

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislainsiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua yhdyskuntakehittämislain luonnoksesta. Lausunto on jaettu lausuntopalvelussa esitetyn rakenteen mukaan.

Aluksi

Kuntien tehtävänä on taata kaikille kuntalaisille toimiva, turvallinen, viihtyisä, houkutteleva ja ekologisesti kestävä elin- ja toimintaympäristö. Kuntien keskeisenä tavoitteena on myös elinvoiman lisääminen kunnissa mm. varmistamalla riittävä palveluverkko ja tonttitarjonta. Kuntaliitto on pitänyt lainsäädäntöuudistuksessa tärkeänä, että kuntien velvoitteita ja siten kuntalaisten/veronmaksajien kustannuksia ei kohtuuttomasti lisätä ja että jatkossakin yhdyskuntien kestävä kehittäminen on mahdollista erilaisissa olosuhteissa Suomen kunnissa. Lakiin tarvitaan monipuolinen valikoima erilaisia kehittämisen työkaluja, millä turvataan, että sama lainsäädäntö palvelee erilaiset toimintaolosuhteet omaavien kuntien kehittämistä.

Rakennetun ympäristön lainsäädännön kokonaisuudistus on edennyt hyvin eri tahtisesti rakentamislain tultua voimaan jo vuoden 2025 alusta ja alueidenkäyttölain ollessa eduskunnan käsittelyssä tätä lausuntoa kirjoitettaessa. Aiemman yhden lakikokonaisuuden sääntely tulee jatkossa olemaan neljässä eri laissa, jotka tulevat voimaan eri aikoina. Sääntelyn kokonaisuutta on näin ollen hankala hahmottaa ja lakien yhteentoimivuuden arviointi on haastavaa. Lisäksi rinnalla on kulkenut vuonna 2024 voimaan tullut laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä sekä elokuussa 2025 voimaan tullut lunastuslain uudistus.

Lakien yhteisvaikutuksesta yhteiskunnan kustannukset kasvavat yksittäisen maanomistajan saadessa hyödyt. Tähän peilaten on positiivista, että yhdyskuntakehittämislainsissa on edelleen tunnistettu maanomistajan osallistumisvastuu silloin, kun alueen kaavoituksesta ja sen mukanaan tuomasta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuu kunnalle kustannuksia ja maanomistaja saa hyödyn maan arvon

noususta. Tiukentuvassa taloustilanteessa ja kiinteistöjen arvojen eriytyessä kuntien mahdollisuuksia kattaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, muilla keinoin kuin verotuksella, ei tulisi kaventaa. Kuntaliiton tekemän, vielä julkaisemattoman Maankäyttöpolitiikkaa koskevan selvityksen mukaan nykytilanteessa suurimmassa osassa kuntia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia ei voida kattaa maankäytön tuloilla.

Kuntaliitto pitää tärkeänä myös sitä, että sääntelyä ajantasaistetaan niin, että se vastaa niin tämän päivän kuin tulevaisuuden moninaiisiin tilanteisiin. Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi tunnistettu keskeisiä muutoksia kasvukeskusten yhdyskuntarakentamisessa. Kasvukeskuksissa rakentaminen on jo nyt merkittävältä osin täydennysrakentamista, jossa myös kuntien maanhankintatarve kohdistuu enenevässä määrin jo rakennettuihin alueisiin. Tämän vuoksi on välttämätöntä yhdyskuntarakentamisen vaatimusten ja kustannusten kasvaessa, että myös kiinteistönomistajien osallistumisvastuuta tarkastellaan ja se asetetaan oikealle tasolle. Esitetyn lakiluonnoksen sekä muiden lainsäädännössä tehtyjen ja tehtävien muutosten johdosta maanomistajien osallistumisvastuu kaventuu, kun osallistumisvastuun alaraja säilyy 500k-m², ja kunnalle tulee velvollisuus korvata kaikki katualueet 25 % korotetulla markkina-arvolla sekä mahdollisesti maksettavaksi tulee myös metsänkäytön rajoituksesta aiheutuvat korvaukset. Kokonaisuudessa aiempaa harvempi kaavahanke kattaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Kokonaisuudessaan uusi yhdyskuntakehittämisseläki tuo yksittäisiä uusia tehtäviä. Maapoliittiseen ohjelmaan liittyvät tarkasti säädellyt seuranta- ja raportointivelvoitteet sekä maankäyttösopimukseen ja niihin rinnastettaviin sopimukseen liittyvät tiedottamisvelvoitteet lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa.

Kaiken kaikkiaan rakennetun ympäristön lainsäädäntöuudistuksen osalta lakien yhteisvaikutuksia on arvioitu heikosti. Vaikka yksittäisen lain ja yksittäisen pykälän vaikutukset voivat olla pieniä, kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa.

Nyt esitetty lakiluonnos ei tue hallitusohjelman tavoitteita kaupunkiseutujen kasvun edellytysten turvaamisesta, vaan sitä vastoin heikentää edellytyksiä lisäämällä hallinnollista taakkaa, kaventamalla kuntien päätösvaltaa ja rajoittamalla sopimusvapautta. Erityisesti maankäyttökorvausten laskentaperusteiden monimutkaistuminen sekä yksityiskohtainen erittely ja hankekohtainen kohdentaminen voivat hidastaa päätöksentekoa, lisätä hankkeiden taloudellista epävarmuutta ja siten nostaa toteuttamiskynnystä. Tämä kaikki taas heijastunee negatiivisesti tonttien ja asuntojen tuotantoon vähentäen erityisesti pienempien ja kohtuuhintaisuuteen tähtäävien hankkeiden toteutumista, kun kustannusriskiä siirretään hintoihin. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena riittävän ja kohtuuhintaisen tontti- ja asuntotarjonnan edellytykset todennäköisesti heikkenevät.

Lakien yhteisvaikutuksen myötä maanomistajien kannalta on houkuttelevampaa valita vapaaehtoisen sopimisen sijaan pakkokeinojen käyttö. Näin ollen saatavat korvaukset ovat suurempia ja toisaalta maksettavaksi määrättävien korvausten osalta maksuaikataulu on pidempi kuin vapaaehtoisissa menettelyissä. Lisäksi kehittämiskorvausta sitoo kunnan palautusvelvollisuus. Tämän ei voida katsoa sujuvoittavan prosesseja.

Kokonaisuudessaan esityksessä lisätään kuntien tehtäviä ja esityksen seurauksena kuntien saamat maankäyttökorvaukset tulevat vähenemään. Kuntaliitto toteaa, että Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan valtio on sitoutunut kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä

mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Näin ei kuitenkaan tämän esityksen kohdalla tapahdu.

