

Asia: VN/30449/2023

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

### 1 luku Yleiset säännökset

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

Turun kaupunki pitää hyvänä, että kaavojen toteuttamista ja kuntien maapolitiikkaa koskeva sääntely kootaan omaan yhdyskuntakehittämislakiin. Esityksen yleiset tavoitteet – ennakoitavuus, avoimuus ja kaavojen sujuva toteuttaminen – ovat oikeansuuntaisia.

### 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.**

Kunnan itsemääräämisoikeuden mukaisesti kunnanvaltuustolla tulee olla oikeus päättää siitä, missä kunnan päätöselimessä päätetään maapoliittisesta ohjelmasta. Pykälän tulisi muotoilla seuraavasti: ”Maapoliittisen ohjelman hyväksyy kunta”. Etenkin maapoliittiseen ohjelmaan tehtävien pienempien tarkistusten ja päivitysten kierrättäminen kaupunginvaltuuston kautta ei ole tarkoituksenmukaista.

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

Kyllä, mutta muutettuna

#### **Perustelut ja täydennykset**

Turun kaupunki ymmärtää tarpeen joustoon erityisesti pienissä kunnissa, joissa kaavoitus, kiinteistökehittäminen ja rakentaminen on vähäistä. Kasvukaupunkien näkökulmasta säännös on kuitenkin ongelmallinen sellaisenaan.

Turun kaupunki esittää, että maapoliittisen ohjelman laatimatta jättäminen rajataan vain kunnille, joissa maankäytön muutokset ovat vähäisiä ja systemaattinen maapoliittikka ei ole tarpeen. Kasvu- ja kaupunkiseutualueilla ohjelman laatimisen tulee olla lähtökohtaisesti pakollista.

Ilman tällaista täsmennystä sääntely voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin ja heikentää ennakoitavuutta alueilla, joilla maapoliittikalla on suuri taloudellinen ja yhdyskuntarakenteellinen merkitys.

Maapoliittisen ohjelman suhdetta MAL-sopimuksen toimenpiteeseen seudullisesta asunto- ja maapoliittisesta ohjelmasta tulisi selkeyttää.

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

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan kunnan osa-alueiden erilaisuudesta johtuvista perustelluista syistä kunnan eri alueilla voitaisiin soveltaa erilaisia maapoliittisia keinoja. Turun kaupunki pitää tätä lähtökohtaa hyvänä. Ehdotuksesta ei käy ilmi, voiko kunnan sisällä olla eri alueilla myös poikkeavat korvausperusteet. Mikäli eri alueilla voisi soveltaa eri korvausperusteita, kunta voisi edistää vähemmän arvostettujen alueiden kehittämistä ja vähentää segregatiota.

Turun kaupunki pitää hyvänä, että maapoliittisen ohjelman toteutumista tulee seurata. Tämä on olennaista tiedolla johtamisen näkökulmasta ja mahdollistaa myös vertailutiedon löytämisen muista kunnista.

## **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:**

Turun kaupunki pitää oikeana lähtökohtana, että kiinteistönomistajalla säilyy velvollisuus osallistua asemakaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin ja että ensisijaisena keinona käytetään maankäyttösopimusta.

**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:**

Esityksessä on todettu, että voimassa oleva AKL 91 §:n sanamuoto on liian väljä, koska sillä "irrotetaan sopimusehdot kehittämiskorvaukseen liittyvästä tiukasta kustannusvastaavuudesta, mutta jätetään sääntelemättä suorasanaisesti se, missä sopimusvapauden rajat ovat. Sopimusvapaus saatetaan ymmärtää rajoittamattomaksi, mitä se ei suinkaan ole. Sopimista sääntelevät kunnan julkisoikeudellinen asema, sopimusoikeudelliset periaatteet ja sopimisen liittyminen alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevaan säännösympäristöön. Kunnan on sopijapuolena muun muassa huomioitava asemansa kaavoitustoimivallan käyttäjänä ja toimittava hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti. Sopimisessa on huomioitava keskeiset sopimusoikeudelliset periaatteet, joista merkittävä osa on kirjoittamatonta oikeutta, sekä varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929, jäljempänä oikeustoimilaki), säännökset muun muassa sopimusehtojen kohtuullisuudesta ja pätemättömyydestä "(s. 29). Hyvän hallinnon periaatteet, oikeustoimilaki ja yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet sitovat kaupunkeja joka tapauksessa. Se, että kaupunki noudattaa näitä, voidaan nyt jo tutkia valitusprosesseissa.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan "Kiinteistönomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena (maankäyttökorvaus) tai kehittämiskorvauksena. Kaava-alueen kiinteistönomistajille maksettavaksi tulevien osallistumisvastuuseen perustuvien korvausten yhteenlaskettu määrä voi olla enintään kyseistä kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärän suuruinen. Korvaukset kohdennetaan kiinteistönomistajille kunkin saaman hyödyn suhteessa." Epäselväksi pykälässä ja sen perusteluissa jää, miten kehittämiskorvauksen ja maankäyttösopimuksen tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus mitataan, ja siten tämän vaatimuksen toteuttaminen on käytännössä tehty erittäin vaikeaksi. Lainsäädäntö ei voi olla näin epäselvää.

