

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Tavoitteena on luoda kunnille paremmat edellytykset ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja muun rakentamisen turvaamiseksi riittävää tonttitarjontaa ilman, että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat esteenä.

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi sellainen järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat osaltaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Ensisijaisesti kustannuksiin osallistumisesta sovittaisiin kunnan ja maanomistajien kesken tehtävin maankäyttösopimuksin. Toissijaisesti kunnalle annettaisiin mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kunnallisena julkisoikeudellisena maksuna niiltä maanomistajilta, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä ja joiden kanssa kustannusten korvaamisesta ei ole päästy sopimukseen.

Maankäyttösopimusten

suhdetta

kaavoitusmenettelyyn ehdotetaan samalla nykyisestään selvennettäväksi siten, että kaavoituksen ensisijaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa sopimusmenettelyyn korostetaan sekä sopimusmenettelyn avoimuutta ja kaavoitusmenettelyn osallisten mahdollisuuksia saada tieto valmisteilla olevasta maankäyttösopimuksesta parannetaan. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kaavojen sisällöstä ei voida sitovasti sopia.

Voimassa olevaa niin sanottua katualueen ilmaisluovutusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että sellaisessa tapauksessa, jossa kunnalle korvausetta katualueeksi luovutettu alue liitetään myöhemmin kaavan muutoksella takaisin tonttiin, kunta ei voisi alueen takaisin luovuttaessaan periä siitä maksua, jos kiinteistön omistussuhde ja pääasiallinen käyttötarkoitus ovat ennallaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2003.

## SISÄLLYSLUETTELO

|   |    |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIAINEN SISÄLTÖ.....  | 1  |
| SISÄLLYSLUETTELO.....   | 2  |
| YLEISPERUSTELUT .....   | 3  |
| 1. Johdanto.....  | 3  |
| 2. Nykytila .....   | 3  |
| 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö .....   | 3  |
| Oikeuskehitys.....  | 3  |
| Nykytila .....  | 5  |
| 2.2. Kaavan toteuttamisvastuun jakautuminen ja sopimusmenettely eräissä Euroopan maissa ..... | 8  |
| Yleistä.....  | 8  |
| Ruotsi.....   | 9  |
| Norja.....  | 10 |
| Alankomaat.....   | 10 |
| Saksa.....  | 10 |
| 2.3. Nykytilan arviointi .....  | 11 |
| Maankäyttösopimukset ja oikeuskäytäntö .....  | 13 |
| 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....   | 15 |
| 3.1. Tavoitteet .....   | 15 |
| 3.2. Keskeiset ehdotukset.....  | 15 |
| 4. Esityksen vaikutukset .....  | 16 |
| 4.1. Taloudelliset vaikutukset.....   | 16 |
| 4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset .....   | 17 |
| 4.3. Ympäristövaikutukset.....  | 17 |
| 4.4. Vaikutukset nykykäytäntöön .....   | 17 |
| 5. Asian valmistelu.....  | 18 |
| 6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja.....   | 18 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....  | 20 |
| 1. Lakiehdotuksen perustelut .....  | 20 |
| 12 a luku. Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen 20          |    |
| 14 luku. Yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus.....                      | 28 |
| 25 luku. Muutoksenhaku ja viranomaisen oikaisukehotus.....                                    | 28 |
| 2. Tarkemmat säännökset ja määräykset .....   | 29 |
| 3. Voimaantulo.....   | 29 |
| 4. Säättämisjärjestys.....  | 29 |
| LAKIEHDOTUS .....   | 32 |
| maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta .....   | 32 |

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) ei sisällynyt merkittäviä muutoksia kaavojen toteuttamiseen liittyviin menettelyihin ja vastuisiin. Eduskunta edellytti lain hyväksymisen yhteydessä (EV 248/1998 vp), että eräiden kaavojen toteuttamiseen liittyvien seikkojen (julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa, maankäyttösopimusten sisältö ja katualueen luovutus) tarkemman sääntelyn tarvetta selvitetään ja valmistellaan asiaa koskevat lakiehdotukset.

Ehdotukseen sisältyvät säännökset asemakaavan toteuttamiseen liittyvän kunnan ja yksityisten maanomistajien välisen kustannusvastuun uudistamiseksi. Siihen sisältyvät myös säännökset kaavoituksen ja maankäyttösopimusmenettelyn suhteen selventämiseksi sekä sopimuskäytäntöön liittyvän avoimuuden lisäämiseksi.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

##### Oikeuskehitys

Rakennuslainsäädännössä on katujen ja yleisten alueiden rakentaminen sekä muu kaavojen yhdyskuntatekninen toteuttaminen vanhastaan ollut kunnan tehtävänä. Lainsäädännöllä on jossain määrin pyritty tasaamaan kaavoituksesta aiheutuvia velvoitteita ja hyötyjä määräämällä maanomistajan maksettavaksi maksuja kunnalle esimerkiksi katujen rakentamisesta. Maksut eivät kuitenkaan ole koskeneet kattavasti kaavojen toteuttamistoimenpiteitä eikä niistä aiheutuvia kustannuksia. Seuraavassa selostetaan lainsäädännössä eri aikoina sovellettujen maksujärjestelyjen pääpiirteet.

