vaihtoehto, kehittämiskorvauksia perittäisiin kunnissa huomattavasti useammin. Tämä ei kuitenkaan vastaa meidän käsitystämme.

Lisäksi luonnoksessa esitetään sääntelyä, joka rinnastaisi maankäyttösopimukseen käytännössä kaikki kunnan tekemät maankäytön sopimukset kaavoituksen käynnistämissopimuksista (14 §) kaikkiin

muihin muilla tavoin nimettyihin sopimuksiin, jotka jollain tavalla liittyvät kaavojen toteuttamiseen (15 §). Myös tämä tosiasia rajoittaa sopimusvapautta täysin tarpeettomalla tavalla. Esimerkiksi Nokialla tehdään jonkin verran maankäyttösopimuksia täydentäviä yhteistyösopimuksia, joissa sovitaan toteutuksen käytännön kysymyksistä, ja näiden rinnastaminen maankäyttösopimukseen on täysin epätarkoituksenmukaista.

**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 kirjatuihin edellytyksiin?**

**Kannatatteko esitettyä säännösluonnosta?**

Kyllä, mutta muutettuna

**Perustelut ja täydennykset:**

Nokian kaupunki kannattaa esitystä muutettuna. On perusteltua, että myös poikkeamisluvan ja puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä voidaan sopia yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta. Esimerkiksi poikkeamislupa voi joissain tapauksissa tuottaa kaavaa vastaavan alueen kehittämistarpeen, ja on myös kiinteistönomistajan etu, että kunnan ei ole välttämätöntä tehdä kaavamutosta vain siksi, että kustannustenjaosta olisi mahdollista sopia.

Emme kuitenkaan näe perustetta sille, miksi sopimusmenettelyn käyttöä ja laajuutta on näissä tapauksissa pyritty luonnoksessa näin voimakkaasti rajoittamaan. Esimerkiksi vaatimus siitä, että menettelyn soveltamisesta tulee päättää ensin maapoliittisessa ohjelmassa voisi pahimmillaan tarkoittaa koko hankkeen viivästymistä maapoliittisen ohjelman päivittämisen takia. Tämä ei varmastikaan voi olla lainsäätäjän tarkoitus. Lisäksi huomautamme, että maapoliittisen ohjelman tarkoitus on olla strateginen asiakirja ja sen muuttaminen tällä tavoin juridiseksi ennakoedellytykseksi tietyn menettelyn käyttämiselle on strategisen tarkoituksen vastaista.

Edelleen pidämme epätarkoituksenmukaisena, että kiinteistönomistajia kohdeltaisiin epäyhdenvertaisesti riippuen siitä, onko kyseessä kaavamutos vai poikkeamislupa. Jos tarkoitus on lisätä joustavuutta, niin silloin myös 17 §:n tarkoittamissa tilanteissa tulisi olla yhtä laaja sopimusvapaus kuin muissakin maankäyttösopimustilanteissa. Esitetty 13 §:n soveltamisen poissulkeminen voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, missä kaavamutos jouduttaisiin käynnistämään vain siksi, että osapuolten käytössä olisi laajempi sopimusvapaus. Tämä ei varmastikaan myös voi olla lainsäätäjän tarkoitus eikä se varmastikaan ole kiinteistöään kehittävän kiinteistönomistajien etu.

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

Säännösluonnoksissa on kaksi keskeistä ongelmaa. Kuten edellä jo olemme tuoneet esille, vaikka sopiminen säilyy periaatteessa ensisijaisena vaihtoehtona, sopimusvapautta tosiasiasa rajoitetaan ja sopimisesta tehdään hallinnollisesti raskaampaa. Toinen ongelma on, että luonnoksen mukainen esitys ei mielestämme huomioi asianmukaisella tavalla sitä tosiasiaa, että kuntien kaavahankkeet eivät ole vain uusia asuinalueita vaan kunnissa tehdään merkittävä määrä täydennysrakentamista. Luonnoksessa esitetty lainsäädäntö ei ole juurikaan kehittynyt maankäyttö- ja rakentamislain säätämisen ajoista, vaikka maankäytön tarpeet ovat nyt toiset ja myös ilmastonmuutoksen torjunta edellyttää maankäytöltä uudenlaista tehokkuutta ja ekologista kestävyyttä.

Täydennysrakentamiselle luonteenomaista on se, että kaava-alueita ei kehitetä laajoina kokonaisuuksina vaan kaava-alueet ovat tyypillisesti pieniä, mahdollisesti vain yhden tontin kokoisia. Kiinteistöjä myös kehitetään usein eri aikaan, mistä hyvä esimerkki on Nokian keskusta, jossa kiinteistöjä on kehitetty liiketoiminnasta asumiseen yritysten liiketoimintaedellytysten muuttumisen ja toisaalta strategisten valintojen myötä. Kaavahankkeet ovat hyvin eriaikaisia eikä kunta välttämättä voi ennakoida, milloin hankkeet realisoituvat. Samaan aikaan keskustassa on täytyntä kehittää liikennejärjestelyjä ja palveluja. Pidämme aidosti haasteellisena tehdä ehdotetun 11 §:n mukaista laskentaa täydennysrakennushankkeissa, koska 11 § on laadittu uusien asuinalueiden rakentamisen näkökulmasta. Samoin 11 § on laadittu yhtenäisten isojen kaava-alueiden näkökulmasta, vaikka se ei aina vastaa todellisuutta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö täydennysrakentaminen yhtä lailla vaadi kunnalta investointeja.