Erottelu maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten välillä on syytä säilyttää. Olennaista on, että maankäyttösopimus tehdään aina vapaaehtoisesti ja näin ollen maankäyttösopimuksessa pitää voida sopia asioista laajemmin kehittämiskorvausta koskevien vaatimusten rajoittamatta.

Lakiluonnoksen mukaan "Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksella voidaan tässä luvussa säädettyjen kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista". Kyseinen sanamuoto vastaa voimassa olevaa lakia. Pykälän perusteluissa todetaan muun muassa, että "maankäyttösopimusten tekeminen olisi edelleenkin sallittua, eikä sopimuksen sisältöä rajoitettaisi muuten kuin nykyisen kaltaisella ilmauksella suhteesta kehittämiskorvausta koskeviin säännöksiin. Osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista voitaisiin siten edelleenkin sopia laajemminkin kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta. Tämä ei tarkoittaisi rajoittamatonta sopimisen vapautta. Muun muassa kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, kunnan asema julkisen vallan käyttäjänä,

sopimismenettelyyn ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin liittyvät säännökset ja sopimusoikeudelliset periaatteet vaikuttaisivat sopimisen vapauteen, samoin maankäyttösopimuksen erityinen luonne osana alueidenkäytön ja rakentamisen lainsäädännön kokonaisuutta”.

Käytännössä perusteluista ja luvun 3 säännöksistä muodostuu kokonaisuus, joka kaventaa tarpeettomasti sopimusvapautta. Sopimusvapaus on Suomessa kantava oikeusperiaate. Se saa vahvan suojan perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden, kautta. Sopimusvapauteen kuuluu oikeus tehdä sopimuksia, valita kumppani, määrätä sisällöstä ja päättää sopimisesta tai siitä pidättäytymisestä.

Pykälän perusteluissa todetaan, että ”Kustannuksiin osallistumiselle voisi olla kuitenkin olemassa jokin sellainen syy, jonka vuoksi sopimus on molemmille osapuolille hyödyllinen ja sopimus osallistumisesta syntyy. Tällaisessa tilanteessa sopimuksen sisältö voisi ohittaa ja ylittää sen, mikä on osapuolten lakisääteinen velvoite. Voitaisiin siis edelleenkin sopia laajemmin kuin velvoittavat säännökset edellyttävät.” 10 §:n perusteluissa todetaan, että ”Osallistumisvastuuta koskevalla säännöksellä ei kuitenkaan estettäisi osapuolia sopimasta halutessaan laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Laajemmin sopiminen koskisi koko osapuolten välistä sopimusta, myös sopimusvastiketta eli maankäyttökorvausta.” Nämä lähtökohdat tulisi kirjoittaa auki lakiin yksiselitteisesti.