1 luku Yleiset säännökset

On huomioitava, että nyt lausunnoilla olevassa luonnoksessa esitetään kunnille uusia lakisääteisiä tehtäviä, mutta niiden hoitamiseen ei kuitenkaan edellytetä riittävää asiantuntemusta tai voimavaroja, kuten esimerkiksi voimassa olevan alueidenkäyttölain 20 §:ssä. Tässä yhteydessä ei myöskään pureta muita velvoitteita, vaan säännellään entistä tiukemmin kuntien toimintaa.

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.

Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että säännöksen mukainen toimivalta maapoliittisen ohjelman hyväksymiseen säädetään laissa kunnalle. Tämä mahdollistaa sen, että kunnanvaltuusto voi halutessaan päättää hallintosäännössä, mikä taho kunnassa päättää maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä, ellei kunnanvaltuusto pääte siitä itse. Perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kuntien oikeus päättää taloudestaan ja hallintonsa järjestämisestä. Kuntaliitto muistuttaa, että kuntalain mukaan päätösvalta päätöksentekijästä on kunnanvaltuustolla, kun tehtävä laissa (esimerkiksi yhdyskuntakehittämislaisissa) säädetään kunnalle. Lainsäädännössä on syytä välttää tarpeetonta sääntelyä.

Kuntaliitto katsoo, että päätöksen, jolla kunta toteaa, että maapoliittisen ohjelman laatiminen on kunnassa ilmeisen tarpeetonta, ei ole tarpeen olla muutoksenhakukelpoinen. Asian tulisi olla kunnan omassa harkinnassa.

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

Kuntaliitto pitää hyvänä, että niissä tapauksissa, kun maapoliittisen ohjelman laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta, kunta voi päättää luopuvansa ohjelman laatimisesta. Kuntaliitto toteaa, että tästä päätöksestä ei ole tarpeen olla valitusmahdollisuutta, koska ohjelman laatimisen tarpeellisuus tulee olla täysin kunnan harkittavissa.

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

Maapoliittisen ohjelman laadinta on uusi lakisääteinen tehtävä kunnille, sillä nykyinen lainsäädäntö ei sisällä velvollisuutta laatia maapoliittinen ohjelma. Lisäksi lakiluonnos sisältää nimenomaisia maapolitiikan ohjelman laatimista ja tiedottamista koskevia menettelyvelvoitteita. Laissa olisi myös nimenomaisia maapolitiikan toimien seuranta, raportointia ja näistä tiedottamista koskevia velvoitteita. Raportoitaviin tietoihin ja niiden esitystapaan liittyvä asetuksenantovaltuus johtaa käytännössä siihen, että asetuksessa määriteltävät tiedot on esitettävä maapoliittisessa ohjelmassa. Tämä merkitsee mahdollisuutta määritellä asetuksenantovaltuuden kautta kuntien maapoliittisten ohjelmien sisältöä. Kuntalaissa ja hallintolaissa jo kirjattujen ja yleisesti noudatettavien periaatteiden ja vaatimusten kirjaaminen erityislakiin yhden teeman, maapolitiikan harjoittamisen, kohdalle ei ole perusteltua. Maapolitiikan kirjaukset ja uudet raportointivelvollisuudet ovat liian tarkkoja ja ne johtaisivat tarpeettoman raskaaseen hallintoprosessiin, mikä on ristiriidassa kokonaisuudistuksen keskeisen tavoitteen, prosessien sujuvuuden edistämisen kanssa. Ehdotettu menettely luo monivaiheisen ja jäykän hallintokäytännön ja resurssitarpeet lisääntyisivät.

Kommentti: 7 § Maapoliittisen ohjelman hyväksyminen

Kuntaliitto kommentoi edellä päätöstoimivallan nimenomaisesta säätämisestä. Kuntaliitto katsoo, että lain tasolla tehtävä tulisi säätää kunnalle. Kuntaliitto pitää lisäksi tarpeettomana sääntelyä, jossa määritellään ajantasaisuuden tarkistamiselle määräaika. Tarkistamisen ajoittaminen tulisi olla kunnan päätettävissä kunnan omien olosuhteiden, tilanteen ja tarpeiden mukaisesti.

Maapoliittisen ohjelman ajantasaisuuden tarkistaminen valtuustokausittain olisi uusi lakisääteinen säännöllinen tehtävä kunnalle.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että maapoliittinen ohjelma voidaan laatia ja hyväksyä osana kunnan strategiaa tai muun kunnan ohjelman kanssa.

Kuntaliitto arvioi, että 2 mom. tarkoitettu kuntien yhteisen maapoliittisen ohjelman laatiminen olisi mahdollista ilman erityistä säännöstäkin, joten säännös on säädösteknisesti turha. Toisaalta säännöksestä sellaisenaan ei ole haittaakaan kuntanäkökulmasta.

Kommentti: 9 § Maapoliittisen ohjelman toteutumisen seuranta

Tehtävä seurata ja arvioida maapoliittisen ohjelman ja sen mukaisten maapoliittisten toimenpiteiden toteutumista vähintään valtuustokausittain olisi uusi lakisääteinen tehtävä kunnalle.

Seurannan on sisällettävä tiedot maapoliittisessa ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden käyttämisestä kunnassa, arvio toimien taloudellisesta laajuudesta ja merkittävytydestä kunnan talouden, yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kannalta ja arvio maapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta.

Kuntaliitto ei pidä asetuksenantovaltuutta seurantatiedoista ja esitystavasta tarpeellisenä ja katsoo, että se tulisi poistaa laista. Kuntaliitto katsoo asian luonne huomioiden, että lain tasoinen sääntely on riittävää ohjaamaan maapoliittisen ohjelman seuranta. Asetustasoisella sääntelyllä ei tule pyrkiä yksityiskohtaiseen ohjaukseen asiassa eikä seurantatietojen yksityiskohtaisemmalle esitystavan

ohjaamisellekaan ole Kuntaliiton käsityksen mukaan perusteita. Maapoliittisen ohjelman sisältö on nimenomaisesti tarkoitettu jättää kunnan harkintaan.

Kommentti: 67 § Muutoksenhaku maapoliittista ohjelmaa koskevasta päätöksestä

Kuntaliitto toteaa, että muutoksenhakua koskeva sääntely poikkeaisi aiemmin omaksutusta tulkinnasta, jonka mukaan maapoliittista ohjelmaa koskeva päätös ei ole lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen. Kuntaliitto toteaa, että ohjelmaluontoinen päätös ei voi olla muutoksenhakukelpoinen muilta osin kuin siltä osin kuin sillä mahdollisesti on myöhempää päätöksentekoa sitova vaikutus. Koska jatkossakin maapoliittinen ohjelma olisi pääasialliselta sisällöltään ohjelma- ja periaatelinjaustyyppinen asiakirja, Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena sääntelyratkaisuna, että muutoksenhakukelpoisuus ratkaistaan jatkossakin kuntalain 136 §:n nojalla eikä tarpeettomasti säädetä erityislaissa muutoksenhakukelpoisuudesta.