Mielestämme täysin aiheellinen huoli on, että 11 §:n ja oikeastaan koko 3 luvun kasuistinen ja vanhahtava sääntelytapa johtaa siihen, että erityisesti täydennysrakentamisen osalta maankäyttösopimuskorvausten ennakointi tulee olemaan vaikeaa ja kiinteistönomistajat voivat myös joutua keskenään eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, milloin he hankkeisiinsa ryhtyvät. Tämä ei voi olla lainsäätäjän tarkoitus eikä kiinteistönomistajien etu. Riskinä on, että kiinnostus täydennysrakentamiseen loppuu, mikä haittaisi erityisesti myös kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Edellä esitetyistä täydennysrakentamiseen täytyy olla mahdollista luoda yhdenvertainen, kaikkien osapuolten edut huomioiva laskentamalli eikä ehdotettu 11 § vastaa tähän tarpeeseen. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla, että kunta voisi arvioida täydennysrakentamisen sopimuskorvausten laskentaperusteena olevat kustannukset kuntatasolla toteutuvan yhdyskuntarakentamisen investointikustannusten perusteella, jolloin malli olisi ennakoitava ja yhdenvertainen.

Lisäksi haluamme esittää joitakin pykäläkohtaisia huomioita. Kuten edellä on tuotu esille jo useasti, 10 § on tarpeettoman kasuistinen ja osin ristiriitainen sopimusvapauden kanssa. Sama koskee 11 §:ää, joka edellä todetusti ei myöskään palvele tosiasiallista sopimuskäytäntöä. Erityisen ongelmallista kasuistisessa sääntelytavassa on, että se ei huomioi mahdollisia tulevaisuuden tarpeita (esimerkiksi kaavam muutoksen toteuttamiseksi tehtävän ekologisen kompensaation kunnalle aiheuttamat kustannukset). Tämä ei olisi niin suuri ongelma, mikäli sopimusvapaus kunnan ja kiinteistönomistajien välillä aidosti säilyisi. Esitämme että 3 luvun 11 § kirjoitetaan nykyistä väljemmin ja/tai vähintään 10 §:stä poistetaan yhdenvertaisuuden vaatimus sopimuskorvauksen ja kehittämiskorvauksen välillä, jotta tavoite sopimusvapauden säilymisestä toteutuu.

Ehdotettu 12 § ei mielestämme myöskään ole onnistunut. Käytännössä sillä siirretään olemassa olevien rakennusten purkukustannukset sekä pilaantuneiden maiden puhdistuskulut kunnan veronmaksajien maksettavaksi, mikä ei ole tarkoituksenmukaista eikä miltään osin perusteltua. Puhdistamiskuluista on suljettu pois ainoastaan aiheuttajavastuun perusteella maksettavaksi tulevat kulut (ympäristönsuojelulaki 133 § 1 mom.), mutta mielestämme mitään puhdistuskuluja ei tulisi tällä tavoin vyöryttää veronmaksajille. Perustelujen mukaan myös 133 § 2 mom. aiheuttajavastuuseen rinnastuva vastuu ei oikeuta vähennykseen, mutta mielestämme tämä on lain sanamuodon perusteella epäselvää. Lisäksi käytännössä tilanteet ovat hyvin usein sellaisia, että kunta ei pysty näyttämään toteen, että alueen haltija olisi YSL:n 133 2 momentin mukaisesti tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alueen tila sitä hankkiessaan. Tilanne on kuitenkin yleensä se, että ostaja on vähintään hyväksynyt riskin, että ostettavalla kiinteistöllä voi olla vuosikymmeniä tai yli satakin vuotta vanhaa pilaantumista teollistumisen alkua ajoilta, ja ostaja on myös saattanut tällä perusteella neuvotella kohteen hankintahinnasta alennusta. Tällöin on täysin kohtuutonta, että puhdistamiskulut olisivat 12 §:ssä ehdotetulla tavalla vähennyskelpoisia ja vähentäisivät kunnalle kuuluvaa korvausta.

Suhtaudumme kriittisesti ehdotettuun 14 §:än, jossa säädettäisiin kaavoituksen käynnistämissopimuksesta. Erityisesti sen 3 momentti, jossa vaaditaan, että käynnistämissopimukseen sovelletaan maankäyttösopimusta koskevia säännöksiä, on epäonnistunut ja tulisi poistaa. Kaavoituksen käynnistämissopimusta ei tule käsitellä maankäyttösopimuksena, ne ovat eri asioita. Lisäksi on epäselvää, mistä oikeuksista ja velvollisuuksista 1 momentissa on kyse, kun sopimuksen sisältönä on yleensä ollut osapuolten tavoitteet (ei sitovia) ja lisäksi on sovittu kaavan laatimisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (kaavan laatiminen ja erilaiset ulkopuolisilta tahoilta tilattavat selvitykset). Emme tunnista, millä perusteella tästä asiakirjasta tulisi tehdä ainakaan nykyistä raskaampaa asiakirjaa. Ehdotettua 14 §:ää olisi syytä täsmentää vastaamaan nykyistä käytäntöä, joka on ainakin Nokialla ollut toimiva.

