

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Ei lausuttavaa yleisistä säännöksistä.

2 luku Kunnan maapolitiikka

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

Ei kantaa asiaan

Perustelut antamallenne vastaukselle.

Tärkeää on, että maapoliittisen ohjelman hyväksyntä tehdään kunnassa monijäsenisessä päätöksentekokoelimesta, jolla on riittävä perehtyneisyys asiaan. Sen ei välttämättä tarvitsisi olla kunnanvaltuusto, vaan kunta voisi harkintansa mukaan antaa hallintosäännössään päätösvallan muullekin monijäseniselle päätöksentekokoelimelle.

B. Pidättekö 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

Maapoliittisen ohjelman laatiminen pelkästään sen vuoksi, että yhdyskuntakehittämislaki sitä edellyttää, ei millään tavalla vastaa sitä tarkoitusta, minkä yhdyskuntakehittämislaki asettaa maapoliittisille ohjelmille. Kunnilla tulee säilyä vapaus harjoittaa omaa maapolitiikkaa parhaaksi katsomallaan tavalla myös yhdyskuntakehittämislain voimaantulon jälkeenkin.

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

Lakiluonnoksen mukaan kunnan maapoliittisessa ohjelmassa määritellään kunnan maapolitiikan tavoitteet ja käytettävät keinot niiden saavuttamiseksi. Ohjelmassa on selostettava valittujen maapoliittisten keinojen käytön edellytykset ja niiden käyttämisessä noudatettavat periaatteet.

Maapoliittinen ohjelma on luonteeltaan katsaus tulevaisuuteen. Se sisältää väistämättä siis spekulatiivisia johtopäätöksiä ja epävarmuustekijöitä. Maapoliittisessa ohjelmassa on mahdotonta käydä lävitse kaikki skenaariot, joissa maapoliittiset keinot tulisivat sovellettavaksi.

Tämän vuoksi vaatimus siitä, että edellytykset maapoliittisten keinojen käyttämiseen olisi ilmeisen tyhjentävästi lueteltu maapoliittisessa ohjelmassa, rajaa merkittävästi kuntien mahdollisuutta harjoittaa maapolitiikkaa. Kunnilla tulee olla mahdollisuus käyttää lainsäädännön suomaa maapoliittisia keinoja, vaikka maapoliittiseen ohjelmaan kirjatut edellytykset eivät täysin vastaisi käsillä olevaa tilannetta, kunhan kunnan toiminta säilyy tarkoituksenmukaisena ja noudattaa hyvää hallintotapaa.

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:

Yhdyskuntarakentamisen ja kaavoittamisen seurauksena merkittävää hyötyä saavan kiinteistönomistajan on perusteltua osallistua jatkossakin rakentamisesta koituviin kustannuksiin, jotta koko yhdyskuntarakentamisen kustannuspohja ei jäisi kunnan ja sitä kautta kuntalaisten kannettavaksi. Sopimusvapaus lähtökohtana on perusteltu niin kunnan kuin kiinteistönomistajan kannalta, mutta yhtä tärkeänä osana on kunnan mahdollisuus varmistaa hyödynsaajan osallistuminen kustannuksiin tarvittaessa määrättävien korvausten kautta.

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:

Maankäyttösopimukset ovat edeltävän lainsäädännön aikana muotoutuneet käsittämään paljon muutakin kuin pelkän kustannusten korvaamisen. Usein maankäyttösopimuksissa sovitaan esimerkiksi sopimusalueelle toteutettavan rakennuskannan laatu- ja näkökulmista tai tarkemmasta toteutusaikataulusta. Näistä ei ole mahdollista sopia pelkästään kehittämiskorvauksen mukaisten säännösten perusteella. Nykyinen maankäyttösopimukseen liittyvä sopimuskäytäntö on

kiinteistönomistajilla hyvin tiedossa, eikä tätä asiantilaa ole perusteltua muuttaa.

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 3. momentin edellytys, että tämänkaltaisessa tilanteessa kehittämiskorvaus voidaan periä vain, mikäli siitä on päätetty kunnan maapoliittisessa ohjelmassa, tulee poistaa. Kunnalla tulee olla yhtenäinen mahdollisuus koituvien kustannusten perimiseen tai niistä sopimiseen, jos siihen lain mukaan on oikeus, välittämättä siitä, onko kunta laatinut maapoliittisen ohjelman vaiko ei. Edellä mainitulla rajoitteella käytännössä pakotetaan jokainen kunta laatimaan maapoliittinen ohjelma, koska yksikään kunta ei voi ottaa riskiä siitä, etteikö sillä olisi tarpeen tullen mahdollisuutta kustannusten perimiseen.