Kuntaliitto katsoo, että ainakaan maapoliittisen ohjelman ajanmukaisuuden tarkistamista koskevan päätöksen ja maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopumista koskevan päätöksen ei ole tarpeen olla muutoksenhakukelpoisia.

Kommentti: 73 § Maapoliittista ohjelmaa koskeva siirtymäsäännös

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lain voimaantullessa vireillä olevaan kunnan maapoliittisen ohjelman laatimiseen ja hyväksymiseen tulisi soveltaa uutta yhdyskuntakehittämislakia. Tämä voi tarkoittaa pitkällä valmistelussa olevien ohjelmien osalta sitä, että niiden valmistelu tulee tehdä osittain uudelleen.

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:

Kuntaliiton mielestä lähtökohtaisesti on oikein, että kaikkien niiden, jotka hyötyvät hankkeesta tulisi osallistua osaltaan myös niihin kustannuksiin, jotka mahdollistavat hankkeen tuottaman arvonnousun. Maan arvonnousu perustuu nimenomaan kaavoituksen ja sen myötä tapahtuvan yhdyskuntarakentamisen vaikutuksiin, joten maanomistajan tulee osallistua kustannuksiin, joiden tuottamasta arvonnoususta pääsee hyötymään. Sopimisen tulee aina olla ensisijainen vaihtoehto.

Tosiasiallisesti maanomistajan osallistumisvastuuta vähennetään merkittävästi, kun katualueiden ns. ilmaisuusvelvollisuus ja sen vastinparina ollut katualueen korvaus poistuvat. Maanomistajan osallistumiskynnys nousee näin ollen aiempaa merkittävästi korkeammaksi ja painottuu suuremman höydytys saaneille maanomistajille, jotka tosiasiallisesti voivat joutua maksamaan välillisesti korvausta niille maanomistajille, joiden osallistumiskynnys ei ylitä. Kehittämiskorvauksen tulee olla jatkossakin mahdollinen työkalu, jotta kaavahankkeita voidaan viedä eteenpäin niissäkin tilanteissa, joissa kaikkien alueen maanomistajien kanssa ei päästä sopimukseen. Tämä varmistaa yhdenvertaisen kohtelun.

B. Luonnoksen 13 §:n mukaan maankäyttösopimuksen nykyisen kaltainen sopimusvapaus säilyisi. Maankäyttösopimuksessa voisi siis kehittämissopimuksesta 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:

Kuntaliiton näkemyksen mukaan sopimusvapauden säilyttäminen maankäyttösopimuksissa on edellytyksenä tarkoituksenmukaisille, sujuville ja tasapainoisille kaupunkikehittämisen prosesseille. Sopimusvapaus mahdollistaa niin erilaisten paikallisten olosuhteiden, yhdyskuntarakenteen erityispiirteiden ja kehitysnäkymien ja -tarpeiden kuin sopimuspuolten oikeutettujen tavoitteiden asianmukaisen huomioimisen.

Kuntaliiton arvion mukaan lakiehdotus näyttäisi tosiasiallisesti kaventavan sopimusvapautta merkittävästi aiemmasta. Kuntaliitto toteaa, ettei nykyisellään hyvin toimivien sopimusmenettelyjen ja -käytäntöjen rajoittaminen ja jäykistäminen palvele kenenkään asiaan osallisen tavoitteita. Lakiesityksen seurauksena täydennysrakentaminen voi hankaloitua (jopa estyä), kustannukset jakautua epätasapuolisesti maanomistajille ja kuntalaisille, menettelyjen epävarmuus kasvaa ja aiheuttaa haitallista epätasapainoa kaupunkikehityksessä, myös sosioekonomisesta näkökulmasta.

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:

Kuntaliitto pitää hyvänä, että mahdollisuus maankäyttösopimusten tekemiseen on laajennettu myös muihin maankäytön muutoksiin mahdollistaviin keinoihin kuin kaavoitukseen. Näitä asemakaavoituksen tarpeen ohittavia keinoja on lainsäädännössä lisätty. Kuntaliitto kuitenkin katsoo, että erityisesti poikkeamispäätösten yhteydessä tulisi voida sopia korvattavien kustannusten lisäksi laajemminkin, kuten muutenkin maankäyttösopimuksissa. Erityisesti poikkeamispäätösten

yhteydessä voi olla tarve asettaa myös sellaisia sopimusehtoja, jotka eivät liity maksettaviin korvauksiin. Erittäin tärkeää olisi voida sopia asuntopoliittisten ja kestävyystavoitteiden toteuttamisesta. Nyt esitetty mahdollisuus vastaisi käytännössä kehittämiskorvausta.

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

Kuntaliitto pitää hyvänä, että laki huomioi kaavojen vaikutusalueen olevan laajempi kuin yksittäinen kaava-alue ja mahdollistaa kustannusten perimisen myös nimenomaisen kaava-alueen ulkopuolelta. Tämä joustavoittaa yhdyskuntakehittämistä ja edistää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Kuntaliitto toteaa, että tosiasiallisesti maanomistajien osallistumisvastuuta vähennetään, kun katualueen luovuttamisen säännökset poistuvat. Maankäyttö- ja rakennuslaissa, sitä edeltäneessä rakennuslaissa ja aiemmassa asemakaavalaissa oli kaikissa katualueita koskevat säännökset, joissa maanomistajalla oli velvollisuus luovuttaa tietyin edellytyksin katualue kunnalle ilman rahallista korvausta. Tällöin maanomistaja on kuitenkin poikkeuksetta saanut vastineeksi rakennusoikeutta sekä muun asemakaavan tuottaman hyödyn. Luonnoksen mukaan siis absoluuttinen osallistumisvastuun alaraja nousee 500 kerrosneliometriin, ellei maanomistajan kanssa saada neuvoteltua maankäyttösopimusta.

Sen lisäksi, että lakiluonnoksen 11 § 4 mom. näyttäisi kaventavan sopimusvapautta, se näyttäisi lisäävän merkittävästi myös valmisteluun kuluva työmäärää, pidentävän maankäyttösopimusneuvotteluita, lisäävän ristiriitoja ja heikentävän käytännössä sopimuskorvauksen ja koko maankäyttösopimusjärjestelmän ennakoitavuutta ilman, että siitä saataisiin merkittävää hyötyä. Kustannusten osittelu, kohdentaminen ja yksilöinti on käytännössä erittäin vaikeaa ja monissa hankkeissa miltei mahdotonta. Tämä korostuu erityisesti niissä tapauksissa, joissa kaavoitettava alue on pieni ja yhdyskuntarakentamisen kustannukset sijoittuvat kaava-alueen ulkopuolelle. Kustannusten osalta päästäisiin pienemmällä työmäärällä objektiivisesti arvioiden riittävän oikeaan lopputulokseen hyödyntämällä kunnan keskimääräisiä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia/kerrosneliometri.

