

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Vantaan kaupungin näkökulmasta sääntelyn systematisointi ja selkeyttäminen on kannatettava tavoite, mutta jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, etteivät yleiset periaatekirjaukset johda tarpeettoman avoimiin tulkintatilanteisiin tai kunnan maapoliittisen harkintavallan tosiasialliseen kaventumiseen.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan yleissäännöksissä olisi syytä korostaa vielä selvemmin, että vaikka hyvän hallinnon, avoimuuden ja yhdenvertaisuuden vaatimukset sitovat kuntaa, kunnille tulee jättää riittävä mahdollisuus ottaa huomioon erilaiset paikalliset olosuhteet, yhdyskuntarakenteen erityispiirteet ja kuntien väliset koko- ja resurssierot. Luonnoksen tavoitteena ei tule olla kuntien maapolitiikan yhdenmukaistaminen tavalla, joka heikentää käytännössä toimivien paikallisten ratkaisujen käyttöä.

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.

Kunnanvaltuusto käyttää kunnassa korkeinta päätösvaltaa, joten on luontevaa, että se päättää myös maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä. Toisaalta edelliseen lauseeseen viitaten, voisi harkita sitä, että valtuusto itse päättäisi myös tämän päätösvallan edelleen delegoinnista niin halutessaan.

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

Kysymys ei ole voimakkaasti kasvavan kaupungin kannalta ajankohtainen.

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

-

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:

Vantaan kaupunki pitää oikeana lähtökohtana, että kiinteistönomistajan osallistumisvelvollisuus säilyy ja että osallistumisesta sovitaan edelleen ensisijaisesti maankäyttösopimuksella, kun taas kehittämiskorvaus säilyy toissijaisena keinona. Tältä osin luonnos jatkaa nykyisen järjestelmän perusratkaisua eikä merkitse kunnille rakenteellista muutosta. Ratkaisu tukee edelleen sopimusperusteista menettelyä, joka on käytännössä ollut toimiva ja mahdollistanut aluekohtaisesti tarkoituksenmukaiset ratkaisut.

Vantaan kaupunki pitää kuitenkin tärkeänä, että sääntelyä ei jatkovalmistelussa rakenneta tavalla, joka muodollisesti säilyttää sopimusperusteisuuden mutta tosiasiallisesti heikentää sen käytettävyyttä. Erityisesti kustannusten yksilöintiä koskevan 11 §:n 4 momentin soveltamisalan ja vaatimustason tulee olla selkeästi rajattu siten, ettei menettely muodostu kunnille kohtuuttoman raskaaksi eikä lisää tarpeettomasti riitautumista.

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

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

Kyllä

Perustelut ja täydennykset:

Vantaan kaupunki pitää oikeana ratkaisua, että maankäyttösopimuksen nykyinen perusidea säilyy, ja että sopimusvapaus säilyisi edelleen laajana. Kaupungille on tärkeää, että maankäyttösopimuksissa voidaan jatkossakin ottaa huomioon hankkeiden, alueiden ja osapuolten erilaiset tilanteet eikä sääntely pakota kaikissa tapauksissa samaan jäykkään malliin. Tämä tukee kaavojen toteuttamista ja mahdollistaa tarkoituksenmukaiset sekä alueellisesti toimivat ratkaisut.