Myös ehdotettu 15 § kaventaa tarpeettomalla ja epätarkoituksenmukaisella tavalla kuntien sopimusvapautta. Nähdäksemme maankäyttösopimus on sopimus, jolla sovitaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (kuten 3 luvun otsikkokin jo kertoo) eikä ole mitään perustetta, miksi niitä koskevia säännöksiä tulisi soveltaa kunnan muihin mahdollisiin sopimukseen, jotka liittyvät kaavoitukseen tai kaavojen toteuttamiseen. Lisäksi pykälän perusteluissa todetaan, että pykälää olisi tarkoitus soveltaa ”myös sellaisiin oikeussuhteisiin, jotka eivät olisi muodollisesti sopimuksia” ja soveltamisalana todetaan perusteluissa ”suunnitteluvarauksiksi tai kehittämisvarauksiksi nimetyt menettelyt”. Ehdotettu sääntely on epäselvää, ja se rikkoo myös periaatetta, että perusteluilla ei tule säätää. 15 §:n sanamuodon mukaan kyseessä tulisi olla maankäyttösopimukseen rinnastuva oikeussuhde, mitä erilaiset suunnittelu- tai kehittämisvaraukset eivät ole. Kuten edellä on todettu, maankäyttösopimus on ensisijaisesti yhdyskuntarakentamisen kustannusjakoa koskeva sopimus ja se tulee lähtökohtaisesti tehtäväksi vasta siinä vaiheessa, kun asemakaavaluonnos tai -ehdotus on ollut nähtävillä. Mielestämme ehdotettu 15 § tulisi poistaa.

Ehdotettu 15 § tekee myös epäselväksi monen hyväksi todetun sopimuskäytännön jatkomahdollisuudet. Esimerkiksi Nokialla on laadittu maanvuokralaisten kanssa toteutus sopimuksia, jotka ovat kehittyneet maanvuokralaisten esitysten ja aloitteiden pohjalta nykyisen kaltaisiksi. Sopimusmallista ovat pitäneet sekä maanvuokralaiset että rakennusliikkeet ja sitä on hyödynnetty laajalti. Toteutus sopimuksella maanvuokralainen on saanut kaavamuutoksen myötä merkittävää tuottoa, koska sopimusmalli mahdollistaa vuokraoikeuden myymisen eteenpäin. Maanvuokralainen on osallistunut tontin käyttötarkoituksen muutoksesta johtuviin kustannuksiin, joita ovat usein olleet esimerkiksi maaperän kunnostus, johtosiirrot ja meluseinän rakentaminen. Kaavamuutoksen jälkeen kaupunki on vuokrannut tontin maanvuokralaisen osoittamalle taholle. Mielestämme ei ole mitään syytä rinnastaa esimerkiksi näitä sopimuksia maankäyttösopimukseen, koska niiden käyttötarkoitus ja tavoite ovat eri vaikkakin ne liittyvät kaavoitukseen.

Ehdotettu 16 § asettaisi kunnalle varsin epämääräiset tiedottamisvelvollisuudet. Jos ja kun maankäyttösopimuksen ensisijainen tarkoitus on sopia yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ja sopimus tulee lähtökohtaisesti tehtäväksi kaavoituksen loppuvaiheessa, pidämme hyvin erikoisena ehdotettua sääntelyä. Perusteluissa väitetään, että laatimismenettelyä ”selkeytetään” mutta tosiasiallisesti on tullut sekava verrattuna nykyisen alueidenkäyttölain 91 b § 4 momenttiin, joka on selkeä ja hyvä.

Esimerkiksi Nokialla maankäyttösopimuksen laatimisen tarve on kerrottu yleensä sekä asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa sekä kaavaselostuksessa jo luonnosvaiheessa, eikä tästä tiedotustavasta ole tullut kritiikkiä.

Osittain ehdotetun pykälän epäselvyys liittyy siihen, että maankäyttösopimukseen on haluttu rinnastaa myös kaikki mahdolliset muut kunnan oikeussuhteet. Olemme tätä kritisoineet jo 15 §:n yhteydessä. Jos lainsäätävä katsoo, että olisi olemassa jotain maankäytöllisiä oikeussuhteita, joita pitäisi säännellä (kuten ”suunnitteluvaraus”, johon viitataan perusteluissa), tulee niitä säännellä eksplisiittisesti eikä puhua ”maankäyttösopimukseen rinnastettavista oikeussuhteista”. Esitetty sääntely ei edusta hyvää ja selkeää lainsäädäntötapaa.

Toteamme myös, että tavanomaisessa maankäyttösopimusprosessissa on kyse sopimusneuvottelusta, jossa osapuolet keskustelevat euroista, eikä prosessissa ole ”osallisia”, joille täytyy varata mahdollisuus saada tietoja ja lausua mielipiteensä asiasta. Osallisilla viitataan kaavan osallisiin ja sopimuksella ei saa sopia kaavan sisällöstä. Laki pitää ymmärtää sen sanamuodon mukaan ja ehdotettua sääntelyä on nyt valitettavasti sisällöllisesti hyvin vaikea ymmärtää, kun siinä menevät maankäyttösopimukset ja väitetyt rinnastettavat oikeussuhteet sekaisin. Esitämme, että palataan 91 b §:n 4 momentin mukaiseen muotoiluun, jossa ei ole ollut mitään vikaa.

Pykälissä 18–28 säädettäisiin kehittämiskorvauksesta. Lähtökohtana ainakin Nokialla on aina sopimusmenettely, jotta tähän raskaaseen kehittämiskorvausmenettelyyn ei tarvitsisi ryhtyä.