Ajatus vain kaava-aluetta palvelevasta yhdyskuntarakentamisesta perustunee suuriin kaavahankkeisiin, joissa kaavoitetaan kokonaisia laajoja alueita kerralla. Hankkeissa, joissa kaavoitetaan joko kokonaisia uudisalueita tai tehdään merkittävää maankäytön muutosta laajalle alueelle, voi kustannusten periminenkin kaavahankekohtaisesti olla toteutettavissa, mutta pienemmissä kaavamuutoskohteissa - jollaisilla jo kertaalleen rakennettuja kaupunkialueita pääsääntöisesti kehitetään - korvausten perusteena tulee voida käyttää kunnan keskimääräisiä kustannuksia.

Yksittäisten rajattujen kaavamuutosten (ns. postimerkkikaavojen) osalta kustannusten tarkka yksilöiminen ja kohdentaminen on yleisesti ottaen erittäin haastavaa, vaikka tiedetään, että keskimäärin rakennusoikeuden lisäys aiheuttaa tarpeen yhdyskuntarakentamiseen ja siitä näin ollen aiheutuu kustannuksia. Nämä kaavat toteutuessaan muodostavat merkittäviä osia koko yhdyskuntarakenteen kokonaisuudesta. Toimivan yhdyskuntarakenteen toteuttaminen maksaa, ja tällöin kyse ei ole ainoastaan yhden kaava-alueen edellyttämistä välittömistä katu-, puisto ja muiden yleisten alueiden rakentamisen kustannuksista. Ei liene toivottavaa, että useiden maanomistajien kaavamuutosaloitteita/-tarpeita jouduttaisiin jatkossa keräämään yhteen siten, että ne muodostavat riittävän isoja kokonaisuuksia kustannusten erittelemiseksi, koska tällöin usein itse prosessi hidastuu. Kuntaliiton selvitysten mukaan kuntien maankäytön tulovirrat eivät riitä kattamaan

yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, joten kustannusten yksityiskohtainen erittely vain lisää hallinnollisen työn määrää.

Kuntaliitto katsoo, että 15 vuoden aikaraja on ongelmallinen suhteessa pitkäkestoiseen ja vaiheittaiseen kaupunkirakentamiseen. Yhdyskuntarakentamisen kustannukset syntyvät usein useita kaavoja, pitkää toteutusaikaa tai laajempaa osa-aluetta palvelevina kokonaisuuksina. Kaupunki-infra on pitkäikäistä (tyypillisesti 30–50 vuotta) ja sen rakentaminen, parantaminen ja ylläpito muodostavat käytännössä jatkuvan kokonaisuuden. Aikaraja aiheuttaisi sen, että osa alueen toteuttamisen kannalta olennaisista investoinneista ei tulisi lähtökohtaisesti kustannustarkastelun piiriin, mikä tarkoittaisi samalla myös sitä, että eri maanomistajia ei kohdeltaisi tasapuolisesti.

Osallistumisvastuu rajautuu aiempaa pienemmälle joukolle maanomistajia, jotka joutuvat korvaamaan myös nyt osallistumisvastuun ulkopuolelle jääville maanomistajille mahdollisesti maksettavat lunastuskorvaukset mm. katualueiden osalta. Toivottavasti muutos on harkittu ja osallistumisvastuuta on ollut tarkoituskin rajata ja siirtää siihen, että yksittäinen maanomistaja voi saada kaavoituksesta koituvan hyödyn lisäksi rahallisen korvauksen niiltä, jotka joutuvat osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kunnat pyrkivät kattamaan korvauksilla yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joten mahdolliset katualueiden lunastuskorvaukset tulee jaettavaksi kustannuksiin osallistuvien maanomistajien kesken.

Kaavahankkeet eroavat merkittävästi sen osalta, kuinka helposti kustannukset ovat eriteltävissä ja kohdennettavissa hankkeelle. Jos kustannukset pitää yksilöidä, perustella ja esittää niiden laskentatapa, on mahdollista, että niiden arvioiminen, mukaan lukien tulevaisuuden ennustaminen, on niin työlästä, että suuren hyödyn omistajalle tuottavasta hankkeesta ei voida periä lainkaan sopimuskorvauksia.

Joissakin hankkeissa taas kustannukset voivat ylittää sen, mitä maanomistajilta voidaan sopimuskorvausten rajoissa periä ja näin ollen yhdyskuntarakentamisen kustannukset katetaan kunnan muista varoista. Tämä heikentää entisestään julkisen talouden tilaa ja asettaa kuntalaisia veronmaksajina eriarvoiseen asemaan, kun vain osa saa hyödyn, mutta kaikki joutuvat osallistumaan kustannuksiin.

Tosiasiallisesti yhdyskuntakehittämislain säännökset nostavat maanomistajan osallistumisvastuun rajaa ja siirtävät kustannuksia kunnan eli kuntalaisten kustannettavaksi hyödyn jäädessä maanomistajille. Tarkka kustannusten erittely luo kunnille merkittävän uuden raportointitarpeen. Hankekohtainen kustannustarkastelu on liian kapea-alainen, ja kohtelee maanomistajia eriarvoisesti sen mukaan, ovatko he osallisia laajassa vai pistemäisessä hankkeessa. Kustannusten arvioinnin ja sopimuskorvausten perusteiden tulisi edelleen voida perustua arvioon keskimääräisistä kustannuksista kunnan alueella.

Kehittämiskorvauksen osalta Kuntaliitto pitää hyvänä sen sitomista maarakennuskustannusindeksiin, ja edellyttää, ettei kyseisen indeksin ylläpitoa lopeteta säästösyistä.

Kommentti: 12 § Rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvien erityisten kustannusten huomioon ottaminen

Kuntaliitto katsoo ensisijaisesti, että säännös olisi tullut jättää pois tarpeettomana. Säännöksessä tavoiteltu asiantila on mahdollista toteuttaa myös ilman nimenomaista sääntelyä. Mikäli pykälä jätetään, pykälästä tulisi selkeästi käydä ilmi se, että pykälän tarkoituksena on säätää kiinteistönomistajien osallistumisvastuun jakautumisperusteista maankäyttökorvauksia määrittäessä. Nyt pykälän ja perusteluiden välillä on eroa.