**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?**

Kyllä, mutta muutettuna

**Perustelut ja täydennykset:**

Pykälän perustelujen mukaan ”Maankäyttö- tai kehittämiskorvauksen soveltamisen sallimista tällaisissa tilanteissa voitaisiin pitää perusteltuna, kun lupamenettelyjen mahdollistaman rakentamisen vaikutukset yhdyskuntarakentamisen tarpeeseen olisivat samankaltaisia tai jopa samanlaisia kuin kaavalla mahdollistettavalla rakentamisella. Myös kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi perusteltua, että 10 §:n mukaisen kiinteistönomistajan osallistumisvastuun toteutuminen ei olisi riippuvainen valittavasta viranomaismenettelystä. Soveltaminen olisi kuitenkin rajatumpaa kuin kaavoituksen yhteydessä. Rajaamisen keskeisinä syinä olisi pidettävä lupamenettelyjen ajallisesti ja sisällöllisesti suppeampia osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä, pääsääntöisesti alemmalle tasolle kunnassa siirrettyä päätösvaltaa ja suppeampaa muutoksenhakumahdollisuutta. Nämä seikat olisivat omiaan vähentämään päätöksenteon julkista kontrollia verrattuna kaavoituksesta päättämiseen. Sopiminen olisi tämän vuoksi mahdollista vain kustannuksista eikä 13 §:n mukaista mahdollisuutta sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista voisi soveltaa. Menettely ei vaikuttaisi asemakaavan laatimistarpeeseen, mistä säädetään alueidenkäyttölaissa.”

Kuten perusteluissakin on todettu, poikkeamisen edellytyksistä säädetään alueidenkäyttölaissa ja niihin ei yhdyskuntakehittämislaitailla puututa. Poikkeamisluvan yhteydessä tulee olla mahdollista sopia osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista laajemmin, jotta pykälä olisi käyttökelpoinen ja todella turvaisi maanomistajien tasapuolisen kohtelun. Esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä voi laajempi sopiminen olla tarpeen ja asia voitaisiin periaatteessa ratkaista poikkeamisluvalla, mutta asia voidaan "joutua" ratkaisemaan kaavamutoksella, ainoastaan, jotta asioista laajemmin sopiminen olisi mahdollista.

Käytännössä käyttötarkoituksenmuutoksista, josta syntyy arvonnousua, ei pystytä lakiluonnoksen mukaan maankäytösopimuskorvausta perimään, ellei välittömässä läheisyydessä ole tehty infrainvestointeja 15 vuoden sisällä. Pykälä olisi käyttökelpoinen, jos arvonnousua voisi leikata ilman välittämiä infran kustannuksia.

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

Lakiluonnoksen 11.1 §:n mukaan "Kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon kunnalle aiheutuvien sekä kaava-alueella, että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Kunnan maanhankintakustannukset kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta voidaan ottaa huomioon. Kunnalle esirakentamisesta, pilaantuneen maaperän puhdistamisesta muun kuin aiheuttajavastuun perusteella, purkamisesta, meluntorjunnasta, johtosiirroista ja tulvasuojelusta aiheutuvat sekä muut näihin rinnastettavat kustannukset voidaan ottaa huomioon silloin, kun ne palvelevat yleisten alueiden toteuttamista tai muuten laajasti kaava-alueen toteuttamista, ja ovat kaavan toteuttamisen kannalta välttämättömiä."

Hankkeista tulisi jatkossa erityisesti kaava-aluetta palvelevien kustannusten arvioinnin epävarmuuden ja kustannusten jyvittämisen vaikeuden takia huomattavasti hitaammin edistettäviä. Tämä tulee johtamaan kaupungin omistamien maiden kaavoittamisen ensisijaisuuteen. Tällainen muutos ei ole rakennuttajienkaan intresseissä, ja aiheuttaa toteutuessaan kestäväntöntä, epätarkoituksenmukaista ja hajaantuvaa kaupunkirakennetta.

Lakiluonnosta tulee korjata esimerkiksi siten, että sana "laajasti" poistetaan ja sana välttämättömiä korvataan sanalla "tarpeellisia". "Kaava-alueen toteuttamisen" sijaan pitäisi käyttää esimerkiksi ilmaisua "kaupungin kehittäminen". Esitetty sanamuoto aiheuttaa turhaa tulkinnanvaraisuutta ja voi haitata esimerkiksi ilmastonmuutokseen varautumisen kannalta tarpeellisten ratkaisujen tekemistä.