Ehdotetun 19 § mukaan arvonnousu ei ole merkittävä, jos lisärakennusoikeuden määrä asuntorakentamisessa 500 kerrosneliometriä. Ottaen huomioon, että 500 kerrosneliometrin arvo vaihtelee kunta- ja aluekohtaisesti, pidämme hieman erikoisena, että kiinteistönomistajat voivat tältä osin olla keskenään hyvinkin eriarvoisessa asemassa. Olisikin syytä vielä harkita, olisiko kuntakohtaista harkintaa mahdollista lisätä tältä osin. Nyt harkintavaraa on ehdotetussa 3 momentissa vain ylöspäin, ei alaspäin.

Hieman erikoisena pidämme myös 28 §:ä erillisestä kehittämiskorvauksia koskevasta tietoaaineistosta. Nykyisessä alueidenkäyttölaissa on vanha vaatimus parinkymmenen vuoden takaa luettelon pitämisestä. Etenkin kun nykyään on olemassa kuntia velvoittava tiedonhallintalaki, johon myös perusteluissa viitataan, olisi syytä kriittisesti pohtia, onko ylipäätään tarvetta säätää erikseen tietoaaineiston ylläpidosta. Velvoite lisää kunnassa tiedonhallinnan työtaakkaa ilman, että on selvää, mitä tahoja erillinen tietoaaineisto palvelisi. Lisäksi jos kehittämiskorvauksia määrätään vain joitakin tai ei lainkaan kahdessakymmenessä vuodessa (kuten Nokiolla on MRL:n säätämisen jälkeen käynyt), onko erilliselle tietoaaineistolle todella tarvetta. Lähtökohtahan on, että kehittämiskorvaus tulee sovellettavaksi vain, jos sopimukseen pääseminen on mahdotonta.

## 4 Luku Kehittämialue

### **Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).**

Kehittämialue voisi periaatteessa olla käyttökelpoinen strateginen työkalu, mutta nykyisessä muodossa se on osoittautunut toimimattomaksi ja sen käyttö on käsityksemme mukaan ollut valtakunnallisestikin vähäistä. Nokiolla ei ole sovellettu nykyisen alueidenkäyttölain 15 luvun säännöksiä lainkaan.

Ongelmana on, että kehittämialueella pyritään ratkaisemaan tilanteita, joissa maanomistuksen pirstoutuneisuus aiheuttaa kehittämisen haasteita. Lähtökohtaisesti tällöin on jo yleensä huonot edellytykset alueen kehittämiselle, koska näkemyksiä kehittämisen tavoitteista voi olla paljon ja ne voivat olla keskenään ristiriitaisia. Se, että 50 % alueen omistajista on aloiteoikeus kehittämialueeksi nimeämiseksi, on hieman ristiriitaista sen kanssa, että 32 §:n mukaisia erityisjärjestelyt edellyttäisivät yhteisön muodostamista (2 mom. kohta 1) ja kunnan ja kiinteistönomistajien välistä sopimista (2 mom. kohta 2). Jotta järjestelyllä olisi edellytykset menestyä, sen takana tulisi olla selvästi laajempi maanomistus.

Emme kannata 31 §:ssä ehdotettua aloitteen käsittelyaikavelvoitetta. Lisäksi pitäisi ottaa kantaa siihen, onko aloitetta koskevalla hylkäävällä päätöksellä sitovuutta vai voiko aloitteen tehdä välittömästi uudelleen.

Pidämme epätodennäköisenä, että esitetyillä muutoksillakaan tämä lainsäädäntöinstrumentti saisi laajaa käyttöä ja joka tapauksessa se vaatisi selkeää valtakunnallista tukea ja ohjeistusta.

## 5 Luku Tonttijako

### **Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).**

Lähtökohtaisesti pidämme ohjeellisesta tonttijaosta luopumista selventävänä uudistuksena. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan kovin syvällisesti ole pohdittu tämän uudistuksen seurauksia. Pidämme todennäköisenä, että sitovien tonttijakojen laatiminen yleistyy asemakaavan yhteydessä nykytilanteesta, jolloin tästä menettelystä tulee ensisijainen ja erillisestä tonttijaosta erilaisia muutostilanteita koskeva menettely. Siihen nähden, että käytännöt voivat muuttua aika paljonkin, on vaikutustenarviointi (luku 4.1.4) tehty varsin kevyesti. Siihen nähden, että tässä tehdään selkeä muutos ja edellytetään selvemmin muun muassa erillisen tonttijakokartan laatimista kaavan yhteydessä, olisi ollut toivottavaa, että säännöksiä ja niiden selkeyttä olisi vielä käyty tarkemmin läpi.

Myös erillistä tonttijakoa koskevien säännösten sisäiseen koherenssiin tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota. On jonkin verran ristiriitaista, että kiinteistön haltija ei voi hakea tonttijakoa (34 §) mutta hän voisi hakea tonttijaon muutosta (35 §) ilman kiinteistönomistajan suostumusta. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole perusteltu, miksi oikeuden tulisi näissä tilanteissa olla erilainen. Mielestämme olisi loogista ja tarkoituksenmukaista, että kiinteistön haltija voisi hakea tonttijakoa kummassakin tilanteessa kiinteistönomistajan suostumuksella.