Esitetty sääntely ottaa kantaa kiinteistöarvioinnin perusteisiin ja mainitut asiat tulisi huomioida kiinteistön arvoa alentavina tekijöinä. Jos ne huomioidaan vielä erikseen, on riskinä, että ne on otettu huomioon kahteen kertaan kiinteistönomistajan osallistumisvastuuta arvioitaessa. Tällä on perustelujen mukaan vaikutusta vain yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakoperusteen määrittelyssä, joten maanomistajien tasapuolinen kohtelu saattaa säädöksen myötä vaarantua.

Kommentti: 13 §, 14 § ja 15 § Maankäyttösopimukset ja niihin rinnastettavat sopimukset

Kuntaliitto toteaa, että maankäyttösopimukseen ja niihin rinnastettaviin sopimukseen esitetty menettely on epäselvä, erityisesti kun kyseessä on rinnastettava sopimus. Maankäyttösopimusten osalta menettely on selkeä ja johdonmukainen maankäyttösopimusneuvottelujen kulkiessa kaavan kanssa loogisessa järjestyksessä ja tiedottamisen ja sopimuksen tekemisen ollessa sidoksissa kaavan vaiheisiin. Soveltaminen muihin sopimukseen vaikuttaa kuitenkin epäselvältä. Kaavoituksen käynnistämissopimus tehdään ennen kaavan laatimista ja tulisikin harkita sitä koskevan sääntelyn sisällyttämistä alueidenkäyttölakiin, jossa on myös yksityisen aloiteoikeus kaavan laatimiseksi sekä kunnan mahdollisuus antaa kaavaehdotuksen laadinta yksityisen maanomistajan tehtäväksi. Suunnitteluvaraukset ovat kunnan oman maan kaavoittamiseen liittyviä työkaluja ja niitä voidaan tehdä esimerkiksi tontinluovutuskilpailun yhteydessä. Näiden tiedottamisvelvollisuuden lisääminen tuo uuden hallinnollisen tehtävän kunnalle.

Kommentti: 17 § Maankäyttö- tai kehittämiskorvaus erityistapauksissa

Kuntaliitto toteaa, että 17 §:n 3 momentti luo kunnan maapoliittiselle ohjelmalle kriittisen oikeusvaikutuksen, kun 17 §:ssä tarkoitettu sopimus/korvaus edellyttää, että menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista on päätetty lainvoimaisessa maapoliittisessa ohjelmassa. Ensinnäkin tämä edellyttää, että kunnalla on maapoliittinen ohjelma ja toiseksi lainkohta näyttäisi asettavan tiettyjä vaatimuksia myös sille, miten asiaa on maapoliittisessa ohjelmassa käsiteltävä. Tämä johtaa siihen, että kunnat joutuvat laatimaan maapoliittisia ohjelmia vastaisuuden varalle, vain voidakseen käyttää maankäyttösopimusta, jos kuntaan olisi tulossa esimerkiksi puhtaan siirtymän hanke. Kunnilla tulisi olla mahdollisuus päättää menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista erillisellä päätöksellä, mikäli kunnalla ei vielä ole lainvoimaista maapoliittista ohjelmaa tai kunnalla ei muutoin ole tarvetta maapoliittisen ohjelman laatimiseen.

Kuntaliitto toteaa, että vaatimus nimenomaisesti lainvoimaisesta maapoliittisesta ohjelmasta tarkoittaa, että vaikka maapoliittisen ohjelman täytäntöönpanosta ennen lainvoimaisuutta päätettäisiin, ei säännöksessä tarkoitettua menettelyä kuitenkaan voitaisi soveltaa ennen kuin ohjelma on lopullisesti lainvoimainen.

Kommentti 19 §: Kehittämiskorvauksen määräämisen edellytykset ja enimmäismäärä

Kuntaliitto katsoo, että säännöksessä mainittua merkittävän hyödyn rajaa olisi tullut tarkastella uudelleen ja ajantasaisesti sitä koskeva sääntely 20 vuoden takaisesta. Kerrosneliömetrirajan ajantasaisuuden arvioimisessa on kiinnitettävä huomiota toiminta- ja sääntely-ympäristössä tapahtuneisiin ja näköpiirissä oleviin muutoksiin.

Kun maanomistajat eivät osallistu enää yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin luovuttamalla ensimmäisen asemakaavan alueella maata katualueeksi, on tarpeen arvioida uudelleen myös maanomistajien saaman hyödyn kokonaisuutta.

Kerrosneliömetrirajan säilyessä ennallaan ja muun osallistumisen kaventuessa voi syntyä yhä useammin tilanteita, joissa hyötyä saava maanomistaja ei osallistuisi lainkaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, vaan kustannukset ohjautuisivat muiden maksettavaksi.

On myös huomioitava, että 20 vuodessa maanarvo on muuttunut, minkä lisäksi kaavoitettavien alueiden erilaisuus ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten erilaisuus edellyttävät laajempaa mahdollisuutta osallistuttaa kiinteistönomistajat yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Mikäli yleistä kerrosneliömetrirajaa ei olisi mahdollista säännöksen 1 momentissa alentaa, on välttämätöntä, että laki sisältää työryhmän lopputulokseen sisältyneen joustoelementin kaltaisen säännöksen, joka mahdollistaa esimerkiksi aluekohtaisesti kerrosneliömetrirajan laskemisen.

Kommentti: 20 § Yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden toteutusvelvollisuus

Kuntaliitto katsoo, että ensisijaisesti säännöksen sisältämä määräaika tulisi muuttaa tavoitteelliseksi eli vastaamaan nykyistä sääntelyä taikka vaihtoehtoisesti kunnan toteutusvelvollisuus voitaisiin sitoa koko kaava-alueelta maksettavaksi tulevien korvausten kertymiseen.

Toissijaisesti tulisi säätää, että kunnalla ei ole takaisinmaksuvelvollisuutta, jos kunnallistekniikkaa on toteutettu siinä määrin, että korvauksen maksaneen kiinteistön rakentaminen ja käyttöönotto on mahdollista. Kunnalla ei tulisi myöskään olla takaisinmaksuvelvollisuutta, jos kaava-alueen laajuudesta ja kiinteistönomistajien toteutusaikatauluista taikka muusta vastaavasta kunnasta riippumattomasta syystä johtuen kunta ei ole päässyt toteuttamaan yhdyskuntarakentamista määrättyssä ajassa.

Yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden toteutusvelvollisuutta koskeva säännös on kuntien kannalta liian ehdoton. 15 vuotta on lisäksi lyhyt aika huomioiden erilaiset alueiden rakentamismahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät. Säännösluonnos ei nykyasussaan mahdollistaisi erilaisten tilanteiden ja olosuhteiden muutosten huomioonottamista.

Kuntaliitto toteaa, että 20 § 3 momenttiin luonnosteltu sääntely ei toisi asiaan ratkaisua, koska se edellyttäisi sopimuksen syntymistä asiasta.