Vuoden 1931 asemakaavalain (145/1931) mukaan kadun ja yleisten alueiden rakentaminen kuului kaupungin tehtäviin. Laki antoi kaupungille mahdollisuuden periä tontin omistajalta kadun rakentamisesta aiheutuvat kustannukset (ns. katukorvaus). Tontin omistajan oli suoritettava kaupungille korvausta määrättyyn leveyteen tonttinsa

kohdalla olevasta katualueesta, jollei hän ollut luovuttanut aluetta ilmaiseksi kaupungille. Lakia säädettäessä katsottiin, että yksityisen maata kaavoitettaessa voisi eräissä tapauksissa käydä kohtuuttomaksi jättää katujen rakentaminen yksinään kunnan kustannettavaksi ja antaa tästä koituva etu tonttien omistajille samalla kun tontinomistajat suuremmassa määrin kuin muut kunnan jäsenet hyötyvät järjestelyistä muun muassa maan arvonnousun muodossa. Tontin omistajan maksettavaksi ei lain mukaan voitu määrätä suurempaa korvausta kadun rakentamisesta kuin oli tontin arvonnousu. Korvaus tuli suhteuttaa tontin arvonnousuun. Korvausvelvollisuus voi koskea ainoastaan kunnan todellisia kadunrakentamiskustannuksia. Kustannukset voitiin periä kokonaan tai osittain. Lakiin sisältyi luettelo korvausta määrättäessä huomioon otettavista

kadunrakentamistoimenpiteistä. Korvausvelvollisuus rasitti tonttia, joten korvauksen eräntymishetken tontinomistaja oli maksuvelvollinen. Kadun rakentamiskustannukset jaettiin kadun varrella olevien tonttien kesken rakennusoikeuden, tontin katua vasten olevan sivun pituuden tai muun perusteen mukaan. Katukorvaus voitiin periä, kun tontti oli rakennettu. Katukorvauksen perimisestä päätti kaupunginvaltuusto, jonka asiaa koskeva päätös oli alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.

Vastaavasti voitiin asemakaavalain mukaan tontinomistaja velvoittaa korvaamaan kaupungille myös viemärien rakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Korvauksia määrättäessä sovellettiin katukorvauksia koskevia lain säännöksiä.

Sittemmin myös vuoden 1958 rakennuslain (370/1958) mukaan kadun, yleisten alueiden ja viemärien rakentaminen kuului kunnalle. Kaupungilla oli lain mukaan oikeus saada tontinomistajalta korvaus kadun rakentamisesta tontin suuruuden ja tontin kerrosalan perusteella. Myös yleisen viemärlaitoksen rakentamisesta kaupungilla oli oikeus saada tontinomistajalta korvausta samoilla perusteilla. Korvausta määrättäessä otettiin lisäksi huomioon hyöty, joka kadusta tai viemäristä tontille koitui. Hyödyn määrä

vastasi tontin tarvetta, jonka katu ja yleinen viemäri tyydyttivät.

Tontinomistajan velvollisuus suorittaa katukorvausta syntyi, kun tontin kohdalla oleva katu tai sen osa oli luovutettu asemakaavan vahvistamisen jälkeen yleiseen käyttöön ja tontille oli rakennettu uudisrakennus asemakaavan vahvistamisen jälkeen tai tontti sitä ennen oli rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti. Viemärin rakentamista koskeva korvausvelvollisuus syntyi, kun tonttia palveleva, enintään 15 metrin päässä siitä oleva viemäri sallittiin otettavaksi käyttöön ja tontti oli rakennettu.

Säännökset yleisen viemärlaitoksen rakentamisesta ja kunnossapidosta sisältyivät ensin rakennuslakiin. Vuodesta 1978 asiasta säädettiin yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista annetussa laissa (982/1977). Viemärlaitoksen rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädettiin jätevesimaksusta annetussa laissa (610/1973). Kiinteistön omistaja oli velvollinen maksamaan jätevesimaksua, joka sisälsi liittymismaksun ja käyttömaksun. Lakisääteisen jätevesimaksun lisäksi kiinteistönomistajilta perittiin sopimusperusteista vesimaksua. Vesihuoltoa koskeva lainsäädäntö uusittiin kokonaan 1 päivänä maaliskuuta 2001 voimaan tulleella vesihuoltolailla (119/2001).

Rakennuslain katukorvaussäännökset kumottiin kunnalle suoritettavasta katumaksusta annetun lain (670/1978), jäljempänä katumaksulaki, säätämisen yhteydessä. Katumaksulain mukaan asemakaava-alueella sijaitsevan kiinteistön omistajan tai omistajan vertaisen haltijan oli suoritettava kadun rakentamisesta ja kunnossapidosta kunnalle vuotuista katumaksua. Soveltuvien osin perittiin rakennuskaava-alueilla rakennuskaavatiemaksua. Maksu määrättiin kiinteistön arvon perusteella. Kiinteistön arvona pidettiin sille viimeksi toimitetussa varallisuusverotuksessa määrättyä arvoa. Kiinteistöt jaettiin kiinteistön kohdalla olevan, sen käyttöä palvelemaan tarkoitettujen kadun laadun perusteella kolmeen maksuluokkaan. Kunnanhallitus vahvisti kadun rakentamisesta ja kunnossapidosta kunnalle aiheutuneet kustannukset sekä määräsi ja pani katumaksun maksuun. Kiinteistön omistajan tai haltijan vaihtuessa vastasi myös uusi omistaja tai haltija

maksamatta jätetystä katumaksusta.