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

1. Eräät lakiluonnoksessa esitetyt kirjaukset tulevat merkittävästi vaikeuttamaan, monimutkaistamaan ja hidastamaan kuntien kaavoitusta.

16 §:n mukaista maankäyttösopimuksen laatimismenettelyä tulee tarkentaa erityisesti tiedottamisen osalta; luonnoksen mukaan maankäyttösopimuksesta olisi tiedotettava jo kaavan vireilletulon yhteydessä. Tämänhetkinen muotoilu perustuu oletukselle, että kunnalla on yksiselitteinen käsitys laadittavasta kaavasta jo kaavan vireille tulon yhteydessä, koska pykälä vaatii tuomaan esiin sopimuksen osapuolet ja sovittavaksi aiottu asiat jo tässä vaiheessa. Tämä muodostuu ongelmaksi esimerkiksi niissä tapauksissa, kun kaavasta on vireilletulon yhteydessä olemassa useampi vaihtoehtoinen suunnitelma.

Samaten 14 §:ssä tehtävä kaavoitussopimuksen rinnastaminen maankäyttösopimukseen tulee heikentämään kaavoituksen sujuvuutta, jos se jää lakiin ehdotetussa muodossa. Kaavoitussopimus ei millään muotoa ole maankäyttösopimusta vastaava, sillä kaavoitussopimuksella ei ole mitään

varsinaista juridista sitovuutta. Se on käytännössä vain selvennys kahden osapuolen yhteisestä tahtotilasta, koska kaikki lopullista kaavoitusta koskevat ratkaisut tehdään aina vasta varsinaisen kaavoitusprosessin aikana.

Epäselväksi jää, jotta saavutetaanko kaavoitussopimuksen yhteydessä tehtävällä kuulemis- ja tiedottamisprosessilla mitään hyötyä. Se materiaali, joka on esitettävissä kaavoitussopimusta laadittaessa, on yleensä hyvin suuripiirteistä, joten tiedottaminen ei välttämättä tällöin vastaa tarkoitustaan, vaan johtaa pahimmassa tapauksessa suurempiin epäselvyyksiin, joka ei voi olla lain tarkoitus. On lisäksi muistettava, että kaavoitussopimus ei välttämättä edes johda kaavoituksen käynnistämiseen. Jos siitä kuitenkin on järjestettävä kuuleminen, on se luonteeltaan ennakkokuuleminen ilman hallinnollista toimielinpäätöstä, joka kunnan hallintomenettelyn kannalta on ongelmallista.

2. Kehittämiskorvauksen määräämisen kynnyksen pitäminen sidottuna kerrosneliömetrimäärään on ongelmallista.

Yhdyskuntakehittämislaki ei muuta vanhan lainsäädännön säädöstä siitä, että merkittävän hyödyn määräksi (ja täten kynnykseksi kehittämiskorvauksen perimiselle) katsotaan 500 kerrosneliömetrin lisäys kiinteistönomistajalle osoitettuun asuinrakennusoikeuteen. Tämä raja on myös yleisesti muodostunut maankäyttösovituksen laatimisen kynnykseksi erityisesti ensimmäisten asemakaavojen kohdalla.

Rakennusoikeuden määrään sidottu kynnys on ongelmallinen kiinteistönomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta, sillä rakennusoikeuden arvo voi vaihdella suuresti kunnan sisällä; puhumattakaan siitä, mikä arvovaihtelu on valtakunnallisesti. Rakennusoikeuden määrään sidottu määritelmä merkittävästä hyödystä johtaa siihen, että euromäärisesti mitaten merkittävä hyöty voikin eräillä alueilla olla jopa miljoonan euron luokkaa ja toisilla käytännössä arvoton.

Kiinteistönomistajien kannalta tasapuolisempi ratkaisu olisi määrittää merkittävä hyöty euromääräisen arvon kautta. Laissa tulisi ilmoittaa maanomistajan kustannusvastuun laukaisevan arvonnousun alaraja. Kunnille tulisi kuitenkin myös antaa mahdollisuus soveltaa korkeampaa alarajaa kunnan maapolitiikka, alueelliset maankäytön olosuhteet ja maan arvo huomioon ottaen.

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).