Kommentti: 21 § Kehittämiskorvauksen määrääminen

Aiemmasta poiketen säädettäisiin eksaktista yhden vuoden määräajasta kehittämiskorvauksen määräämistä koskevan päätöksen tekemiselle. Määräaika laskettaisiin asemakaavan hyväksymispäätöksestä. Jos määräaikaa ei noudateta, oikeus kehittämiskorvauksen perimiseen raukeaa.

Sinänsä luonnosteltu sääntely selkeyttää aikaraamia, jossa korvaus on määrättävä. Kuntaliitto kuitenkin kiinnittää huomiota sääntelyn kytkeytymiseen 20 §:ään luonnosteltuun sääntelyyn ja toteaa, ettei kokonaisuus ole tästäkään näkökulmasta toimiva.

Kommentti: 24 § Kehittämiskorvauksen maksuvelvollisuus ja maksuunpanon ajankohta

Kuntaliitto katsoo, että sääntelyä tulisi tarkastella suhteessa 20 §:ään luonnosteltuun sääntelyyn. Jotta kunnan on käytännössä mahdollista pysyä 20 §:ssä suunnitellussa määräajassa, tulisi lain kokonaisuuden olla tätä veloitetta tukeva eli käytännössä kiinteistön omistajan maksuvelvollisuutta olisi välttämätöntä aikaistaa eikä sitä voida enää kytkeä kunkin kiinteistönomistajan konkreettiseen rakentamislupa-asiaan, jolloin maksuunpanon ajankohta olisi riippuvainen kunkin kiinteistönomistajan aktiivisuudesta, tarpeista ja edellytyksistä rakentamisluvan hakemisessa. Ottaen huomioon kehittämiskorvauksen luonne määrättyinä maksuna, ei maanomistajalla kaikissa tilanteissa ole halua tai tarvetta ryhtyä omalta osaltaan kaavan toteuttamista edistäviin toimenpiteisiin.

Tähän liittyen 24 §:n perusteluissakin todetaan, että perusteltu vaihtoehto ajankohdalle olisi ollut maksuunpanon kytkeminen yleisten alueiden tai niiden olennaisen osan toteuttamiseen. Ajankohta vastaisi silloin kunnan maksettaviksi tulevien kustannusten syntyminen ajankohtaa. Se vastaisi myös pääsääntöistä kiinteistönomistajan rakentamismahdollisuuden syntyminen ajankohtaa sekä kaavan että yleisten alueiden toteutuneisuuden perusteella.

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).

Kuntaliitto on tuonut esiin lakivalmistelun kuluessa kantanaan, että kehittämialuemenettelyä ei tule tässä yhteydessä luopua, vaikka sitä koskevaa sääntelyä ei ole työryhmässä kyettykään arvioimaan ajantasaiseksi. Kuntaliitto on tuonut esiin ajatuksen, että kehittämialuetta koskevaa sääntelyä voitaisiin mahdollisesti kehittää erillisessä valmistelussa myöhempänä ajankohtana. Jo rakennetun maan kehittämisen painottuessa yhä enenevissä määrin, olisi tärkeää, että lainsäädännössä olisi tarkoitukseen sopivia, toimivia erityisiä työkaluja, jotka tukisivat niin kiinteistönomistajien keskinäiseen kuin kiinteistönomistajien ja kunnan väliseen kumppanuuteen perustuvaa toimintaa. Kuntaliitto ei kuitenkaan kannata laissa esitettyä määräaikaa aloitteiden käsittelylle.

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

Kuntaliitto toteaa, että tonttijaon tiedottamisen ja kuulemisen menettelyä on selkeytetty. Kuntaliitto ehdottaa lisäksi, että jos kaikki asianosaiset ovat hyväksyneet tonttijaon, ei sitä olisi tarpeen asettaa nähtäville, mikä sujuvoittaisi prosessia.

Kuntaliitto näkee ohjeellisen tonttijaon käsitteen poistamisen pääsääntöisesti kokonaisuutta selkiyttävänä asiana, mutta haluaa nostaa esiin sen merkityksen rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron perimisen edellytyksenä. Tämä tulee huomioida kiinteistöverolaissa, jonka mukaan rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa voi periä ohjeellisen tonttijaon mukaiselta rakennuspaikalta.

Kuntaliitto esittää, että kiinteistöverolakia tulisi tarkistaa vastaamaan muuttuvaa säännöstä. Perimisen edellytyksenä tulisivatkin olla asemakaavassa osoitettu rakennuspaikka, jolle ei ole tarpeen laatia tonttijakoa.

Kuntaliitto haluaa myöskin tuoda esiin, että asetuksenantovaltuutta ei tule käyttää tavalla, joka aiheuttaa kunnille tai kuntien käyttämille tietojärjestelmille sellaisia uusia kehitystarpeita, joita ei ole voitu huomioida rakennetun ympäristön tietojärjestelmää kehitettäessä. Jos tällaisia uusia vaatimuksia kuitenkin esitetään, tulee ne korvata rahoitusperiaatteen mukaisesti täysimääräisinä kunnille.

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:

Kuntaliitto pitää hyvänä, että arvioitavana on kaksi katualueiden omistusoikeuden ja hallinnan siirtymistä koskevaa vaihtoehtoa. Molemmissa on taattu maanomistajan oikeus katualuetta koskevaan korvaukseen, eroavaisuudet liittyvät prosessiin katualueen rakentamisen sujuvuudessa.

Vaihtoehto kaksi vastaa nykykäytäntöä, sillä erotuksella, että maanomistaja saisi katualueesta aina markkina-arvoon perustuvan korvauksen, johon olisi lisätty lunastuslain mukainen 25 % korotus. Menettelynä vaihtoehto kaksi on kunnan kannalta sujuvampi, kun haltuunotto voidaan suorittaa heti, kun katu tarvitaan rakennettavaksi ja lohkomistoimituksen vireille laitto on erityisesti kiinteistörekisteriä pitävissä kunnissa sujuvaa, lisäksi kunta voi tehdä maastotyöt ja tuottaa kartat

sujuvasti ja oikea-aikaisesti. Myös maanomistajan oikeusturvasta on huolehdittu, kun korvausten osalta on asetettu kuuden kuukauden määräaika, jonka aikana niistä on joko sovittava tai haettava lunastustoimitusta korvausten määrittelemiseksi. Vaihtoehto 2 mahdollistaa myös omistuksen siirtymisen ilman kiinteistönkauppaa, jos maanomistajan kanssa pystytään sopimaan korvauksista.