Katumaksulaki kumottiin 1 päivästä elokuuta 1992 kiinteistöverolain (654/1992) säätämisen yhteydessä. Katumaksu korvattiin kiinteistöverolla muun muassa sen vuoksi, että katumaksulla voitiin kattaa vain pieni osa katukustannuksista ja että sillä ei onnistuttu jakamaan kunnan kadunpitokustannusten rahoitusta riittävän hyväksyttävällä tavalla. Kiinteistöverolla korvattiin myös kiinteistöjen harkintaverotus, asuntotulon verotus ja manttaalimaksu. Eräänä kiinteistöveron taustanäkökohtana oli sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 50/1992 vp) mukaan, että kiinteistöjen omistajat hyötyvät merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista. Nämä voivat sekä lisätä kiinteistöistä saatavaa juoksevaa hyötyä että nostaa merkittävästikin kiinteistöjen arvoa. Kiinteistöjen verotukseen vaikuttavana tekijänä on sen vuoksi otettu huomioon etu- eli hyötymisperiaate, jonka mukaan on perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kyseisten julkisten menojen rahoittamiseen.

Kiinteistöverolakia säädettäessä katsottiin, että puhtaasti etuperiaatteeseen perustuva maksu on toimiva ratkaisu silloin, kun rasitusten jako maksuvelvollisten kesken on käytännössä mahdollista toteuttaa saatujen palvelujen suhteessa. Kadunpidosta syntyvien etujen jakaantumisen kiinteistönomistajien kesken katsottiin kuitenkin olevan vaikeasti määritettävissä. Katumaksujärjestelmässä sovellettujen perusteiden, kuten jyrkän jaon kaava-alueen ja muun alueen välillä sekä kiinteistöjen jaon maksuluokkiin, ei kaikissa tapauksissa katsottu johtavan rasituksen jakaantumiseen etuperiaatteen mukaisesti.

Kadunpitomenojen kustantamista ei katsottu käytännössä voitavan toteuttaa pelkästään etuperiaatteen perusteella. Toisaalta ei ollut epäilystä siitä, että kadunpitomenot hyödyttävät kiinteistönomistajia. Muiden kiinteistönomistajia hyödyttävien, kohdentumiseltaan vaikeasti arvioitavien julkisten palvelujen tavoin kadunpidon katsottiin voitavan erillismaksun sijasta ottaa huomioon yleistä kiinteistövero

mitoitettaessa. Nykyisin kunnilla on mahdollisuus korotetun kiinteistöveron avulla edistää rakentamattomien ja vajaasti rakennettujen tonttien rakentamista. Kiinteistövero

selostetaan jäljempänä.

Pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta annettu laki (1061/1988) tuli voimaan 15 päivänä joulukuuta 1988. Sen nojalla oli pääkaupunkiseudun kaupungeissa (Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa) perittävä vuotuista rakennusmaamaksua kaavoitetusta ja kunnallistekniikan piirissä olevasta asuntorakennusmaasta, jonka rakennusoikeudesta ei ollut käytetty vähintään puolta. Maksun tarkoituksena oli edistää asuinkerrostalojen ja rivitalojen rakentamiseen osoitetun tonttimaan rakentamista. Maksuja ei siten peritty kaavojen toteuttamiskustannusten kattamiseksi. Maksuja määrättiin ja perittiin vain vuodelta 1989. Taloudellisen taantumun vuoksi rakennusmaamaksun perimisestä luovuttiin ensin vuosilta 1990 ja 1991 ja kokonaan vuonna 1992.

#### Nykytila

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset asemakaavan toteuttamisesta vastaavat pääpiirteiltään aikaisemmin voimassa olleita rakennuslain säännöksiä. Pääsääntöisesti asemakaavan toteuttaminen katujen ja muiden yleisten alueiden osalta kuuluu edelleen kunnalle. Yksityiseen rakennustoimintaan osoitettujen rakennuskortteleiden toteuttaminen on maanomistajan tai -haltijan tehtävänä, kuten aikaisemmin. Tontin omistajalla on oikeus rakentaa tontti kaavan osoittamalla tavalla. Suoranaista velvollisuutta kaavan toteuttamiseen hänellä ei maankäyttö- ja rakennuslain nojalla ole. Kunta voi kuitenkin tietyin edellytyksin antaa rakentamattoman tontin omistajalle rakentamiskehotuksen (97 §). Rakentamisen laiminlyönti rakentamiskehotuksen jälkeen antaa kunnalle mahdollisuuden lunastaa rakentamaton tontti. Sopimukseen perustuva velvoite rakentamiseen voidaan luoda maankäytösopimuksella tai tontin luovutussopimuksella kunnan ollessa tontin luovuttajana.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kadunpidon järjestäminen kuuluu pääsääntöisesti kunnalle (84 §). Se käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon sekä muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen

sovittamiseksi. Kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ole pidettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna. Kunta voi antaa sille kuuluvan kadunpidon kokonaan tai osittain muiden tehtäväksi. Kiinteistöille kuuluvista kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978). Kunnan toteutettavaksi kuuluva kunnan tarpeisiin tarkoitettu muu yleinen alue kuin katualue, esimerkiksi asemakaavassa puistoksi osoitettu alue on toteutettava, kun asemakaavan mukainen maankäyttö edellyttää toteuttamista, jollei toteuttamisen lykkääminen ole kunnan taloudelliset edellytykset huomioon ottaen perusteltua.