Samoin perustein kuin kaavoitussopimuksen kohdalla, myös kehittämissopimuksen rinnastaminen maankäyttösovitukseen ei ole perusteltua. Luonnoksen perusteluissa mainitaan, että kehittämialuesopimus olisi osapuolten väliseen yhdensuuntaiseen tahtoon perustuva vapaaehtoinen sopimus. Siinä vaiheessa, kun alueen nimeämistä kehittämialueeksi harkitaan, voi osapuolilla hyvinkin olla yhteinen tahtotila alueen kehittämiseen, mutta erilaiset näkemykset siitä, mitä tämä kehittäminen tarkoittaa. Jos kehittämialuesopitukseen pitäisi tässä tilanteessa kirjata

maankäyttösopimuksen tavoin myös kaavoituksen yhteydessä sovittavaksi aiotut asiat, ei perusteluissa mainittu yhdensuuntainen tahto ole välttämättä helposti sovittavissa. Jos kehittämisaluesopimus tuodaan lainsäädäntöön nykyisessä muodossaan, jää sen todelliset käyttömahdollisuudet erittäin vähäiseksi. Yhdyskuntakehittämislakiin ei pidä tuoda mitään sellaista sopimustyyppiä, joka on olemassa vain lakiin kirjattuna.

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

Yhdyskuntakehittämislain myötä laista poistettaisiin ohjeellisen tonttijaon käsite. Tämän poiston vaikutuksia muuhun lainsäädäntöön on käsitelty puutteellisesti. Kiinteistöverolain (654/1992) 12a § säättää rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista ja korotetun veroprosentin soveltamisedellytyksistä.

Kiinteistöverolain mukaan:

Asemakaavan mukaisella asuinrakennuksen rakennuspaikalla tarkoitetaan:

- 1) asemakaavan mukaista kiinteistörekisteriin merkittyä tonttia tai muuta rakennuspaikkaa;
- 2) asemakaavan mukaista sitovan tai ohjeellisen tonttijaon mukaista rakennuspaikkaa; ja
- 3) asemakaavaan merkittyä korttelia, jolla ei ole sitovaa tai ohjeellista tonttijakoa.

Luonnoksesta ei käy ilmi, jotta säilyykö kunnilla mahdollisuus periä korotettua kiinteistöveroa nykyisistä ohjeellisen tonttijaon mukaisista rakennuspaikoista, sillä yhdyskuntakehittämislain mukaista tonttijaon käsitettä suhteessa kiinteistöverolakiin ei ole käyty läpi.

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:

Vaihtoehto 2 antaa mahdollisuuden välttää lunastusmenettely tilanteissa, joissa on ilmeistä, että luovutettavasta ensimmäisen asemakaavan mukaisesta katualueesta maksettavasta korvauksesta pystytään sopimaan. Tämä tukee lunastuslainsäädännön peruseriaa, jonka mukaan lunastamisen tulisi olla vasta viimesijainen vaihtoehto.

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

1. Luonnos asettaa julkisyhteisön eriarvoiseen asemaan muihin kiinteistönomistajiin nähden tietyissä tontinosan lunastuksissa.

Tontinosan lunastus on kiinteistönmuodostamislain (554/1992) mukainen erityinen lunastus, jota myös yksityinen kiinteistönomistaja voi hakea. Tässä lunastuksessa määrättävien korvausten osalta sovelletaan suoraan kiinteistönmuodostamislakia lunastuslain sijaan. Yhdyskuntakehittämislaki tulisi

kuitenkin esittämään tähän poikkeuksen siltä osin kuin julkisyhteisö lunastaisi yleisen rakennuksen tontinosaa. Tällöin noudatettaisiin korvauksissa lunastuslain korvausperusteita. Tätä erityistapausta siitä, että eri lunastajatahot asetetaan lailla selvästi eriarvoiseen asemaan, ei ole

perusteltu. Säädöstä tuleekin korjata siten, että julkisyhteisöä ja yksityistä tahoa kohdellaan yhdenvertaisesti kaikissa tontinosan lunastustilanteissa lunastuskorvausta määrättäessä riippumatta siitä, mitä lainsäädäntöä noudatetaan.

2. Katualueen ilmaislouvutusvelvollisuuden poistaminen

Ensimmäisen asemakaavan yhteydessä sovellettavaksi tullut ns. katualueiden ilmaislouvutus on ollut keino, jolla myös vähemmän kuin 500 kerrosneliömetriä rakennusoikeutta saaneet on voitu osallistaa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen vastineena saadusta rakennusoikeudesta.