Lisäksi toivomme, että oikeus esittää tonttijaosta mielipide (41 §) ja velvollisuus tiedottaa päätöksestä ”mielipiteen jättäneelle” (42 §) olisi selvemmin sidottu valitusoikeuteen (66 §). Ehdotetulla muotoilulla jää epäselväksi, onko kunnalla velvollisuus lähettää päätös tiedoksi myös niille ”mielipiteen jättäneille”, joilla ei ole lainmukaista valitusoikeutta. Koska ehdotus tonttijaoksi tulee olla julkisesti nähtäville, niin mielipiteen voi periaatteessa lähettää kuka tahansa kunnan ulkopuolinenkin taho. Lainsäätäjän tarkoitus ei liene se, että heillekin pitäisi päätöksestä tiedottaa henkilökohtaisesti, koska päätöksen tiedottamisen tarkoituksena on mahdollistaa valitusoikeuden käyttäminen.

Tuomme myös esille, että lakiehdotuksessa parissakin kohdassa ja tässä luvussa ehdotetussa 41 §:ssä käytetty muotoilu ” kiinteistöjen omistajille ja haltijoille on varattava mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista” on epäselvä. Mikäli tonttijaolla toteutetaan asemakaavaa, löytyvät lähtökohdat ja tavoitteet asemakaavasta, joka on julkinen asiakirja. Jos taas kysymys on esimerkiksi jonkun tontin omistajan hakemuksesta, on tämä hakemus asianosaisten saatavilla jo julkisuuslainkin nojalla. Emme hahmota, mistä tällaisessa erillisessä tiedonsaannin varaamismahdollisuudessa olisi kyse ja mielestämme olisi riittävää todeta, että asianosaisille tulee varata mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Toteamme myös lyhyesti, että muistutus on maankäyttöasioissa ehdotusvaiheessa vakiintunut ilmaisu mielipiteelle eikä sitä olisi tässä ollut tarpeen muuttaa. On hieman epäloogista, että mikäli tonttijako tehdään kaavan yhteydessä, siitä voi tehdä muistutuksen, mutta erillisessä tonttijaossa käytetään termiä mielipide.

## 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?**

Vaihtoehtoa 2 (erilainen menettely 1. asemakaavan yhteydessä)

**Perustelut ja täydennykset:**

Kannatamme 48 §:n vaihtoehtoa 2. Vaihtoehto 1 on kunnalle huomattavasti kalliimpi vaihtoehto. Nokian kaupunki on pyrkinyt ensisijaisesti sopimaan haltuunoton korvauksista, mikä olisi edelleen mahdollista vaihtoehdossa 2. Se on myös keskeistä, että vaihtoehdossa 2 voi lohkomistoimituksella saada hoidettua sekä omistuksen että hallinnan siirtymisen 1. asemakaavan mukaisilla katualueilla. Positiivista on, että lailla pyritään edistämään omistuksen, hallinnan ja korvausten maksun kokonaisuuden valmiiksi saamista.

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

Taloudellisesti luku 6 on kunnille kaikkein kriittisin ja sen merkittävyyteen nähden sen vaikutustenarviointi on tehty hämmästyttävän kevyesti.

Eryisesti aiemman katualueen luovutusvelvollisuuden poistaminen ensimmäisen asemakaavan osalta ja sen sijaan säädettävä täyden korvauksen periaate myös katualueuovutusten osalta muuttavat nykyistä kunnan ja maanomistajan välistä vastuunjakoa nykytilanteesta, eikä ehdotuksessa ole tähän liittyen esitetty ratkaisuja muutoksen vaikutusten kompensoimisesta kunnille. Ehdotuksessa todetaan, että ”katualueen luovuttaminen ilman täyttä korvausta on perustuslain omaisuuden suojaan liittyvän 15 §:n vastainen”. Muun muassa tällä perustella muutosta on pidetty väistämättömänä ja vaihtoehdottomana. Vaikutustenarvioinnissa myös

mielestämme virheellisesti esitetään, että tällä ei olisi vaikutusta kaavojen etenemiseen. Mielestämme sen toteaminen, että mitään vaikutusta kaavahankkeiden etenemiseen ei olisi, edellyttäisi laajempaa ja tarkempaa vaikutusten arviointia.

Eriyisen suuri muutos tulee olemaan tilanteissa, joissa kunnalle tulisi katualueen lunastuskustannuksia mutta maanomistajan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisvelvollisuus jäisi esitetyn 500 k-m<sup>2</sup>:n asuisrakennusoikeuden alle. Tämä tarkoittaa, että näissä tapauksissa kaavamuutos voisi olla kunnan kannalta vain selvästi miinusmerkkinen. Mielestämme ei voi olla kenenkään intressissä, että hankkeita jäisi toteutumatta siitä syystä, että lainsäätäjä on rajoittanut kunnan ja maanomistajan oikeutta sopia oikeudenmukaisesta kompensaatiosta. Jos kadun rakentaminen on selvästi tarpeen, jotta maan arvo nousee ja sitä saadaan hyödynnettyä, on myös maanomistajan intressissä, että katu rakennetaan. Kadun toteuttamisen jättäminen maanomistajan vastuulle on mahdollista vain poikkeustapauksissa eikä tätä olla muuttamassa.

Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen lisää kuntien kustannuksia sekä edellyttäisi mielestämme myös toimivia siirtymäsäännöksiä ja valtion rahoitusta. Koska kunnat eivät ole voineet ottaa huomioon tulevaa sääntelyä arvioidessaan jo tehtyjä kaavapäätöksiä ja niitä koskevia maankäyttösopimuksia, tulisi täyden korvauksen periaatteen koskea vain tulevien asemakaavojen mukaisia katualueita.