Asemakaava antaa kunnalle oikeuden saada haltuunsa ja käyttöön asemakaavan mukaisen katualueen sekä lunastaa muun muassa yleisen alueen ja kunnan tarpeisiin osoitetun yleisen rakennuksen tontin kaavan perusteella ilman erityistä lunastuslupaa. Ensimmäisen asemakaavan mukaiseen katualueeseen liittyy ns. ilmaislouutusvelvollisuus ja katualueen korvaus (ns. kateuskorvaus). Katualueen ilmaislouutusvelvollisuus tarkoittaa, että omistukseensa siirtyvästä katualueesta kunta on velvollinen suorittamaan maanomistajalle korvausta vain siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 prosenttia hänen kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai on suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella. Korvausvelvollisuuden määrittelyssä ei oteta huomioon asemakaavassa maa- ja metsätalousalueeksi tai vesialueeksi osoitettua aluetta. Jollei maanomistaja joudu korvauksetta luovuttamaan katualuetta edellä olevaa määrää tai joutuu luovuttamaan aluetta huomattavasti sitä vähemmän, kunta voi määrätä maanomistajan maksettavaksi kohtuullisen katualueen korvauksen. Yleiskaavaan ei liity vastaavaa toteuttamisjärjestelmää.

Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa mahdollisuuden jonkin verran aikaisempaa joustavampaan vastuunjakoon asemakaavan toteutuksessa kunnan ja yksityisen välillä.

Asemakaavassa voidaan eräissä tapauksissa siirtää yleisten alueiden toteuttamisvastuu kunnalta maanomistajalle. Jos asemakaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään maanomistajalle tai -haltijalle. Jollei maanomistaja tai -haltija huolehdi määräyksen edellyttämällä tavalla kaavan toteuttamisesta, kunnalla on toissijainen kaavan toteuttamisvastuu. Kunnalla on tällöin oikeus periä kustannukset laiminlyöjältä (91 § 1 mom.).

Muun yleisen alueen kuin kadun osalta toteuttamisvastuu voidaan asemakaavaan otettavalla määräykseltä siirtää eräissä muissakin kuin edellä tarkoitetuissa tapauksissa maanomistajille tai -haltijoille yhteisesti, milloin alue on tarkoitettu palvelemaan pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta, esimerkiksi korttelin sisällä oleva puisto, jota käytetään pääasiallisesti ympäröivien tonttien tarpeisiin. Asemakaavassa voidaan erityisestä syystä osoittaa yhteiskäyttöalue myös muuta kaava-alueen sisäistä yhteistä tarvetta varten (91 § 2 mom.).

Kunta voi maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvun säännösten mukaan lisäksi nimetä erityisiä kehittämisalueita, joilla kunnan ja maanomistajien yhteistoiminta sekä joustavammat toteuttamistavat korostuvat. Kunta voi määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta kehittämisalueeksi. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu alue, jonka uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä myös rakentamaton alue, milloin sen rakentaminen on asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä tarpeen ja sen toteuttaminen maanomistuksen pirstoutuneisuudesta tai muusta vastaavasta syystä edellyttää erityisiä kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteitä (110 §). Kehittämisalueilla voidaan päättää sovellettavaksi erityisjärjestelyjä. Muun muassa alueen toteuttamisvastuu voidaan kadunpidon ja muiden yleisten alueiden

osalta osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi. Samoin kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin (112 §).

Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaan voidaan alueella, jolle asemakaava on hyväksytty ensi kerran, suorittaa rakennusmaan järjestely, jos sillä on mahdollista edistää asemakaavassa eri käyttöön osoitettujen alueiden kiinteistöiksi muodostamista tai tasata rakennusoikeuden ilmeisen epätasaista jakautumista alueella. Järjestely saadaan suorittaa vain, jos kaavaan on otettu sen suorittamisesta kaavamääräys. Rakennusmaan järjestelyssä erotetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetut yleiset alueet päältäpäin kunnalle siltä osin kuin ne eivät ole ennestään kunnan omistuksessa. Yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ei järjestelyn yhteydessä voida siirtää maanomistajien vastattavaksi. Menettelyn käyttö tuli mahdolliseksi lain voimaan tultua 1 päivänä tammikuuta 1997. Tähän mennessä menettelyä ei ole käytännössä sovellettu.

Vesihuollon toteuttamisvastuuta koskevat säännökset perustuivat aikaisemmin edellä mainittuun lakiin yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista. Sen perusteella vesihuollon rakentamisesta ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset voitiin kattaa uusilta käyttäjiltä perittävillä liittymismaksuilla ja koko verkoston käyttäjiltä perittävillä käyttömaksuilla. Uusi vesihuoltolaki ei sanottavasti muuttanut kustannusten jakautumista. Vesihuollon sopimus- ja maksujärjestelmä muuttuivat siten, että ne määräytyvät pelkästään yksityisoikeudellisin perustein. Aikaisemmin kunnallisten viemärlaitosten jätevesimaksut olivat julkisoikeudellisia, mutta kaikki talousvedestä perittävät maksut yksityisoikeudellisia. Myös viemäroinnin kustannukset katetaan nyt liittymismaksuilla, käyttömaksuilla ja perusmaksuilla. Liittymismaksu ja perusmaksu voivat olla erisuuruisia eri alueilla, jos tämä on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen tai aiheuttamisperiaatteen vuoksi. Käyttömaksu peritään edelleen käytetyn veden määrän perusteella. Maksujen tulee olla