Ilmastonmuutoksen myötä Suomen lämpötilat nousevat, sademäärät kasvavat, lumipeiteaika lyhenee ja routaa on aiempaa vähemmän. Myös sään ääri-ilmiöt muuttuvat. Ilmastonmuutoksen väistämättömiin vaikutuksiin on varauduttava ja sopeuduttava. Kestävä kaupunkirakenne on myös

ilmastointresseissä. Ilmastolain 18 §:n mukaisessa Ilmastosuunnitelmassa 2025 todetaan, että ”Kunnat ja alueet ovat tärkeässä asemassa, kun Suomi pyrkii hiilineutraaliksi vuoteen 2035 mennessä. Kunnat vastaavat muun muassa alueidenkäytöstä, kaavoituksesta, maankäytöstä, liikennesuunnittelusta, kuntaomisteisten energiayhtiöiden omistajaohjauksesta, monien rakennusten lämmitystapavalinnoista ja julkisista hankinnoista. Kuntien ilmastotyötä vauhdittamalla voidaan saavuttaa päästövähennyksiä.” ”MAL-sopimukset Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen kanssa ovat voimassa 2024–2035. Sopimuksilla tavoitellaan yhdyskuntarakenteen eheytymistä ja tiivistymistä, ja asuntotuotantoa ohjataan paikkoihin, joista on hyvät kulkuyhteydet kestäväillä kulkumuodoilla.”

Ilmastokestävien ratkaisujen, kuten hulevesien hallinnan ja viherrakenteen, kustannusten korvattavuutta tulisi täsmentää. Kaupunkien ilmastotavoitteet edellyttävät merkittäviä panostuksia, joiden tulee olla selkeästi osa korvattavia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Myös EU:n ennallistamisasetus ja sen pohjalta valmisteltava kansallinen ennallistamissuunnitelma tulevat asettamaan kaupungeille velvoitteita, jotka tulevat vaikuttamaan yleisten alueiden toteuttamisen kustannuksiin. Lisäksi ekologisen kompensaation aiheuttamat, kunnan toteuttamat luonnon monimuotoisuutta edistävät ratkaisut ja arkeologisten kaivausten kustannukset tulisi selkeästi olla huomioitavissa myös. 11 § määrittelee liian tyhjentyvästi sen, mistä maankäyttösopimuksissa voidaan sopia, eikä huomioi tulevaisuuden kehitystä.

Sopimisvapautta merkittävästi nykytilaan nähden rajoittaisi se, että kunnan tulee lakiluonnoksen 11 §:n mukaan yksilöidä kustannukset. Kunnan tulisi tuoda valmistelussa asianosaisille esille yksittäisessä tapauksessa kustannusten muodostumisen laskentatavan ja niiden taustalla olevat yhdyskuntarakentamisen toimenpiteet. Jotta säädöksellä ei tarpeettomasti vaikeuteta eikä hidasteta kaavojen toteuttamista, tulisi lakiluonnoksessa selvästi sallia ainakin kaavamuutostilanteissa myös koko kaupungin alueella toteutuneiden yhdyskuntarakentamisen kustannusten arvioidun määrän käyttäminen yksilöityjen kustannusten sijasta. Todellisten yksittäistä hanketta koskevien kustannusten arviointi ja erityisesti niiden kohdentaminen oikein on laajoilla kaupunkialueilla mahdotonta ja vaikeuttaisi merkittävästi tehokasta täydennysrakentamista.

Esitetyllä lainsäädännöllä tullaan vaikeuttamaan arvoltaan heikompien alueiden kehittämistä. Kaupunkien nykyisin yleisesti käyttämä, keskimääräisiin kustannuksiin perustuva ja maan arvonnousun kautta määritettävä maankäyttökorvauksen määrä ja sitä koskeva menettely on kaupunkikehittämisen kannalta ollut tasapuolinen erilaisille alueille ja mahdollistanut myös vähemmän arvokkaiden alueiden kehittämisen.

Koko kunnan elinvoima, veto- ja pitovoima sekä laajat liikennehankkeet luovat kiinteistönomistajalle lisäarvoa ja mahdollistavat kiinteistökehittämisen. Näistä aiheutuu kustannuksia, joita ei voi kohdistaa kiinteistön lähiympäristöön, vaan nämä vaativat kaupungilta investointeja yhdyskuntarakenteeseen koko kaupungin alueella. Esimerkiksi joukkoliikenne- ja katuyhteyksien laajentaminen parantaa palvelutasoa laajasti kunnan alueella, vaikka itse investointi ei tapahtuisikaan kaavamuutosalueen kaupunginosassa. Toisaalta laajennustarpeet kyseisiin yhdyskuntarakenteisiin syntyvät, kun pieniä maankäytönmuutoksia tapahtuu useita ja

yhteenlaskettuna määränä käyttäjämäärät lisääntyvät. Tämä pitää olla mahdollista ottaa huomioon yhdyskuntarakentamisen kustannuksia arvioitaessa.