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

Kommentti: 51 § Oikeus lunastaa toiselle kuuluva rakennuskohde ja lunastamalla lakkauttaa toiselle kuuluva oikeus

Kuntaliitto haluaa huomauttaa, että säädöksen mukaan lunastuslain korvaussäätelyä sovellettaisiin myös yksityisten välisiin lunastuksiin ja rakennuksista maksettavan lunastuskorvauksen määrä olisi riippuvainen siitä, saisiko lunastaja ne kiinteistönmuodostamislain 62 §:n mukaisen tontinosan lunastuksen perusteella vai lunastettaisiinko ne irtaimena omaisuutena yhdyskuntakehittämislain 51 §:n mukaan. Molemmissa rakennuksen arvo itsessään tulisi määriteltyä samaksi, mutta yhdyskuntakehittämislain mukaan tapahtuvassa lunastuksessa markkina-arvon päälle lisättäisiin 25 % korotus. Tällaisen neljänneksen korvaussummaa kasvattavan menettelyn säätäminen lakiin ei ole omiaan nopeuttamaan kaavojen toteuttamista. Lisäksi täsmälleen samasta kohteesta määrättävän korvauksen loppusumma olisi sidoksissa siihen, onko se kiinteää vai irtainta omaisuutta.

Kommentti: 56 § Korvattava katualue ja muu yleiseen tarpeeseen osoitettu alue

Pykälä on tulkinnallisesti haastava. Viitataan sillä vain lunastettaviin alueisiin, vai sitooko sisältö myös muissa korvausta koskevissa päätöksissä? Kuntahan voi myös sopia maanomistajan kanssa haltuunottokorvauksista. Aiemmin laissa olleet viittaukset lunastuslakiin ovat toimineet myös ohjeena arvon määrittämisen perusteesta, kun korvaus on oletusarvoisesti ollut sama sekä vapaaehtoisilla toimilla että lunastamalla. Nyt lunastuslain muutoksen takia, lunastamalla pitäisi aina saada 25 % sen päälle, johon vapaaehtoisella sopimuksella päädyttäisiin (markkina-arvo on se arvo, johon osapuolet vapaaehtoisessa kaupassa pääsevät). Jos pykälä siis toimii ohjeena myös kunnan kanssa sovittaviin korvauksiin, se käytännössä ohjaa kunnan maksamaan aina enemmän kuin kohteen markkinahinta on. Kuntatalouden kannalta ratkaisu on erittäin erikoinen.

Ensimmäisten asemakaavojen katualueiden nk. ilmaissaantioikeudesta luovutaan. Tämä tarkoittaa käytännössä uutta lakisääteistä velvoitetta, kun jatkossa kunnan tulee hankkia kaikki katualueet lunastuslain mukaisesti, ellei maanomistajan kanssa päästä sopimukseen. Katualueiden lunastamisessa sovelletaan lisäksi LunL 38 a §:ssä säädettyä 25 % automaattista korvauksenlisää, mikä tulee huomioida kuntavaikutusta arvioitaessa.

Jatkossa maanomistaja olisi oikeutettu myös lunastuslain mukaiseen korvaukseen, kun yksityistien tiealue muuttuisi asemakaavan voimaan tullessa katualueeksi. Mitään taloudellista menetystä maanomistajalle ei tästä koituisi, päinvastoin kadun osalta kustannukset mm. kunnossapidon osalta kuuluvat kunnalle, eikä maanomistajan tarvitsisi enää maksaa tiemaksua.

Katualueiden osalta tulisi myös huomioida jo kuntien omistukseen siirtyneet rakennuskaavatiet, joita ei kaikkia ole lohkottu kaduiksi. Niiden osalta ei korvauksia tule maksettavaksi.

Sisällöllisesti sääntely vaikuttaa turhalta, koska oletettavasti korvauksissa noudatetaan lunastuslain säännöksiä, ellei toisin mainita ja toisaalta, kaikki lunastettava omaisuus on korvattava.

Kommentti: 59 § Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

Kuntaliitto vastustaa säännöstä liittyen korvaukseen metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta ja viittaa alueidenkäyttölaista lausumaansa. Lainvalmistelun kannalta on epäjohdonmukaista käsitellä yhtä korvausasiaa irrallaan muista korvauskysymyksistä.

Kuntaliitto toteaa, että säännöstä ei ole käsitelty työryhmässä kaavojen toteuttamisen lainsäädäntövalmistelussa eikä myöskään alueidenkäyttölain valmistelun yhteydessä.

Kuntaliitto toteaa, että sääntely tarkoittaa kunnalle uutta korvausvelvoitetta siltä osin kuin korvauskynnystä alennetaan nykyisestä. Erityinen korvaussäännös ei näytä ottavan huomioon yleisiä korvausvelvoitteita koskevia rajoituksia.

Kommentti: 62 § Lunastuslain soveltaminen

Kuntaliitto pitää ehdotettua sääntelyä erikoisena. Sääntely asettaa niin lunastuksen kohteen omistajat kuin lunastajatkin epäyhdenvertaiseen asemaan. Käytännössä siis kunnan lunastaessa maanomistaja saisi 25 % korvauksenlisän, mutta yksityisen maanomistajan lunastaessa tontinosan korvauksenlisää ei maksettaisi. Tämä on lunastuksen kohteen näkökulmasta epäjohdonmukaista. Korvauksen saajan näkökulmasta korvauksen pitäisi olla sama lunastajasta riippumatta, neljänneksen ero saadussa korvauksessa on merkittävä. Lisäksi se muodostaa epäselvän kokonaisuuden ja on käytännön lainsoveltamisen näkökulmasta tarpeettoman sekava.

Kokonaisuudessaan kaavan toteuttamiseen liittyvät lunastukset ovat maankäytösopimuksissa perittäviä kustannuksia, joten on hyvin kyseenalaista nostaa niiden kustannuksia, koska nämä kustannukset tullaan lisäämään myöhemmin luovutettavien tonttien hintoihin. Erityisesti kaavamutosten alueella katualueista lunastuslain mukaan maksettavat korvaukset voivat kohota hyvinkin korkeiksi, kun markkina-arvo määrätään aiemman asemakaavan mukaisen tontin markkina-arvoon perustuen ja huomioiden, että tontin jokainen neliö on yhtä arvokas. Tavallisesti kaavamutostilanteissa tontinomistajat saavat myös kaavasta hyötyä, joten on melko kohtuutonta maksaa sen lisäksi vielä katualueen maapohjasta tontin markkina-arvo korotettuna 25 %. Prosenttiperusteinen korotus on itsestään selvästi euroina vähän, jos markkina-arvo on pieni ja vastaavasti suurissa summissa korotuskin on myös euroissa huomattava.

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

Kuntaliitto on jo aiemmin lausunnossaan todennut, ettei maapoliittisen ohjelman muutoksenhakukelpoisuudesta tulisi nimenomaisesti säätää erityislaissa, vaan sen tulisi jatkossakin vertautua muutoksenhakukelpoisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti strategiaan ohjausasiakirjoihin.