Vantaan kaupunki suhtautuu kuitenkin erittäin kriittisesti siihen, että 11 §:n 4 momentissa kunnan velvollisuudeksi asetetaan yksilöidä kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa sekä maankäyttösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa. Perustelujen mukaan kunnan olisi tuotava esiin yksittäisessä tapauksessa kustannusten muodostuminen ja niiden taustalla olevat toimenpiteet. Vaikka lain mukaan kustannusten arvioinnissa voidaan käyttää myös arvioituja kustannuksia ja vastaavien toimenpiteiden keskimääräisiä kustannuksia kunnassa tai yhtenäisellä osa-alueella, sääntely jättää epäselväksi, kuinka pitkälle menevää yksilöintiä kunnilta tosiasiallisesti edellytetään.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan kustannusten osittelu, kohdentaminen ja yksilöinti ovat käytännössä erittäin vaikeita ja monissa hankkeissa miltei mahdottomia. Yhdyskuntarakentamisen kustannukset syntyvät usein useita kaavoja, pitkää toteutusaikaa tai laajempaa osa-alueita palvelevina kokonaisuuksina. Esimerkiksi katu-, puisto-, esirakentamis-, johtosiirto-, meluntorjunta- ja muiden vastaavien kustannusten jakaminen täsmällisesti yksittäiselle kaavalle tai yksittäiselle sopimukselle on monesti keinotekoisia. Tämä korostuu vaihteittain toteutettavilla alueilla sekä tilanteissa, joissa sama infrastruktuuri palvelee useita nykyisiä ja tulevia kaavoja. Lisäksi perusteluissa tunnistetaan päällekkäisveloituksen riski ja todetaan, että kustannusten kahdenkertainen veloittaminen olisi pätevä valitusperuste, mikä osaltaan lisää kuntien riskiä oikeudellisille riidoille.

Vantaan kaupunki katsoo, että jatkovalmistelussa on välttämätöntä selventää nimenomaisesti, ettei 11 §:n 4 momentti edellytä jokaisen euron tositetasoista yksilöintiä eikä täydellistä kaavakohtaista kustannusjakoa. Riittävänä tulee pitää myös arvioihin, vakioituihin laskentaperusteisiin, osa-aluekohtaisiin keskimääräisiin kustannuksiin sekä muihin objektiivisesti perusteltuihin kohdentamismalleihin perustuvaa laskentaa. Muussa tapauksessa sääntely lisäisi merkittävästi valmistelutyötä, pidentäisi neuvotteluja, lisäisi valituksia ja oikeudenkäyntejä sekä heikentäisi maankäyttösopimusjärjestelmän ennakoitavuutta. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan yksilöintivaatimus ei saa tosiasiallisesti kaventaa 13 §:ssä tarkoitettua sopimusvapautta. Mikäli sopimusvapautta ei ole tarkoitus kaventaa, olisi asia hyvä kirjoittaa selkeästi auki perusteluihin. Nykyinen perustelu viittaa sopimusvapauden rajoittamisen osalta esimerkiksi yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvausta koskevaan pykälään, jossa on kustannusten yksilöintivaatimus. Mikäli sopimusvapautta ei ole tarkoitus rajoittaa, tulisi tämä kirjoittaa auki selvemmin.

Vantaan kaupunki toteaa myös, että nykyisin käytössä oleva malli maankäyttökorvausten suuruuden määräytymisessä maankäyttösopimuksissa perustuu osallistumisvastuuseen, vaikka maksun suuruus käytännössä lasketaankin maan arvonnousun perusteella. Erityisesti nykymallin etuina ovat ennakoitavuus, laskentamallin yksinkertaisuus ja yhdenvertaisuus.

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

Perustelut ja täydennykset:

Vantaan kaupunki pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että osallistumisvastuu voidaan ulottaa myös rakentamislain 57 §:n mukaiseen poikkeamislupaan ja 43 a §:n mukaiseen puhtaan siirtymän sijoittamislupaan silloin, kun hankkeesta aiheutuu kiinteistönomistajalle merkittävää hyötyä ja kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Muutos voi lisätä menettelyjen yhdenmukaisuutta ja vähentää sitä, että korvausmahdollisuus ohjaisi menettelyn valintaa alueidenkäyttöisten perusteiden sijasta.