Olisi ollut myös tarpeen arvioida perusteellisemmin, olisiko yksityisteitä koskeva poikkeus (nykyisen alueidenkäyttölain 104 § 4 mom.) ollut mahdollista kaikesta huolimatta säilyttää. Yksityistiealue on jo valmiiksi yhteisessä kulkukäytössä eikä maanomistaja käytännössä voi hyödyntää sitä yksityisiin tarkoituksiinsa. Mikäli poikkeusta ei säilytetä, maanomistaja hyötyy lunastuskorvausten lisäksi muutoinkin haltuunotosta, kun esimerkiksi kunnossapitokustannukset jäävät pois. Usein maanomistaja on vähintään tien osakkaana velvollinen osallistumaan sen kunnossapitokustannuksiin. Korvauksettomuus on ollut perusteltu juuri siitä näkökulmasta, että muutos hyödyttää yksityisiä tienpidon velvollisuuksien muuttuessa julkisen tahon kunnossapitovelvollisuuksiksi.

Lisäksi ehdotetulla 62 §:llä lisättäisiin kuntien maksuvelvollisuutta säätämällä, että kaikkiin julkisyhteisöjen tekemiin tontin tai rakennuspaikan osia koskeviin lunastuksiin sovellettaisiin lunastuslain mukaisia korvausperusteita. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kunnan on aina maksettava tontinosan lunastuksessa lunastuslain määrittelemä 25 % korotus lunastushintaan. Muut tontinosia koskevat lunastukset esimerkiksi yksityisten kiinteistönomistajien välillä tapahtuisivat edelleen kiinteistönuodostuslain nojalla sen maksuperusteita käyttäen ja siten yksityisen ei tule maksaa tontinosan lunastustilanteessa lunastuslain 25 % korotusta. Luonnoksen mukaisessa vaihtoehtojen tarkastelussa tätä asiaa ei ole tarkasteltu käytännössä lainkaan. Emme pidä perusteltuna, että julkisyhteisöä kohdeltaisiin epäedullisemmin kun yksityisiä tahoja. Pidämme myös erikoisena, että vaihtoehtoja ei ole esitetty eikä vaikutuksia kuntataloudelle arvioitu.

Selkeyttävänä uudistuksena pidämme lunastusperusteiden karsimista maakuntakaavaan perustuvan lunastuksen poistamisella.

Ehdotetussa 60 §:ssä aiempi MRA 102 §:n mukainen luettelo maksamattomista sopimuskorvauksista on hieman yllättäen muuttunut velvollisuudeksi ylläpitää tietoaineistoa kaikista sopimuskorvauksista. Uutta velvoitetta on perusteltu sillä, että ”pyrittäisiin parantamaan sopimuskorvauksista saatavilla olevaa tietoa”. Kuten muissakin vastaavissa kohdissa olemme todenneet, emme pidä perusteltuina kunnan yleisistä tiedonhallintavelvoitteista erillisiä velvoitteita. Kunnilla on jo nyt oltava tiedonohjaussuunnitelmat, joilla varmistetaan tiedon saatavuutta ja eheyttä, ja tiedonhallinta on tavanomainen osa kuntien toimintaa. Emme näe, mitä tällä muuttuneella lainkohdalla tavoitellaan eikä mielestämme ole osoitettu, että kuntien tiedonhallinnassa olisi tältä osin jokin korjattava puute.

## 7 luku Muutoksenhaku

### **Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).**

Ehdotuksessa oltaisiin säätämässä suoraan maapoliittista ohjelmaa koskevan päätöksen valituskelpoisuudesta kuntalain mukaisesti (67 §). Ottaen huomioon, että luonnoksessa ollaan ehdottamassa, että ohjelma tulee tarkistaa kerran valtuustokaudessa, niin mielestämme olisi syytä säätää, että päätöksestä ei voi valittaa, mikäli ohjelmaa ei muuteta (tai vaihtoehtoisesti säätää, että ohjelmaa ei ole pakko viedä uudelleen valtuuston käsiteltäväksi, jos sitä ei sisällöllisesti muuteta). Olisi hyvin epätarkoituksenmukaista, että samoista asioista olisi mahdollista valittaa uudelleen neljän vuoden välein.

Lisäksi lakiin oltaisiin lisäämässä säännös, missä foorumissa maankäyttösopimuksia koskevat erimielisyydet ratkaistaan (68 §). Ehdotettu 68 § tekee oikeustilasta sekavan. Mielestämme olisi perustellumpaa, että maankäyttösopimuksia koskevat kysymykset käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa. Yleensä sopimuksissa sovitaan osapuolten valitsemasta foorumista, joka yleensä on käräjäoikeus. Koska käsityksemme mukaan valtaosa sovittavista kysymyksistä on yksityisoikeudellisia, tulisi riidat ohjata yleisiin tuomioistuihin.

## 8 Luku Erinäisiä säännöksiä

### **Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).**

Kunnan mahdollisuudet siirtää asemakaavan mukainen toteuttamisvastuu yksityiselle taholle ovat säilymässä ennallaan. Ottaen huomioon, että katujen ilmaisluovutusvelvollisuus kunnille poistetaan, olisi mielestämme ollut hyvä pohtia myös tämän säännöksen käyttöalaa, joka on nyt rajattu vain loma-, matkailu- ja muihin vastaaviin hankkeisiin.