Koska yhdyskuntakehittämislaki poistaa tämän velvoitteen, tulisi ainakin vaihtoehtoistarkasteluna miettiä, miten myös ne kiinteistönomistajat, jotka eivät tee maankäytösopimusta ja joille ei voi määrätä kehittämiskorvausta, osallistuisivat tulevaisuudessa saamansa hyödyn vastineena yhdyskuntarakentamiskustannuksiin. Muutoin on vaarana, että kunnat joutuvat käyttämään 500 kerrosneliömetrin rajaa leikkurina myös kaavoituksessa. Kunnan ei yksinkertaisesti kannata kaavoittaa yksityiselle maalle mitään sellaista asemakaavaa, jossa kiinteistönomistaja saa kiinteistölleen alle

500 kerrosneliömetriä rakennusoikeutta, jos kunnalla ei ole mitään keinoa osallistaa kiinteistönomistajaa kustannuksiin ja jos kunta vielä joutuisi maksamaan jo tehdyn lunastuslainsäädännön muutoksen seurauksena katu- ja muista yleisistä alueista 25 %:lla korotetun korvauksen.

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

Ei lausuttavaa.

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

Yhdyskuntakehittämissä 69 § on yhtenevä samaan aikaan lausunnoilla olevan yhdyskuntarakentamislain 22 §:n kanssa, lukuun ottamatta eräitä termimuutoksia (kaava vs. asemakaava, kiinteistönomistaja vs. maanomistaja) sekä kahden viimeisen virkkeen poisjättämistä yhdyskuntarakentamislaita. Ovatko nämä erot tarkoituksenmukainen ratkaisu?

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

Keskeneräiset tapaukset katualueiden omistusoikeuden suhteen Luonnoksen perusteluista voidaan lukea, että katualueen haltuunottoa, omistuksen siirtymistä, lohkomista ja korvauksia koskevan siirtymäsäännöksen (76 §) sisällön osalta on valmistelun yhteydessä käyty paljonkin keskustelua. Luonnoksessa esitetään, että jos kunta ei olisi saanut katualuetta haltuunsa ennen yhdyskuntakehittämissä voimaantuloa, noudatettaisiin katualueen toteuttamisessa yhdyskuntakehittämissä säännöksiä. Tämä muotoilu on tulkinnanvarainen erityisesti ns. katualuetoimituksen kanssa, joka on maanmittauslaitoksen suorittama katualueiden lunastustoimitus kunnan hakemuksen perusteella. Moni kunta on viime aikoina hakenut tällaista toimitusta. Millaisia säännöksiä haetuissa katualuetoimituksissa noudatetaan, jää epäselväksi.

Luonnosperusteisiin katualueiden siirtymiseen liittyen on myös kirjattu, että Valtionavustuksin tai muin keinoin olisi huolehdittava, että kunnilla ja Maanmittauslaitoksella on riittävästi varoja vanhentuneiden rekisteritietojen päivittämiseen ja mahdollisten hankalienkin korvausmenettelyiden loppuun saattamiseen. Mietittäessä näitä rahoitusratkaisuja on tärkeää huomioitava, ettei niitä kuntia, jotka ovat jo nykyisillä resursseilla ryhtyneet toimiin katualueiden suhteen, aseteta huonompaan asemaan.

Vaikutusten arviointi

A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntakehittämissä 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?

Pääosin onnistuneena

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.

Lain vaikutusten kokonaisarviota ei ole tehty. Luonnoksessa on kyllä arvioitu esimerkiksi henkilötyöresurssien tarpeen lisääntyvän hieman ja yleisten alueiden toteuttamisen kustannusten nousevan hieman, mutta yhteisvaikutusten arviointia ei ole. Sana ”hieman” esiintyy useassa yksittäisessä vaikutuksessa, mutta mikä on yksittäisten vaikutusten yhteinen merkitys, jää käsittelemättä.

Muun lainsäädännön suhdetta yhdyskuntakehittämislakiin on vielä tarkasteltava esimerkiksi edellä mainitun ohjeellisen tonttijaon poistamisen suhteen.

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

-

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Luonnos yhdyskuntakehittämislain oli kokonaisuutena hyvin valmisteltu. Esitetyt muutokset lainsäädäntöön oli pääosin perusteltu kattavasti ja niiden vaikutuksia oli tarkasteltu riittävän laajasti. Se, että luonnos saatiin lausunnoille ennen kuntien asiantuntijoiden ja päätösten tekoelinten kesätaukoa, oli kuntien näkökulmasta ehdottoman hyvä asia.

Makkonen Heli-Maarit
Naantalın kaupunki - Kaupunginhallitus