Vantaan kaupunki kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 17 §:n 3 momentissa kustannuksiin osallistumista koskevan sopimuksen tai kehittämiskorvauspäätöksen tekeminen sidotaan siihen, että menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista on päätetty lainvoimaisessa maapoliittisessa ohjelmassa. Kaupunki katsoo, että tämä kytkentä on ongelmallinen ja ristiriidassa lakimuutoksen tavoitteiden kanssa lisäten kuntien hallinnollista taakkaa. Jos mahdollisuus käyttää erityistapauksia koskevaa menettelyä sidotaan maapoliittisen ohjelman olemassaoloon, sääntely johtaa käytännössä siihen, että myös sellaiset kunnat, joissa ohjelman laatiminen olisi muutoin ilmeisen tarpeetonta, joutuvat laatimaan ohjelman voidakseen käyttää lain mukaisia välineitä. Kaupungin näkemyksen mukaan 17 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa siten, että 2 momentin mukaisen menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista voitaisiin päättää myös kunnan erillisellä päätöksellä. Tämä parantaisi sääntelyn johdonmukaisuutta ja vastaisi paremmin lain tavoitetta sallia kunnassa myös maapoliittisen ohjelman laatimatta jättäminen silloin, kun siihen ei ole todellista tarvetta.

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

Vantaan kaupunki pitää myönteisenä, että luonnoksessa täsmennetään yhdyskuntarakentamisen kustannusten sisältöä ja että rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisen erityiset kustannukset otetaan huomioon arvonnousua alentavina tekijöinä. Tämä selkeyttää sääntelyä.

Vantaan kaupunki pitää merkittävänä sitä, että luonnoksen 20 §:ssä kunnalle asetetaan aiempaa selvästi sitovampi velvollisuus toteuttaa kehittämiskorvauksen perusteena huomioon otetut toimenpiteet olennaisilta osiltaan määräajassa. Jos toimenpiteitä ei toteuteta 15 vuoden kuluessa, kunnalla olisi hakemuksesta velvollisuus palauttaa kehittämiskorvaus tai osa siitä korkoineen. Tämä merkitsee kaupungille uutta taloudellista vastuuta ja korkoriskiä. Kaupunki ei kannata aikarajan ottamista sääntelyyn. Vantaan kaupunki katsoo, että tätä vaikutusta ja sen käytännön seurauksia kunnille tulisi arvioida nykyistä tarkemmin.

Vantaan kaupunki pitää ongelmallisena, että jo syntyneitä kustannuksia ei lähtökohtaisesti saisi ottaa huomioon, jos ne ovat syntyneet yli 15 vuotta ennen asemakaavan hyväksymistä, ellei siihen ole erityistä syytä. Kaupungin näkökulmasta tällainen aikarajaus soveltuu huonosti pitkäkestoiseen ja vaiheittaiseen kaupunkirakentamiseen, jossa alueen toteuttaminen perustuu usein sekä jo tehtyihin että tulevaisuudessa tarvittaviin investointeihin. Kaupunki-infran rakentaminen, parantaminen ja ylläpito muodostavat käytännössä jatkuvan kokonaisuuden, eikä maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteudu ongelmattomasti, jos osa alueen toteuttamisen kannalta olennaisista investoinneista rajataan mekaanisesti tarkastelun ulkopuolelle yksin niiden iän perusteella. Vantaan kaupunki katsoo, että 15 vuoden aikarajaa tulisi vähintään täsmentää olennaisesti tai siitä tulisi luopua, jotta kustannusten tarkastelu voisi perustua alueen toteuttamisen kannalta todelliseen ja kokonaisvaltaiseen kustannuskuvaan.

Mikäli edellä mainittuihin kaupungin velvollisuuksiin tai toisaalta syntyneisiin kustannuksiin halutaan esittää täsmällinen aikamääre, tulisi sen olla vähintään 25 vuotta.