kustannusvastaavia. Niihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. Muiden kunnallisteknisten verkostojen, kuten sähkö-, kaukolämpö- ja televerkkojen osalta kunnalla ei ole lakiin perustuvaa toteuttamisvelvollisuutta. Näiden rakentamisesta ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset katetaan verkoston käyttäjien maksamilla liittymis- ja käyttömaksuilla. Maankäyttö- ja rakennuslaki, kuten rakennuslakikin aikaisemmin, antaa kunnalle verraten laajat mahdollisuudet hankkia maa-alueita omistukseensa ennen kaavoitusta. Lakiin sisältyy useita lunastusperusteita, joiden nojalla ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan asumista ja muuta yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan lunastamiseen. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, mukaan ei lunastuskorvausta määrättäessä oteta huomioon kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua. Luovuttajan eduksi luetaan se osa kiinteistön arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamista varten lunastaminen toimeenpannaan. Myös etuostolain (608/1977) nojalla kunta voi hankkia maata yhdyskuntarakentamista varten. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta tulla ostajan sijaan kiinteistön kaupassa. Vaikka kuntien maanhankinta perustuu useimmiten vapaaehtoiisiin kaappoihin tai vaihtoihin eikä siten yleensä lunastus- tai etuostomenettelyyn, näiden käyttömahdollisuuden olemassaolo tukee kuntien maanhankintaa. Aktiivinen maapolitiikka ja siitä seuraava kunnan maanomistus ovat omiaan luomaan hyvät edellytykset kunnan järjestelmälliselle kaavoitukselle ja kaavojen toteuttamiselle. Tällöin kunta rakentaa tai rakennuttaa kadut, puistot ja yleiset alueet sekä yleensä myös vesihuollon. Luovuttaessaan tontit rakennettavaksi joko vuokra- tai omistusoikeudella kunta voi sitten, mikäli markkinahinnat sen mahdollistavat, sisällyttää tonttien luovutushintaan raakamaan, kaavoituksen, kiinteistöjen muodostamisen, kunnallistekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannukset. Kunta saa tällöin nämä kustannukset katetuksi kohtuullisessa ajassa tonttien

luovutuksen yhteydessä.

Kaavoitus ja rakentaminen ovat 1980-luvulta eteenpäin suuntautuneet yhä enemmän olemassa olevien jo kaavoitettujen yhdyskuntien tiivistämiseen ja täydennysrakentamiseen, jolloin maan hankkiminen kunnan omistukseen ei ehkä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollistakaan. Kaavoitusta on siten suunnattava yhä enemmän yksityiselle maalle, mikä tekee kysymyksen kaavan edellyttämien kustannusten jakamisesta erityisen tärkeäksi. Perusasetelmaksi on edelleen lain mukaan jäänyt se, että asemakaavasta koituvat hyödyt ovat kohdistuneet pääosin maanomistajille ja kustannukset kunnalle.

Kunnilla ei erityisesti voimakkaan kaupungistumisen aikoina yleisesti ole ollut riittäviä resursseja lisä- ja uudisrakentamisen edellyttämän kaupunkirakenteen toteuttamiseen, eikä toteutusta usein ole kyetty turvaamaan myöskään aktiiviseen maanhankintaan perustuvan maanomistuksen kautta.

Rakentamismahdollisuuksien luomiseksi onkin pääosin 1960-luvulta lähtien turvauduttu laajalti kuntien ja yksityisten maanomistajien välillä tehtäviin erilaisiin aluerakentamis- tai maankäyttösopimuksiin perustuviin ratkaisuihin.

Ensimmäisinä aluerakentamiskohteina on mainittu osuuskuntamuotoisena yrityksenä 1920-luvulla rakennettu Käpylän puutarhakaupunki Helsingissä, samoin Helsingin Olympiakylä 1930-luvun lopulla. Vuoteen 1967 saakka rakennuskaavan laatiminen maalauskuntiin kuului lääninhallitukselle, jolloin esityksen kaavan laatimisesta ja itse kaavastakin saattoi tehdä niin kunta kuin maanomistajakin. Esimerkkinä maanomistajien kaavoituksesta on ollut 1950- ja 1960-luvuilla rakennettu Tapiola, jota on myöhemmin käytetty perusteluna korostettaessa maanomistajajohtoisen kaavoituksen etuja. Tuolloin maanomistaja laati kaavan ja kunta toimi kaava-asiassa vain lausunnonantajana. Sopimusmenettely vakiintui 1960-luvun jälkipuoliskolla, jolloin tehtiin laajoja aluerakentamissopimuksia erityisesti rakennusliikkeiden omistamien maiden kaavoituksesta ja toteuttamisesta. Huomattava osa Etelä-Suomen nopeasti kasvaneiden kuntien 1970- ja 1980-luvuilla rakennetuista asunnoista on rakennettu aluerakentamisena. Sopimuksilla saatettiin

tuolloin siirtää kokonaisten kaupunginosien rakentaminen käytännössä yksityisen sopimuskomppanin hoidettavaksi. Näin kyettiin nopeasti rakentamaan välttämätöntä uutta asuntokantaa huolimatta kuntien hallinnollisten ja taloudellisten resurssien puutteesta. Yleisesti katsotaankin, etteivät kasvukunnat olisi selvinneet uuden rakennustoiminnan aiheuttamista taloudellisista velvoitteistaan ilman aluerakentamissopimuksia.