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

Pykälä 69 § on osin myös yhdyskuntarakentamislain luonnoksessa, tämä kuvastanee lain pilkkomisen haasteita. Sinällään hyvä, että toteuttamisvastuu näkökohdat on otettu huomioon ja ne tulee lainsäädännössä säilyttää.

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

Kiinteistörekisterinpitäjälle 76 §:ssä annettu toimivalta katualueen lohkomisen vireille laittamiseksi vaikuttaa tarpeettomalta. Kiinteistönmuodostamislain 22 a §:n nojalla tämä mahdollisuus jo on, toki ilman määräaika.

Siirtymäsäännöksissä tulisi huomioida rakennuslain aikaisten asemakaavojen siirtymäsäännös tonttijakojen osalta, kuten voimassa olevan alueidenkäyttölain 212 §. Lisäksi siirtymäsäännöksissä ei näyttäisi olevan huomioitu rakennuskaavateitä lainkaan. Niiden omistus on siirtynyt jo kunnalle (AKL 218 §), eikä niitä tarvitse hankkia kunnan omistukseen lunastamalla.

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.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnille koituvaa työmäärää ei ole arvioitu riittävästi, mm. maapoliittisen ohjelman laadinta, seuranta ja päivittäminen on kokonaan uusi, lakisääteinen tehtävä. Kunnan velvollisuus yksilöidä yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa, lisää työmäärää, tekee maankäyttösopimusten sopimuskorvausten määrästä ennakoimattomampia, erityisesti maanomistajan kannalta. Siirtymäsäännöksiin sisältyvän katualueiden

lohkomistoimitusten ja haltuunottojen loppuun vieminen annetun määräajan puitteissa tulee merkittävästi lisäämään niin kuntien kuin Maanmittauslaitoksenkin työmäärää. Sillä, että tehtävät kuuluvat kuntien tehtäviin ei voida kuitenkaan mitätöidä sitä tosiasiaa, että liian pienistä resursseista johtuen kunnat ovat jo vuosikymmeniä sitten priorisoineet muita tehtäviä näiden edelle.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on kaiken kaikkiaan puutteellista. Esityksessä ei täysin tunnisteta, hankkiiko kunta maata pääosin yleisiksi alueiksi, vai kuitenkin edelleen luovutettavaksi. Nykytilan arvioinnissa on kuitenkin huomioitu kuntien maankäytön tulot ja yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joista voidaan todeta, että saadut tulot eivät riitä kattamaan kustannuksia. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi on saatu 1209 miljoonaa euroa, ja maankäytön tuloiksi (vuokrat, maankäyttösopimukset, myyntitulot) 1211 miljoonaa euroa, maanomaisuuden hallinnan kustannukset ovat olleet 88 miljoonaa euroa, ja maanhankintaan on käytetty 232 miljoonaa euroa, kunnat ovat siis käyttäneet 318 miljoonaa euroa veronmaksajien rahoja mahdollistaakseen yhdyskuntakehittämisen. Näin ollen voidaan todeta, etteivät kuntien saamat tulot riitä kattamaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Nyt lausunnoilla oleva lakiluonnos lisää kuntien maanhankinnan kustannuksia ja vähentää tuloja. Kuntaliitto edellyttää, että vaikutusten arvioinnissa esitetään mahdollisimman luotettava arviointi esitettyjen muutosten vaikutuksesta euromääräisinä kuntien maankäytöstä saataviin tuloihin ja maanhankinnan kustannuksiin.

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

Kuntanäkökulmasta keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat kuntien talouteen ja hallinnolliseen taakkaan sekä kunnan liikkumavaraan päätöksenteossaan. Kokonaisuudessaan uusi yhdyskuntakehittämislaki tuo yksittäisiä uusia tehtäviä. Maapoliittiseen ohjelmaan liittyvät tarkasti säädellyt seuranta- ja raportointivelvoitteet sekä maankäyttösopimuksiin ja niihin rinnastettaviin sopimuksiin liittyvät tiedottamisvelvoitteet lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa.

Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi tunnistettu keskeisiä muutoksia kasvukeskusten yhdyskuntarakentamisessa. Kasvukeskuksissa rakentaminen on jo nyt merkittävältä osin täydennysrakentamista, jossa myös kuntien maanhankintatarve kohdistuu enenevässä määrin jo rakennettuihin alueisiin. Tämän vuoksi on välttämätöntä yhdyskuntarakentamisen vaatimusten ja kustannusten kasvaessa, että myös kiinteistönomistajien osallistumisvastuuta tarkastellaan ja se asetetaan oikealle tasolle. Esitetyn lakiluonnoksen sekä muiden lainsäädännössä tehtyjen ja tehtävien muutosten johdosta maanomistajien osallistumisvastuu kaventuu, kun osallistumisvastuun alaraja säilyy 500k-m², ja kunnalle tulee velvollisuus korvata kaikki katualueet 25 % korotetulla markkina-arvolla sekä mahdollisesti maksettavaksi tulee myös metsänkäytön rajoituksesta aiheutuvat korvaukset. Kokonaisuudessa aiempaa harvempi kaavahanke kattaa siitä aiheutuvat kustannukset.

Erityisesti maankäyttökorvausten laskentaperusteiden monimutkaistuminen sekä yksityiskohtainen erittely ja hankekohtainen kohdentaminen voivat hidastaa päätöksentekoa, lisätä hankkeiden taloudellista epävarmuutta ja siten nostaa toteuttamiskynnystä. Tämä kaikki taas heijastunee negatiivisesti tonttien ja asuntojen tuotantoon vähentäen erityisesti pienempien ja kohtuuhintaisuuteen tähtävien hankkeiden toteutumista, kun kustannusriskiä siirretään hintoihin. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena riittävän ja kohtuuhintaisen tontti- ja asuntotarjonnan edellytykset todennäköisesti heikkenevät.

Kokonaisuudessaan esityksessä lisätään kuntien tehtäviä ja esityksen seurauksena kuntien saamat maankäyttökorvaukset tulevat vähenemään.

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Kuntaliitto haluaa tuoda esiin huolensa sen osalta, että lakiluonnoksen kokonaisvaikutuksia ei ole tunnistettu. Kuntien työmäärää lisätään, läpinäkyvyyden nimissä, mutta sen seurauksena maankäytön prosessit hidastuvat entisestään ja hankkeet voivat osin jäädä jopa toteutumatta. Sen lisäksi viittaukset lunastuslakiin ovat sinällään johdonmukaisia, mutta aiheuttavat soveltamisessa haasteita.

Suurjärvi Laura
Suomen Kuntaliitto ry