Vantaan kaupunki katsoo lisäksi, että 23 §:ää olisi syytä täsmentää puolueettoman arvioijan käyttämisen osalta siten, että sääntely on menettelyn käytännön toteuttamisen ja markkinoiden toimivuuden kannalta selkeä. Kaupungin näkökulmasta on tärkeää, että lausunto kehittämiskorvausta koskevasta päätösehdotuksesta voidaan hankkia tarkoituksenmukaisesti joko Maanmittauslaitokselta tai muulta aidosti puolueettomalta arvioijalta ilman, että sääntely tarpeettomasti kaventaa käytettävissä olevia vaihtoehtoja tai synnyttää epäselvyyttä arvioijien asemasta.

Kaupunki pitää todennäköisenä, että nyt esitetty sääntely lisää kuntien hallinnollista taakkaa, valmistelun kestoa ja riitautumista enemmän kuin vaikutusten arvioinnissa tällä hetkellä tunnistetaan.

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).

Vantaan kaupunki pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että kehittämialuesäännöksiä uudistetaan ja selkeytetään menettelyn käyttöönoton helpottamiseksi. Vantaan kaupungilla

kehittämislumenenettely ei ole ollut käytössä eikä menettelystä ole nähty syntyvän lisäarvoa verrattuna muihin käytettävissä oleviin menettelyihin. Vantaan kaupunki ei pidä kuitenkaan perusteltuna, että asetettaisiin 8 kk määräaika sellaisissa aloitteissa, joissa on mukana enemmistö alueen kiinteistönomistajista. Kaupunki katsoo, että kaikkien aloitteiden osalta noudatetaan kuntalain ja hallintolain vaatimuksia ja aloitteet käsitellään ilman aiheetonta viivytystä.

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

Vantaan kaupunki pitää 45 §:ssä esitettyä poikkeamista tonttijaon oikeusvaikutuksista osittain ongelmallisena. Rakentamislupaa ei tulisi voida myöntää ennen kuin 2D-tonttijako on laadittu, jotta asemakaavan osoittamat rakennusoikeudet voidaan määrittää muodostettaville tonteille vaarantamatta rajanaapureiden oikeusturvaa. Sen sijaan korkeussuunnan poikkeamat ovat usein perusteltuja, koska 3D-tonttijako tarkentuu hankkeen edetessä. Kokonaisrakennusoikeuden ja selkeiden rajojen ollessa tiedossa tämä on hyväksyttävää. Määritelmää "vähäinen poikkeama" tulisi lakitekstissä tarkentaa, ja poikkeamisten tulisi rajoittua siten, etteivät rakennushankkeen ulkopuolisten maanomistajien oikeudet vaarannu.

Pykälän 41 sanamuoto jättää tulkinnanvaraa erityisesti kuulemismenettelyn vaiheistuksen osalta. Säännöksessä yhdistyy kaksi erillistä kokonaisuutta: Valmisteluvaiheen vuorovaikutus sekä varsinaisen tonttijakoehdotuksen kuuleminen. Käytännössä nämä tulisi erottaa toisistaan selkeämmin. Ensivaiheessa tonttijakoalueen omistajille ja haltijoille tulee tarjota mahdollisuus perehtyä hankkeen lähtökohtiin ja tavoitteisiin sekä tuoda esiin omia näkemyksiään. Vasta myöhemmässä vaiheessa, kun varsinainen ehdotus on laadittu ja asetetaan nähtäville, kohdistuu kuuleminen sekä tonttijakoalueen että siihen samassa korttelissa rajoittuvien kiinteistöjen omistajiin ja haltijoihin, jolloin heille varataan tilaisuus esittää mielipiteensä ehdotuksesta.