Sopimustoimintaa on 1980-luvulta eteenpäin jatkettu edelleen laajalti, joskin sen luonne on sittemmin paljon muuttunut. Laajoista aluerakentamissopimuksista on käytännössä luovuttu. Sopimusmenettelyn avulla on kuitenkin edelleen voitu tapauskohtaisesti joustavasti ja osapuolia tyydyttävällä tavalla jakaa laissa edellytettyä oikeudenmukaisemmalla tavalla kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Tutkittaessa viiden kasvukeskuksen alueella sijaitsevien kuntien vuosina 1995—1998 solmimia maankäyttösopimuksia todettiin, että tutkimuksen kohteina olleista 31 kunnasta 28:ssä oli sopimuksia tehty, mutta sopimuskohteiden koko on jatkuvasti pienentynyt. Aluerakentamissopimusten tapaisia laajoja sopimuksia tutkimusaikana ei ollut tehty (Jyrki Hautamäki: Vuosina 1995—1998 kasvukeskuksissa solmitut maankäyttösopimukset. Suomen Kuntaliitto 1999).

Ennen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:ään kirjattua säännöstä maankäyttösopimuksia ei ole lainsäädännössä mainittu lainkaan. Noudatettu sopimusmenettely on siten perustunut yksinomaan yleiseen sopimusoikeuteen ja muotoutuneeseen käytäntöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n säännöksellä on selkeytetty maankäyttösopimusten suhdetta kaavoitukseen toteamalla, etteivät kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset syrjäytä kaavoitukselle laissa asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia. Maankäyttöön liittyvän julkisuuden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi laissa on säädetty, että maankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä. Maankäyttösopimusten sisällöstä ei voimassa olevassa laissakaan säädetä mitään.

Kunnat rahoittavat katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset pääosin yleisellä kunnallisverolla. Kiinteistöverolain nojalla perittävä kiinteistövero muodostaa pienen osan kunnan verotuloista (vuonna 2001 vain 4,7 %). Kiinteistöverona maksetaan vuosittain kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön arvosta. Kunnanvaltuusto määrää kunnan kiinteistöveroprosentin suuruuden vuosittain. Yleinen kiinteistöveroprosentti on lain mukaan vähintään 0,50 ja enintään 1,00 %. Vakituisen asunnon veroprosentti on vähintään 0,22 ja enintään 0,50 %. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentiksi asemakaava-alueella voidaan määrätä vähintään 1,00 ja enintään 3,00 %. Kiinteistöveron tuotto oli vuonna 2000 3,380 miljardia markkaa. Kuntien tien- ja kadunpidon toimintamenot (ao. toiminnan käyttötalouden menot ilman korkoja, poistoja ja eräitä laskennallisia eriä) olivat samana vuonna 2,159 miljardia markkaa ja investoinnit 1,883 miljardia markkaa. Puistojen ja muiden yleisten alueiden toimintamenot olivat vastaavasti 0,783 miljardia markkaa ja investoinnit 0,300 miljardia markkaa. Lisäksi kunnille aiheutuu huomattavia kustannuksia muun muassa palvelujen järjestämisen edellyttämästä rakentamisesta ja tonttien hankinnasta.

## **2.2. Kaavan toteuttamisvastuun jakautuminen ja sopimusmenettely eräissä Euroopan maissa**

Yleistä

Maapoliittisena perusjärjestelmänä useimmissa Euroopan maissa on menettely, jossa julkisyhteisö hankkii kehittämisen kohteeksi tulevan maan omistukseensa jo ennen maankäytön muutossuunnitelmien laatimista. Tällöin yleensä tehostuvan maankäytön aiheuttamat kunnallistekniikan ja palvelujen rakentamisen edellyttämät kustannukset saadaan katetuksi siinä vaiheessa, kun maa myydään tai vuokrataan rakennettavaksi.

Samalla on lainsäädännöllisesti järjestely maankäytön sääntelystä koituvien hyötyjen ja kustannusten jakoa julkisyhteisön ja maanomistajien kesken silloin, kun kaavoituksen kohteena on yksityinen maa. Näin on pyritty turvaamaan kuntien



mahdollisuudet saada myös yksityiset maanomistajat osallistumaan yleensä kunnan toteutettavaksi tulevien kunnallistekniikan ja palveluiden kustannuksiin, kun yksityisesti omistetun maan rakentamismahdollisuudet ja siten arvo paranee. Tätä on pidetty tärkeänä myös siksi, että se mahdollistaa rakentamismahdollisuuksien kehittämisen myös yksityisessä omistuksessa olevalla maalla ja lisää samalla rakennusmaan tarjontaa.

Yleisesti sovelletaan vero- tai maksumenettelyn rinnalla tai niille vaihtoehtoisesti myös menettelyä, jossa sopimusteitse turvataan suunnitelmien toteuttamisen julkisyhteisölle aiheuttamien kunnallistekniikka- ja palvelurakentamisen kustannusten kattaminen.

Perusteena korvausten, maksujen tai verojen perimiselle samoin kuin sopimusmenettelyllekin pidetään yksityisille maanomistajille kunnan toimien tuloksena koituvaa maan arvonnousua. Se, mikä osa arvonnoususta pyritään ohjaamaan alueen kehittämisen kustannusten kattamiseen samoin kuin korvauksilla katettavien kustannusten laatu ja laajuus, vaihtelevat eri maissa.

Eri maiden järjestelmät eivät ole yksiselitteisesti vertailukelpoisia, koska taustalla olevat suunnittelujärjestelmät ja julkisen sektorin rooli poikkeavat eri maissa toisistaan. Siksi myös lainsäädännölliset ratkaisumallit samoin kuin sopimus käytännön laajuus vaihtelevat.

Seuraavassa tarkastellaan järjestelmien pääpiirteitä muutamassa hallinnollisilta ja oikeudellisilta piirteiltään lähinnä vertailukelpoisessa Euroopan maassa.