## 9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

## Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

Siirtymäaikojen tulisi olla realistisia kuntien resurssien näkökulmasta, missä lainsäätäjät ei ole nyt mielestämme onnistunut. Kysymys ei ole vain taloudellinen vaan jatkuvat ja nopeasti toteutettavat muutokset kuormittavat etenkin pienemmissä kunnissa samoja viranhaltijoita, mikä vähentää kuntien veto- ja pitovoimaa työnantajina. Muutokset edellyttävät aina vähintään perehtymistä, koulutusta ja sisäisten prosessien hallintaa, mistä syystä niitä ei tulisi tehdä ilman painavia perusteluja ja tehtäviin muutoksiin tulisi varata riittävä aika.

Olisimme monien muiden kuntien tavoin toivoneet, että katualueen ilmaisuovutusvelvollisuuteen olisi voitu luoda järkevä siirtymäaika, jotta muutos olisi voitu toteuttaa hallitusti. Päinvastoin ehdotettu 76 § nähdäksemme tarkoittaa, että kunnille asetetaan aikataulullinen paine viedä keskeneräiset asiat päätökseen ennen lain voimaantuloa. Olisi mielestämme ollut perusteltua, että lain voimaan tullessa keskeneräisiin asioihin olisi voitu soveltaa vielä vanhaa lakia. Tätä perustelisi mielestämme myös se, että kunnat eivät ole voineet aiempia asemakaavoja hyväksyessään ottaa huomioon, että katujen ilmaisuovutusvelvollisuus tulee poistumaan ja maankäyttösopimukset on neuvoteltu voimassa olevan lain säännösten mukaisesti. Voimaantulosäännöksellä puututaan kuntien ja maanomistajien väliseen sopimustasapainoon tavalla, jota ei ole mielestämme perusteltu. Lisäksi ehdotettu 76 § voi tuottaa ennakoimattomia taloudellisia vaikutuksia kunnille, mikäli siinä ehdotetussa viiden vuoden määräajassa pitäydytään.

Edelleen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä tulisi selkeyden vuoksi ottaa kantaa siihen, mitä lakia sovelletaan omistusoikeuden siirtymiseen sellaisissa tapauksissa, joissa 1. asemakaavan mukaisen katualueen lohkominen on tullut vireille ennen uuden lain voimaan tuloa. Perusteluissa (s.146) mainitaan, että kadun toteuttamisprosesseissa keskeneräisissä oikeustoimissa siirryttäisiin noudattamaan uutta lakia, jolloin kunta ei voisi enää saada katualuetta omistukseensa ilmaisuovutuksena. Tämä on mielestämme varsin epäselvä ja epätoivottava oikeustila. Mikäli omistusoikeus ei siirtyisikään kunnalle, tarkoittaisi se sitä, että toimitus pitäisi keskeyttää siihen saakka, kunnes omistusoikeus on kunnalla, koska katualueen voi lohkoa vain kunnan omistukseen. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että vireillä olevia lohkomistoimituksia jää roikkumaan. Tästäkin näkökulmasta olisi ollut perustellumpaa, että kesken olevat prosessit voitaisiin viedä päätökseen nyt voimassa olevan lain säännösten mukaisesti.

Yhteenvetona toteamme, että emme pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että keskeneräisissä prosesseissa säännökset muuttuvat eikä tämä ole yleensä ollut lainsäädännön lähtökohtakaan. Ehdotettu sääntely tuottaa epätoivottuja ja vaikeasti ennakoitavia haittavaikutuksia ja voimaantulosäännöksissä tulisi noudattaa sitä vakiintunutta periaatetta, että keskeneräiset prosessit voidaan viedä loppuun suunnitellusti niitä sovittaessa tai vireille laitettaessa voimassa olleen lainsäädännön mukaisin säännöksin.

## 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 osuvaan.**

**Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?**

Jossain määrin puutteellisena

**B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?**

Kyllä

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

Uusien menettelyjen ja muutosten kokonaisvaikutusta kuntatalouteen ei ole riittävällä tavalla arvioitu. Luonnoksessa vaikutukset kuntatalouteen esitetään vähäisinä, vaikka tosiasiallisesti muutosten vaikutukset kumuloituvat. Byrokratia ja hallinnollinen taakka lisääntyvät merkittävästi sekä maapolitiikan harjoittamisessa että maankäyttösopimusten valmistelussa, mikä käytännön työtaakkana kohdistuu etenkin pienemmissä kunnissa samoihin viranhaltijoihin. Tällä voi olla myös työhyvinvoinnillisia ja kunnan työnantajaimagoa haittaavia vaikutuksia, ja kunnilla on jo nyt osin haasteita kilpailla asiantuntevasta työvoimasta.

Maapolitiikan osalta pidämme todennäköisenä, että tiukentuvat sisältövaatimukset, osallistaminen ja seurantavaatimukset johtavat kunnassa resurssitarpeeseen ja konsulttikulujen kasvuun. Myös maankäyttösopimusten valmistelun kustannuslaskenta muuttuu raskaammaksi, kun siinä jatkossa edellytetään kehittämiskorvausta koskevien säännösten mukaista laskentaa. Kunnan mahdollisuuksia neuvotteluprosessien keventämiseen rajoitetaan, vaikka se olisi kaikkien osapuolten intressien mukaista. Vaikutustenarvioinnissa näihin prosesseihin liittyvä työmäärä ja kustannukset on voimakkaasti aliarvioitu. Myös muutokset ja uusien prosessien luominen tuottavat kuluja, mistä syystä kaikkien muutosten tulisi olla huolellisesti perusteltuja. Näin ei mielestämme nyt ole.