Lisäksi pykäläluonnoksen mukainen velvoite asettaa tonttijakoehdotus aina julkisesti nähtäville aiheuttaa muutoksen nykyiseen käytäntöön. Vaikka erillistä tiedoksiantoa ei edellytetäisi tilanteessa, jossa kaikki asianosaiset ovat jo kirjallisesti hyväksyneet ehdotuksen, nähtäville asettaminen olisi silti pakollista. Tämä poikkeaa aiemmasta sääntelystä, jossa nähtäville asettamisesta voitiin luopua yksimielisissä tapauksissa. Muutos lisäisi hallinnollista työtä ja pidentäisi tarpeettomasti prosessia erityisesti tilanteissa, joissa osapuolet ovat jo saavuttaneet yhteisymmärryksen. Tämä aiheuttaisi myös hidastumista rakentamishankkeiden sujuvaan etenemiseen ilman osoitettavissa olevaa lisähyötyä.

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:

Vantaan kaupunki pitää vaihtoehtoa 2 perustellumpana. Vaihtoehto 2 mahdollistaa kaupungin suorittaman katualueen haltuunoton kaupungin tarpeen edellyttämässä aikataulussa. Tällä varmistetaan se, että katualue on rakennettavissa tarvittaessa nopeastikin, eikä ulkopuolisen tahon (Maanmittauslaitos) aikataulun sitä mahdollistaessa.

Lisäksi Vantaan kaupunki katsoo, että katualueen ja sillä olevan muun mahdollisen omaisuuden ja kasvillisuuden korvaamisesta tulee aina olla mahdollista sopia ilman raskasta ja kallista lunastusmenettelyä. Lunastusmenettelyn hinta voi hyvin helposti muodostua täysin epäsuhtaiseksi korvattavan alueen arvoon nähden.

Vantaan kaupunki toteaa, että korvauksista sopimista on kuitenkin merkittävästi vaikeuttanut lunastuslain 1.8.2025 voimaan tulleet muutokset, joissa säädetään mm. lunastustoimituksessa korvaukselle määrättävästä 25 %:n korotuksesta. Kaupungille ei ole tarkoituksenmukaista itse lähteä nostamaan katualuekorvausten tasoja, ja maanomistajat kuitenkin mainittua korotusta odottavat. Todennäköisesti tästä johtuen suuri tai ainakin aiempaa suurempi osa korvauksista käsitellään joka tapauksessa lunastustoimituksissa.

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

Useissa pykäläluonnoksissa (51, 56 ja 62 §:t) osoitetaan vakiintuneet tonttien osien lunastamista koskevat kiinteistönmuodostamislain nojalla määräytyneet korvausperusteet jatkossa määräytyviksi lunastuslain säädösten perusteella. Käytännössä muutoksella tavoitellaan korvaustason nostamista 25 %:lla sitä kuitenkaan erikseen perustelematta. Vantaan kaupunki katsoo, että tontinosaan lunastuskorvauksia koskevat säännökset ovat jatkossakin tarkoituksenmukaista pysyttää ainoastaan kiinteistönmuodostamislain, eikä lunastajataholla tai yksittäisen tontin kaavamääräyksellä tulisi olla merkitystä korvauksen suuruuden määrittelevään lainvalintaan.

Maantien tiealueen siirtymisestä kunnalle koskevaan 50 §:ään esitetään sinänsä perusteltua muutosta, jolla tiealueen omistusoikeus asemakaavan perusteella ei siirtyisi kunnalle, jos tiealue on asemakaavassa osoitettu maantien liikennealueeksi. Vantaan kaupunki toteaa, että sillä ei juurikaan

ole ollut resursseja suorittaa nk. maantielain (503/2005, laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä) 113 §:n edellyttämiä toimenpiteitä kunnan omistukseen siirtyneen tiealueen merkitsemisestä kiinteistörekisteriin voimassa olevan tai aiemmankaan lainsäädännön perusteilla. Tällöin on erittäin tärkeää kiinnittää huomiota asiaa koskeviin siirtymäsäännöksiin, jotta tiealueen omistusoikeuteen liittyvät kysymykset ovat kohtuullisella resurssilla saatettavissa asianmukaisiksi.