## Ruotsi

Ruotsissa kaavoitus- ja rakennuslain (PBL) 6 luku sisältää yksityiskohtaiset säännökset kaavan toteuttamisesta. Detaljikaavaehdotusta laadittaessa on esitettävä toimenpiteet, jotka tarvitaan kaavan toteuttamiseksi. Säännökset sisältävät mm. määräyksiä maan ilmaislouutusvelvollisuudesta kunnalle sellaisiin yleisiin tarpeisiin, joiden rakentamisesta kunta on vastuussa, samoin yleisiä rakennuksia varten. Samoin ilmaislouutusvelvollisuus voi tulla kysymykseen sellaisiin yleisiin tarpeisiin käytettäväksi, joiden toteuttamisesta muu

kuin kunta on vastuussa, jolloin luovutuksensaajana on ao. palveluista vastuussa oleva. Määräyksiä voi antaa lääninhallitus kunnan pyynnöstä. Määräysten on oltava kohtuullisia, jolloin huomioon otetaan kaavasta maanomistajalle odotettavissa oleva hyöty sekä muut olosuhteet. Samoin maanomistaja voidaan velvoittaa kustantamaan katujen rakentaminen sekä vesihuolto ja viemärit. Määräykset eivät saa johtaa maanomistajien kesken epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen.

Käytännössä ilmaislouutusta koskevia säännöksiä on kuitenkin sovellettu varsin harvoin ja niitä on pidetty vaikeasti sovellettavina. Sen sijaan kaavojen toteuttamiseksi tehdään vakiintuneesti sopimuksia kunnan ja yksityisten maanomistajien välillä, ja toteuttamista koskevan säännösten katsotaan luovan tärkeän oikeudellisen perustan laajalti käytössä oleville sopimusjärjestelyille.

Yleisenä lähtökohtana on se, että kunta vastaa katujen ja yleisten alueiden samoin kuin kunnallisteknisten verkostojen rakentamisesta ja ylläpidosta ja sillä on oikeus periä maanomistajilta rakentamisesta ja peruskorjauksesta aiheutuvat kustannukset. Ylläpitokustannukset sen sijaan katetaan yleensä yleisistä verovaroista. Lain perusteella kunnalla ei ole mahdollisuutta periä julkisen rakentamisen, päätieverkon tai julkisen liikenteen kustannuksia maanomistajilta, mutta kaavoitus- ja rakennuslain mukaisesti maanomistajat ovat suostuneet rahoittamaan myös näitä kustannuksia.

Maankäyttösopimuksista ei ole lainsäädännössä määräyksiä, mutta sopimuksia käytetään yleisesti kaavoitettaessa yksityistä maata. Tällöin yksityinen sopijaosapuoli voidaan saada vastaamaan kaavan toteuttamiskustannuksista suuremmaltakin osin kuin maksuina voitaisiin periä, mikäli se on kohtuullista ottaen huomioon tälle maanomistajalle alueen toteuttamisesta koitua hyötyä.

Detaljikaavoissa yleisiä alueita ja osin myös korttelialueita voidaan yhteisjärjestelylain (AnläggningsL) mukaan perustaa alueen yhteiskäyttöalueiksi erilaisiin tarkoituksiin, kuten kaduiksi, leikkialueiksi, pysäköintialueiksi jne. Tällöin kunta ei vastaa näiden toimintojen järjestämisestä

eikä myöskään tule alueiden haltijaksi, vaan ne jäävät yksityisten vastuulle ja omistukseen. Tällöin kustannukset jaetaan periaatteessa maanomistajien kesken suhteessa näille koituvaan hyötyyn.

Detaljikaavaa voidaan toteuttaa myös soveltaen lakia yhteistoimintatoteuttamisesta (ESL 1987:11).

Kaavojen toteuttamiskustannusten ja -vastuun uudelleenjärjestämiseksi ja lainsäädännössä ilmenneiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi on vuonna 1996 laadittu muutosesitys, jota ei kuitenkaan ole viety eteenpäin (Översyn av PBL och valagen. Slutbetänkande av Plan- och byggtredningen. SOU 1996:168).

## Norja

Norjassa kunta voi kaavoitus- ja rakennuslain (PLBL) nojalla yksityisomistuksessa olevaa maata kaavoittaessaan itse rakentaa kadut ja viemärit ja periä aiheutuneet kustannukset maanomistajalta. Vaihtoehtoisesti kunta voi kaavan laadittuaan edellyttää, että maanomistajat itse rakentavat kadut ja viemärit ennen rakennusluvan myöntämistä. Koska kunnallistekniikan korvaamista koskevaa säännöstöä on pidetty vaikeaselkoisena ja menettelyllisesti hankalana, yleiseksi on käytännössä muodostunut sopimusmenettely, jossa kunta ja maanomistaja sopivat kaavan toteuttamisesta ja kustannusten kattamisesta. Paitsi kustannuksista sopimuksissa on voitu asettaa laajasti ehtoja esimerkiksi asuntotuotannon laadusta, toteutusaikataulusta, palvelurakentamisesta jne. Rakennuslainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä sopimusmenettelystä.

## Alankomaat

Alankomaissa kunta vastaa kaava-alueen vesi- ja viemäriverkon, sähköverkoston, katujen, pysäköintialueiden ja viheralueiden rakentamisesta sekä maapohjan rakentamiskelpoiseksi tekemisestä. Perinteisesti aktiivista maapolitiikkaa noudattaessaan kunta on hankkinut maanomistukseensa ennen kaavoitusta, jolloin se on voinut kaavoituksen jälkeen maata luovuttaessaan kattaa syntyneet kustannuksensa myyntihintaan. Sen sijaan yksityistä maata kaavoitettaessa on mahdollista joko tehdä sisällöltään tarkasti laissa säännelty maankäyttösopimus

omistajien kanssa tai turvautua lakisääteiseen maanparantamismaksuun.