Kaupunkien kasvua toteutetaan erityisesti täydennysrakentamisen keinoin, jolloin on entistäkin tärkeämpää, että kaavan toteuttamista tarkastellaan paljon laajemmin kuin yksittäisestä asemakaavanmuutoksesta suoraan aiheutuvien kustannusten kautta. Tällaisessa täydennysrakentamiseen perustuvassa kaupunkikehityksessä korostuvat monitahoiset yhteisjärjestelyt, laajoja alueita palvelevat yleisten alueiden kokonaisuudet sekä kokoavan liikenteen ja erityisesti tehokkaan joukkoliikenteen toteutusedellytykset. Toimivan yhdyskuntarakenteen toteuttaminen maksaa, ja tällöin kyse ei ole ainoastaan yhden kaava-alueen edellyttämistä välittömistä katu-, puisto ja muiden yleisten alueiden rakentamisen kustannuksista.

Joka tapauksessa lukua tulee tarkistaa vähintään siten, että kustannusten kokonaismäärään tulee sisällyttää kaava-alueita palveleva yhdyskuntarakentaminen ilman lakiehdotuksen 11 §:n mukaista 15 vuoden aikarajaa. Myös lakiehdotuksen 20 §:n mukainen 15 vuoden aikaraja, jonka kuluttua kunnalle syntyy kehittämiskorvauksen palautusvelvollisuus, tulee poistaa. Aikarajat ovat liian suppeita ajatellen asemakaavojen toteutumista. Laajan kaava-alueen toteutuminen voi hyvin kestää yli 15 vuotta ja toisaalta täydennysrakennuskaavojen kohdalla yhdyskuntarakentaminen on voitu toteuttaa yli 15 vuotta sitten. Lakiluonnoksen mukaan kustannukset, jotka olisivat syntyneet yli 15 vuotta ennen osallistumisvastuun perusteena olevan asemakaavan hyväksymistä, saisi ottaa huomioon vain erityisestä syystä. Tämä tarkoittaisi, että erityisen syyn olemassaolo olisi tällaisessa tilanteessa perusteltava. Esityksen perusteluissa todetaan, että "erityisenä syynä voinee pitää merkittävän ja pitkäaikaisesti hyödynnettävän yhdyskuntarakentamisen toimenpiteen kustannusta." Esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että yleisille alueille toteutettavien rakenteiden, kuten katujen, siltojen ja puistojen tekninen käyttöikä on pitkä, tyypillisesti 30–50 vuotta. 15 vuoden aikaraja ei ole tähän nähden mitenkään perusteltu.

Lakiehdotuksen 20 §:n mukainen kunnalle asetettu velvollisuus hakemuksesta palauttaa kehittämiskorvaus tai osa siitä korkoineen merkitsee kaupungeille uutta taloudellista vastuuta ja korkoriskiä. Aikarajaa ja korvauksen palauttamista koskevia vaatimuksia ei tule ottaa lakiin, koska asian seuraaminen ja arviointi ei ole mahdollista ja on joka tapauksessa kohtuutonta. Käytännössä muutos johtaisi, siihen että yksityistä maata ei kannata enää kaavoittaa.

Jos osallistumisvastuu perustuu aina vain "kyseistä kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärän suuruuteen", osa maanomistajista ei joudu maksamaan kiinteistön arvonnoususta käytännössä mitään, kun aiemmin voimaan tulleen asemakaavan perusteella maankäyttösopimuksen tehneet maanomistajat ovat maksaneet kustannukset heidän puolestaan. Tämä asettaa maanomistajat tosiasiallisesti epätasa-arvoiseen asemaan. Yhtenä lakiluonnoksen keskeisenä tavoitteena on nimenomaan perustuslain ja hallintolain mukaisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteuttaminen. Tosiasiallisesti maanomistajan kannattaa jättäytyä aiemman kaavoituksen ulkopuolelle tai tavoitella sillä vain vähäistä rakennusoikeuden lisäystä ja hyödyntää myöhemmin jo toisten maanomistajien maksamia kustannuksia.