Lunastuslupa perustuvaan maan lunastamista koskevaan 52 §:ään on uusina luvan myöntämisen edellytyksinä tuotu lunastettavan alueen rajausta, laajuutta ja ajoitusta koskevia määräyksiä. Kuitenkin perusteluissa erikseen todetaan, että näitä koskevaa vastaavaa harkintaa on jo tähänkin saakka noudatettu lunastuslupapäätösten perusteluissa. Tältä osin sääntelyä ei oltaisi keventämässä tai sujuvoittamassa.

Vantaan kaupunki esittää asianomaisen säädöksen säilyttämistä entisellään. Yhdyskunnan suunnitelmallinen kehittäminen on erittäin pitkäkestoista, myös pysyvää, joten esimerkiksi täsmällisempi lunastuksen ajoituksen määrittäminen tai alueen tarkempi rajaaminen olisivat epätarkoituksenmukaisia huomioiden jo mainittu oikeuskäytäntö.

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

Vantaan kaupunki pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että muutoksenhakua koskevat säännökset kootaan selkeämmin yhteen. On johdonmukaista, että lain mukaisesti päätöksiin haetaan pääsääntöisesti muutosta hallintotuomioistuimessa, että kehittämiskorvausta koskevan päätöksen valitusoikeus rajataan asianosaisiin sekä että maapoliittista ohjelmaa ja kehittämisaluetta koskeviin päätöksiin sovelletaan kunnallisvalitusta. Muutoksenhakujärjestelmän jäsentäminen voi lisätä sääntelyn ymmärrettävyyttä.

Vantaan kaupunki suhtautuu kuitenkin kriittisesti maankäyttösopimuksia koskevan riidanratkaisun toimivaltasääntelyyn. Luonnoksen mukaan sopimuksen julkisoikeudellista sisältöä koskeva riita käsiteltäisiin hallintotuomioistuimessa, yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita yleisessä tuomioistuimessa ja sekä julkis- että yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita yleisessä tuomioistuimessa kokonaisuudessaan. Kaupungin näkökulmasta tämä lisää rajankäyntiä oikean tuomioistuimen valinnasta, kasvattaa prosessuaalista epävarmuutta ja voi käytännössä lisätä oikeudenkäyntien määrää sekä kustannuksia. Maankäyttösopimuksissa julkis- ja yksityisoikeudelliset elementit limittyvät usein toisiinsa, minkä vuoksi toimivaltasääntely voi käytännössä synnyttää uusia riitaisuuksia sen sijaan, että se vähentäisi niitä.

Vantaan kaupunki katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voitaisiinko toimivaltasääntelyä selventää tai yksinkertaistaa siten, että oikeussuojajärjestelmä pysyy kunnille ja sopimusosapuolille

aidosti ennakoitavana. Erityisesti maankäyttösopimukseen liittyvien riitojen oikeuspaikan ennakoitavuus on kaupungille tärkeää.

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

Vantaan kaupunki toteaa, että asemakaavan toteuttamisvastuun siirtämistä maanomistajalle tai haltijalle koskeva sääntely säilyisi tarkoitukseltaan ja sisällöltään pääosin nykyistä vastaavana. Kaupungin näkökulmasta tämä on sinänsä perusteltua. Samalla on kuitenkin tärkeää huomata, että toteuttamisvastuun siirto ei poista kaupungin tosiasiallisia riskejä, koska alueiden omistuksen ja hallinnan siirrot on käytännössä ratkaistava sopimuksin tai kunnan välityksellä ja kunnalle jää toissijainen toteuttamisvastuu esimerkiksi toteuttajan maksukyvyttömyystilanteissa.