Katujen ilmaisluovutuksen poistumisella on selvä vaikutus kuntatalouteen ja nykyinen maanomistajien ja kuntien välinen vastuunjako muuttuu perustavalla tavalla. Lunastuslain soveltamislain laajentaminen kaikkiin tontinosien lunastuksiin tulee myös merkitsemään lisäkustannuksia, joiden vaikutusta kuntatalouteen ei ole asianmukaisesti arvioitu.

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että sopimusvapaus säilyisi entisenlaisena, vaikka tosiasiallisesti maankäyttösopimuksia pyritään viemään kehittämiskorvauksen suuntaan ja lisäksi myös kaikki kunnan maankäytön sopimukset rinnastetaan maankäyttösopimukseen. Muutokset tuottavat mielestämme epätoivottavaa epävarmuutta oikeustilaan, jolla on myös taloudellisia ja käytännön vaikutuksia kunnan sopimustoimintaan. Nykyisessä taloustilanteessa, jossa rakentaminen on jo nyt merkittävästi vähentynyt, ei ole perusteltua tehdä sopimusmenettelyistä hitaampia ja vaikeammin ennakoitavia vaan päinvastoin pitäisi pyrkiä keveämpään, nopeampaan ja selkeämpään sääntelyyn. Ehdotettu sääntely ja sopimusvapauden rajoitukset johtavat pahimmillaan siihen, että hankkeet eivät toteudu.

Yhteenvetona toteamme, että vaikutusten arviointi kokonaisuudessaan ja erityisesti kuntien talouden osalta tulee täydentää realistiseksi. Uudet velvoitteet tulee hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kompensoida tai jos niitä ei kompensoida, todeta realistisesti, mihin kompensoinnin puute johtaa: kuntalaisten peruspalveluista säästämiseen.

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

Kunnissa on ollut suuri pettymys havaita, että sekä yhdyskuntakehittämislakia että yhdyskuntarakentamislakia on viety suuntaan, joka ei vastaa hallitusohjelmaa. Kuten pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan ”valtion ohjausta kuntiin arvioidaan ja uudistetaan hallituskauden aikana. Perusperiaatteena on vaikuttavuuteen ja tavoitteellisuuteen perustuva ohjaus, joka nojaa ennen kaikkea kumppanuuteen. Kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä”. Lausunnoille asetetut luonnokset ovat räikeässä ristiriidassa sekä valtion ja kuntien kumppanuuden että kuntien tehtäväkentän norminpurun näkökulmasta. Pitkälle menevät muutokset hallinnollisiin prosesseihin ovat holhoavia eikä luottamusta kuntien kykyyn tehdä kullekin kunnalle sopivaa maapolitiikkaa ja käyttää sopimusvapautta maankäyttöasioissa yhdenvertaisesti ja tarkoituksenmukaisesti selvästikään ole.

Lisäksi olemme tässä lausunnossa tuoneet esille, että ehdotus on paikoin varsin kaukana kuntatodellisuudesta. Kokonaisuudistus olisi ollut mahdollisuus tuoda vanhoja MRL:n säännöksiä nykypäivään eikä tässä olla mielestämme onnistuttu. Erityisesti kestävä kehitys ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen edellyttävät kunnilta selvää fokusta täydennysrakentamisen ja tiivistä kaupunkirakennetta tukevien liikennejärjestelmien kehittämiseen. Pidämme negatiivisena sitä, että maapolitiikasta ollaan tekemässä raskasta juridista prosessia, vaikka siinä pitäisi ensisijaisesti suunnata katse tulevaisuuteen ja strategiaan tavoitteisiin. Myös maankäyttösopimuksia koskevassa sääntelyssä ollaan jumiuduttu MRL:n aikaiseen ajatteluun uusien alueiden asemakaavoittamisesta. Aivan liian vähälle on jäänyt sen tarkastelu, millainen kustannusten jakomalli kannustaisi täydennysrakentamiseen ja mahdollistaisi siihen liittyvien yhdyskuntarakentamisen kulujen oikeudenmukaisen ja yhdenvertaisen jakamisen riippumatta siitä, milloin täydennysrakennushankkeet realisoituvat.

Hallinnollisen taakan ja oikeudellisen epävarmuuden lisäämisen lisäksi sääntelyllä vaikutetaan merkittävästi kuntien talouteen katujen ilmaisluovutusvelvollisuudesta luopumalla sekä lunastuslain korvauserusteiden soveltamisalaa laajentamalla epäyhdenvertaisesti suhteessa yksityisiin tahoihin. Vaikutusten arviointi on lakiesityksessä keskeneräinen ja erityisen puutteellinen kuntiin kohdistuvien talousvaikutusten osalta. Talousvaikutusten kompensointia ei käsityksemme mukaan olla valtion puolelta tekemässä, jolloin kaikki kiinteistönomistajien hyväksi tehdyt kustannusjakoa koskevat muutokset tulevat käytännössä veronmaksajien maksettavaksi.

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

**Vapaa sana.**

-

Vuojela Hanna  
Nokian kaupunki - Kaupunginhallitus