Esityksen perusteluissa (s.58) todetaan, että “yhdenvertaisen toteutumisen vaatimus edellyttäisi myös, että maapolitiikan maksut olisivat EU-valtiontukisääntelyn tarkoittamalla tavalla syrjimättömiä eivätkä vääristäisi tai uhkasi vääristää kilpailua. Erillistä säännöstä asiasta ei sisällytettäisi yhdyskuntakehittämislakiin, koska Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus on muutenkin sitovana voimassa.” Lakiluonnoksen 12 §:n mukaan: “jos asemakaavan mukaisen rakennuskorttelin tai sen osan rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuu kiinteistönomistajalle kustannuksia, jotka rinnastuvat edellä 11 §:ssä tarkoitettuihin kustannuksiin, on nämä otettava huomioon kiinteistön arvonnousua arvioitaessa sitä alentavina tekijöinä.” Sanamuoto jättää paljon tulkinnanvaraa. Milloin nämä johtuvat kaavasta ja miksi kaupunkien ja muiden kaupunkilaisten pitäisi rahoittaa yksityisen maanomistajan kiinteistön kehittämistä? Kun osallistumisvastuu on tarkoitettu kattamaan kaavamutoksesta kunnalle aiheutuneita yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, ei näistä kustannuksista voida vähentää kiinteistökehittäjälle kuuluvia kiinteistökehityskustannuksia. Pykälän sanamuotoa tulee tarkistaa vähintään siten, että kustannukset huomioidaan vain, jos kaupunki nimenomaan edellyttää esimerkiksi purkamista.

Lakiluonnoksen maankäyttösopimuksen laatimismenettelyä koskevassa 16 §:ssä todetaan, että osallisille olisi tiedotettava erikseen heidän tiedonsaantinsa kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, jos maankäyttösopimukseen rinnastettava oikeussuhde syntyisi ennen kaavoituksen käynnistämistä. Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miten osallisten piiri rajataan tällaisessa tapauksessa ja miten tiedottaminen tulee suorittaa. Laissa voitaisiin esimerkiksi viitata kuntalain 108 §:n mukaiseen menettelyyn.

Lakiluonnoksen 23 §:n mukaan “Ennen kehittämiskorvauksen määrittämistä kunnan on pyydettävä päätösehdotuksesta Maanmittauslaitoksen tai muun puolueettoman arvioijan lausunto.--- Kehittämiskorvausta määrättäessä voidaan kiinteistön arvonnousua koskevilta osin poiketa Maanmittauslaitoksen tai muun puolueettoman arvioijan lausunnosta vain erityisestä syystä.” Pykälässä olisi selvyuden vuoksi syytä säätää pätevyysvaatimuksista ja siitä, onko ja millä edellytyksillä pätevyden kyseenalaistaminen mahdollista. Pykälästä ei käy myöskään ilmi, arvioiko asiantuntija myös yhdyskuntarakentamiskustannusten arvoa ja jos arvioi, voiko tästä arviosta poiketa.

Lakiluonnoksen 27 §:n mukaan “Jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määrittämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunnan on myönnettävä kokonaan tai osittain vapautus kehittämiskorvauksen suorittamisesta, tai, jos muutos ei ole pysyvä, myönnettävä lykkäys maksun suorittamiseen.” Ehdotus aiheuttaa epäselviä tilanteita. Pykälään tulee vähintään lisätä maininta, että muutoksena ei huomioida muutoksia kerrosneliömetrin arvossa. Ehdotuksesta ei käy myöskään ilmi, miten menetellään tilanteessa, jossa osa maanomistajista on tehnyt maankäyttösopimuksen ja osa on maksanut kehittämiskorvauksen.

Lakiluonnoksen 15 §:n mukaan 3 luvun säännöksiä sovelletaan myös muilla tavoin nimettyihin sopimuksiin ja muilla tavoin syntyneisiin oikeussuhteisiin, joissa kunta on yhtenä osapuolena ja jotka