Vantaan kaupunki kiinnittää lisäksi huomiota tietoaineistoja koskeviin velvoitteisiin. Luonnoksen mukaan kunnille asetettaisiin velvoite ylläpitää tietoaineistoa muun muassa kehittämiskorvauksista, rakentamiskehotuksista ja sopimukseen perustuvista korvauksista. Velvoitteet eivät ole kokonaan uusia, mutta sopimukseen perustuvia korvauksia koskeva velvoite laajenisi koskemaan maksamattomien lisäksi myös maksettuja korvauksia, ja kunta toimisi näiden tietoaineistojen rekisterinpitäjänä. Kaupungin näkökulmasta tämä lisää tiedonhallinnan, tietosuojan ja rekisterinpitoon liittyvän työn määrää, vaikka luonnoksessa vaikutusta pidetään vähäisenä.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että tietoaineistoja koskevia vaatimuksia täsmennetään jatkovalmistelussa käytännön toteuttamisen näkökulmasta. Erityisesti on syytä varmistaa, että kunnille asetettavat tiedonhallintavelvoitteet ovat oikeasuhtaisia ja että niiden toteuttamiseen on olemassa käytännössä toimivat menettelyt.

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

Vantaan kaupunki pitää lähtökohtaisesti hyvänä ratkaisua, että lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään pääsääntöisesti loppuun vanhan sääntelyn mukaan. Myös se on perusteltua, että ennen lain voimaantuloa hyväksytyihin maankäyttösopimuksiin sovelletaan vanhaa sääntelyä.

Vantaan kaupunki pitää tarkoituksenmukaisena myös sitä, että kunnalle annetaan siirtymäaika maapoliittisen ohjelman laatimiseen seuraavan valtuustokauden aikana. Samalla on kuitenkin huomattava, että kyse ei ole kunnille vähäisestä muutoksesta, vaan käytännössä uuden toimintatavan vakiinnuttamisesta erityisesti niissä kunnissa, joissa maapoliittista ohjelmaa ei ole aiemmin laadittu tai ylläpidetty nykyistä vastaavalla tavalla.

Vantaan kaupunki katsoo, että siirtymäsääntelyn toimivuus edellyttää jatkovalmistelussa vielä huolellista arviointia erityisesti niissä tilanteissa, joissa maankäyttösopimuksia valmistellaan lain voimaan tullessa, joissa katualueita ja maanteiden tiealueita koskevat menettelyt ovat keskeneräisiä tai joissa kunnassa joudutaan lyhyessä ajassa muuttamaan sekä päätöksentekoa että käytännön prosesseja uuden sääntelyn mukaisiksi.

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.

Vantaan kaupunki pitää vaikutusten arviointia osin hyödyllisenä, mutta kuntavaikutusten osalta puutteellisena. Luonnoksessa todetaan, että vaikutusten täsmällinen arviointi on vaikeaa, koska vaikutusketjut ovat monimutkaisia, vaikutukset riippuvat myös muusta sääntelystä ja toimijoiden valinnoista sekä kuntien erilaisista toimintaympäristöistä. Tämä on sinänsä ymmärrettävää. Samalla luonnoksessa kuitenkin todetaan, että kunnille ei tulisi uusia tehtäviä vaan muutoksia menettelytapoihin ja toimintaprosesseihin, vaikka toisaalta todetaan, että olennaisimmat vaikutukset kuntien toimintaan aiheutuvat juuri uusista maapolitiikkaa koskevista velvoitteista, kuten maapoliittisen ohjelman laatimisesta, ajantasaisuuden tarkistamisesta, vuorovaikutteisesta valmistelusta, aineistojen saatavilla pitämisestä ja seurannasta. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan näitä vaikutuksia on arvioitu liian varovaisesti.

Vantaan kaupunki pitää puutteena myös sitä, että vaikutusten arviointi on monilta osin vielä alustavaa ja että luonnoksessa todetaan erikseen täsmällisemmän arvioinnin tapahtuvan lausuntokierroksen jälkeen. Kaupungin kannalta tämä merkitsee sitä, että lausuntoa pyydetään vaiheessa, jossa erityisesti kuntien työmäärää, kustannuksia ja riskejä koskeva arviointi ei ole vielä täysin valmis eikä siten arvioitavissa.

Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan vaikutusten arvioinnissa on erityinen täydentämisen tarve ainakin kuntavaikutusten, hallinnollisen työmäärän, oikeudellistumisen riskien ja taloudellisten riskien osalta. Erityisesti kustannusten yksilöintivaatimuksien vaikutuksia on arvioitu liian suppeasti. Luonnoksessa todetaan, että velvoite yksilöidä kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa lisäisi kunnille jonkin verran työmäärää. Vantaan kaupungin

näkemyksen mukaan vaikutus voi käytännössä olla huomattavasti tätä suurempi, koska kyse ei ole vain lisätyöstä, vaan myös kustannusten osittelun vaikeudesta, kohdentamisen tulokannanvaraisuudesta ja lisääntyvästä riitautumisriskistä.

Vantaan kaupunki katsoo, että vaikutusten arvioinnissa tulisi täydentää myös 20 §:n palautusmekanismin taloudellisia vaikutuksia kunnille. Kehittämiskorvauksen palautusvelvollisuus korkoineen voi muodostaa kunnille pitkän aikavälin taloudellisen riskin, mutta tämän riskin käytännön merkitystä ei ole arvioitu riittävästi. Samoin muutoksenhaun ja tuomioistuintoimivallan jaon käytännön vaikutuksia riitaisuuksien määrään, prosessien keston ja kustannuksiin olisi tarpeen arvioida tarkemmin.

Lisäksi Vantaan kaupunki pitää puutteena sitä, että luonnoksessa todetaan kuntien olevan hyvin erilaisia ja että täsmällisempi arvio pyritään laatimaan lausuntokierroksen jälkeen, mutta vaikutuksia ei vielä eritellä riittävästi erityyppisten kuntien näkökulmasta. Tämä olisi tarpeen etenkin siksi, että uudet velvoitteet kohdistuvat eri tavoin suuriin, keskisuuriin ja pieniin kuntiin.

Vaikutusten arvioinnissa olisi lisäksi tarpeen arvioida nykyistä tarkemmin 11 §:n 15 vuoden aikarajauksen vaikutuksia kuntien kustannuslaskentaan ja maanomistajien tasapuoliseen kohteluun sekä 76 §:n siirtymäsäännösten käytännön ja taloudellisia vaikutuksia kunnille. Näillä säännöksillä voi olla yksittäisille kunnille huomattavasti suurempi käytännön merkitys kuin luonnoksen yleistasoisesta vaikutusarvioinnista käy ilmi.

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

-

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Vantaan kaupunki katsoo, että suurten kaupunkien erityispiirteitä ei ole esitysluonnoksessa huomioitu riittävällä tavalla. Suomen kasvusta suurin osa sijoittuu seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle, joille on solmittu maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset. Tilastokeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen arvioiden mukaan Suomen väestönkasvusta vuoteen 2040 mennessä 80 % sijoittuu Helsingin, Tampereen ja Turun kaupunkiseuduille.

Suurimmissa kaupungeissa ja MAL-kaupunkiseuduilla yhdyskuntien kehittämisen kannalta tärkeimmät kysymykset liittyvät jo kaavoitettujen alueiden täydennysrakentamisen edellytysten

parantamiseen. Täydennysrakentamisen edellytysten parantaminen on huomioitava konkreettisemmin maapolitiikkaa ja yhdyskuntien kehittämistä koskevassa sääntelyssä. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä on erityistä merkitystä kansantalouden kestävyyden kannalta, sillä suurin osa kansallisvarallisuudestamme liittyy rakennuksiin, infrastruktuuriin ja muuhun rakennettuun ympäristöön.

Esitysluonnos ei huomioi riittävässä määrin jo rakennettujen alueiden tiivistämistä eikä esimerkiksi kehittämisaluetta koskevien 4. luvun säännösten uskota edistävän asiaa.

Lentämäki Tiina
Vantaan kaupunki