liittyvät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen 13 §:n tarkoittamaan maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla. Lakiesitys heikentää yhdyskuntarakentamisen kehittämistä yhdessä maanvuokralaisten kanssa. Kaupunki on tähän saakka menestyksekkäästi kehittänyt kaupunkiaan yhdessä maanvuokralaistensa kanssa tekemällä yhteistyösopimuksia, joissa on sovittu, että vuokramies saa etuoikeuden vuokrata käypään hintaan maan kaupungilta kaavamutoksen jälkeen. Vuokramies on osallistunut selvitysten ja kaavoituksen kustannuksiin hallitsemansa maan pinta-alan suhteessa ja vastannut hallitsemansa alueen maaperän puhdistamiskustannuksista sekä omistamiensa rakennusten purkukustannuksista. Tämän mallin avulla maanomistajat ja kiinteistökehittäjät ovat päässeet toteuttamaan hankkeita nopeasti. Lakiluonnos rinnastaa kaupungin sopimuskäytännön mukaiset yhteistyösopimukset maankäyttösopimukseen ja kieltää yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakamisen maanvuokralaisen kanssa lain 13 § perusteluissa. Kaupunki edellyttää, että 13 §:ä tulee tarkentaa siltä osin, että mahdollistetaan tämä kaikkia osapuolia hyödyntäneen sopimusmallin käyttö. Toinen vaihtoehto on, että 13 § ja 15 §:stä ja näiden perusteluista poistetaan vapaata sopimista rajoittava sääntely ja rinnastus maankäyttösopimukseen, jota ei ole tarkoituksenmukaista säädellä lailla.

Lakiluonnoksessa on oma pykälänsä (14) koskien kaavoituksen käynnistämissopimuksia. Kaavan valmistelusopimuksia, jotka eivät ohjaa kaavan sisältöä, on tehty kaupungeissa jo ilman lakivelvoitetta, mutta asian kirjaaminen lakiin on selkeyden vuoksi perusteltua.

## 4 Luku Kehittämialue

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

Nykylain kirjaus kehittämialueesta on jäänyt ilman soveltamista. Näin ollen on vaikeaa arvioida, miten käyttökelpoiseksi uusi laki osoittautuu.

## 5 Luku Tonttijako

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

Tonttijakoa koskeviin pykäliin on ehdotettu vain pieniä muutoksia, joita voidaan pitää hyvinä. Ohjeellisia tonttijakoja ei ole Turussa käytännössä tehty, joten muutoksella, jolla poistetaan mahdollisuus niiden tekemiseen, ei ole suuria vaikutuksia.

## 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:**

Turun kaupunki pitää perusteltuna, että ensimmäisen asemakaavan tilanteissa sovelletaan erilaista menettelyä kuin kaavan muutoksissa. Tämä vastaa paremmin maanomistajien oikeusasemaa, kaupungin pitkän aikavälin investointivastuuta ja vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja kunnallista toimintalogiikkaa.

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

Lakiluonnoksen 62 §:n mukaan "Tämän lain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka tässä laissa tarkoitettuun luovutukseen tai alueidenkäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia. Lunastettaessa tontin tai rakennuspaikan osa kiinteistönmuodostamislain 62 §:n perusteella yleisen rakennuksen toteuttamista varten on korvausta määrättäessä noudatettava lunastuslakia. Lunastuslain 38 a §:ää ei kuitenkaan sovelleta rakentamiskehotukseen perustuvaan lunastukseen."

Lakiluonnoksen mukaan lunastuslain 38 a §:n mukaista markkina-arvon päälle lunastuksissa maksettavaa 25 % korotusta sovelletaan jatkossa kaikkiin muihin lunastuksiin paitsi rakentamiskehotusta koskeviin lunastuksiin. Yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien, jotka tulevat palvelemaan kaava-alueita, hankintakustannukset voidaan ottaa huomioon lakiehdotuksen mukaan yhdyskuntarakentamista koskevin kustannuksina. Näin ollen on perusteltua, ettei niitä koskeviin lunastuksiin sovellettaisi 25 %:n korotusta. Joka tapauksessa tontinosien lunastuksessa tulisi käyttää samoja korvauserusteita riippumatta siitä, onko tontin lunastaja julkisyhteisö vai yksityinen maanomistaja.

## **7 luku Muutoksenhaku**

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

Ei lausuttavaa

## **8 Luku Erinäisiä säännöksiä**

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

Ei lausuttavaa

## **9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

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

Ei lausuttavaa

## **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?**

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.**

Yhdyskuntakehittämisseläki on kasvukaupunkien kannalta keskeinen strateginen ohjauväline. Jotta laki tukisi Turun kaltaisten kaupunkien strategisia tavoitteita, tarvitaan nykyistä selkeämpi ja velvoittavampi kytkentä kestävään kehitykseen, ilmastotavoitteisiin ja sosiaaliseen kestävytyteen.

Vaikutukset kuntiin ja niiden talouteen on arvioitu puutteellisesti. Vaikutukset maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumisen osalta on arvioitu puutteellisesti. Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole ymmärretty, että suurimmat kaupungit kasvavat täydentävillä kaavamuutoksilla eikä uusia alueita asemakaavoittamalla. Sisäänpäin kasvu aiheuttaa kaavojen toteuttamiselle ja toimivan yhdyskunnan rakenteelle täysin erilaisia haasteita kuin kaavoittamattomille alueille tehtävä kaupunkirakentaminen.

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

-

**Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi**

**Vapaa sana.**

Turun kaupunki suhtautuu lakiesityksen lähtökohtiin sinänsä pääosin myönteisesti ja pitää hyvänä, että kaavojen toteuttamista ja kuntien maapolitiikkaa koskeva sääntely kootaan omaan yhdyskuntakehittämisseläkiin. Esityksen yleiset tavoitteet ennakoitavuuden ja avoimuuden lisäämisestä sekä kaavojen toteutumisen sujuvoittamisesta ovat kannatettavia, ja kaupunki pitää oikeana lähtökohtana sitä, että kiinteistönomistajalla säilyy velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja että tämä toteutetaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksin.

Lakiluonnos on kuitenkin valitettavasti kokonaisuudessaan ristiriitainen ja vaikeatulkintainen erityisesti maankäyttösopimuskorvausten osalta. Pahimmillaan lakimuutos tulee estämään kaupunkiseutujen kehittymistä ja kasvua.

Kaupunki nostaa esiin useita keskeisiä haasteita ja muutos- sekä täsmennystarpeita, joita ilman lakia ei pidä hyväksyä. Lakiesitys kaventaa paikoin kuntien itsehallintoa ja mahdollisuuksia joustaviin ratkaisuihin. Ehdotus kaventaa tarpeettomasti maankäyttösopimusten sopimusvapautta, estää kestävästä täydennysrakentamisesta ja yksityisten maiden kehittämistä, ei toteuta tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden tavoitteita, siirtää kustannuksia maanomistajilta kuntalaisille, heikentää merkittävästi kuntataloutta ja jättää menettelyihin sekä arviointeihin tulkinnanvaraisuuksia.

Kaava-aluetta palvelevia korvattavia kustannuksia ei tule rajata 15 vuoden aikarajoilla eikä vain välittömiin, yksilöityihin infrastruktuurihankkeisiin, vaan myös laajemmat ja pitkällä aikavälillä vaikuttavat investoinnit – kuten joukkoliikenne, ilmastokestävät ratkaisut, viherrakenne ja luonnon monimuotoisuutta edistävät toimet – on voitava ottaa huomioon. Esitetyt aikarajat, kustannusten yksilöintivaatimus ja kehittämiskorvausten palautusvelvollisuus heikentäisivät kuntataloutta, hidastaisivat kaavojen toteutusta ja johtaisivat käytännössä siihen, että yksityistä maata ei enää kannata kaavoittaa. Lisäksi sääntely asettaisi maanomistajat tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan ja siirtäisi kustannuksia maanomistajilta kuntalaisten maksettavaksi.

Vaikutusten arviointia pidetään puutteellisena erityisesti kestävän kehityksen, ilmastotavoitteiden ja aluekehityksen sekä kuntatalouden ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun osalta.

Lakiluonnoksen tavoite tehdä kuntien maapolitiikasta läpinäkyvämpää on kannatettava. Maapoliittisen ohjelman laatimista koskeva vaatimus ja siihen liittyvät menettelyt toteuttavat tätä vaatimusta jo osaltaan. Lakiluonnoksessa on useita yksityisen maanomistajan asemaa parantavia muutoksia, joita tehdään kaupunkien kustannuksella. Maanomistajien aseman parantaminen tapahtuu kuitenkin käytännössä muiden kaupunkilaisten kustannuksella. Tosiasiassa lakimuutos kohtelee ensimmäisen asemakaavan maanomistajia eriarvoisesti suhteessa toisen kaavamuutoksen maanomistajiin. Asemakaavan muutostilanteessa maanomistaja ei käytännössä joudu osallistumaan yhdyskuntarakentamiskustannuksiin.

Ilvessalo Saara  
Turun kaupunki