Maanparantamismaksua voidaan periä kiinteistöltä, joka hyötyy kunnan rakentamasta infrastruktuurista. Maksu on puhtaasti kustannusperusteinen. Laissa määritellään maksulla katettavat kustannukset, joihin luetaan mm. maan rakennuskelpoiseksi tekemisestä, katuverkon rakentamisesta, puistoista, julkisesta taiteesta, meluvälleista, yleisten rakennusten tonttien hankinnasta sekä suunnittelusta ja rakennuttamisesta aiheutuneet kustannukset. Päätös maksun perimisestä kultaakin alueelta on tehtävä etukäteen, samoin se, missä määrin kustannukset peritään ja miten ne jaetaan suhteessa kiinteistöille parannuksesta koituvaan hyötyyn. Maksua ei peritä, mikäli maanomistaja on osallistunut kustannuksiin maankäyttösopimuksen perusteella. Maksujärjestelmä toimiikin eräänlaisena "perälautana" sopimusmenettelyyn haluttomien maanomistajien varalta, ja arviolta 90 %:ssa tapauksista sovelletaan sopimusmenettelyä. Myös sopimusmenettelylle on asetettu kustannusperusteiset rajat, ja sopimukseen perustuvan korvauksen tulee olla suhteessa maanomistajalle parannustoimenpiteistä koituvaan hyötyyn.

Pyrittäessä enenevässä määrin myös yksityisen maan kaavoittamiseen kunnan mahdollisuus periä kattavasti maanomistajilta kunnalle koituvia kustannuksia on muodostunut aiempaa tärkeämmäksi. Tämän vuoksi on valmisteltu säännöstöä, jonka nojalla pystyttäisiin paremmin ja aktiivisen maapolitiikan kanssa vertailukelpoisesti perimään kaavojen toteuttamiskustannukset myös yksityistä maata kaavoitettaessa. Suunniteltu järjestelmä perustuu lupajärjestelmään, jossa maanomistajan tulee asemakaavoitetulla alueella rakennusluvan saadakseen saada ensin ns. kehittämislupa. Tässä luvassa asetettaisiin ehdot paitsi kunnallistekniikan ja alueen rakentamisen aiheuttamien kustannusten kattavasta korvauksesta myös rakentamisen laadusta, asuntotuotannon rakenteesta yms.

## Saksa

Saksassa rakentamista ja kaavoitusta ohjataan koko liittovaltiota koskevalla rakennuslailla (Baugesetzbuch) ja osavaltioiden sekä eräiden kaupunkien aluesuunnittelua ohjaavalla lailla (Raumordnungsgesetz). Seuraavassa on kysymys liittovaltiotasoisesta tarkastelusta.

Monissa osavaltioissa voi lisäksi olla omia muun muassa kunnallistekniikan kustannusten perimistä koskevia säännöksiä. Säännösten mukaan kunta vastaa toteuttamisalueen infrastruktuurin toteuttamisesta, mikäli siitä ei ole erikseen toisin sovittu. Kunnalla on useita eri tapoja pyrkiä perimään kaavan toteuttamisen aiheuttamia kustannuksia maanomistajilta.

Hankekohtaisessa kaavoituksessa kaava (Vorhaben- und Erschließungsplan) muodostuu yksityisen kehittäjän kustannuksellaan laatimasta kaavasta, kunnan hankekaavoitusta varten laatimista säännöksistä ja erillisestä kunnan ja kehittäjän välisestä toteuttamissopimuksesta. Hankekaavoituksessa infrastruktuurikustannukset jäävät kehittäjän vastattavaksi.

Rakennusmaan järjestely (Umlegung) voidaan toteuttaa voimassa olevan detaljikaavan alueella tai rinnan sen laatimisen kanssa, tai joissakin tapauksissa kaavoittamattomallakin taajama-alueella. Järjestelyssä kiinteistöjatoista voidaan muuttaa tarkoituksenmukaisemmaksi siten, että yksityiset maanomistajat saavat prosessissa rakennuskelpoisia tontteja samalla kun kunta saa omistukseensa alueet katuja ja muita julkisia tiloja varten. Järjestelystä aiheutuva maan arvonnousu koituu kunnan hyväksi siten, että kunnalla on oikeus periä maanomistajilta järjestelyn aiheuttaman arvonnousun verran alueina tai rahana.

Kunta on oikeutettu perimään maanomistajilta maksun kattaakseen infrastruktuurin rakentamisen kustannuksia. Maanomistajien maksettavaksi voidaan määrätä enintään 90 % ja vähintään 10 % kustannuksista. Kiinteistönomistajien kesken kustannukset jaetaan erityisen kunnallisen säännön perusteella. Infrastruktuurimaksu voidaan määrätä joko todellisten toteuttamiskustannusten tai laskennallisten keskimääräisten kustannusten perusteella.

Kunta voi halutessaan solmia myös yksityisoikeudellisia sopimuksia infrastruktuurin rakentamisesta. Yksittäisiin rakennuslain (BauGB) säännöksiin perustuvia sopimustilanteita on lukuisia. Pääasiallisesti sopimuksia solmitaan asuin- ja liikealueiden kaavoittamisen yhteydessä. Näin on pyritty saamaan yksityinen rakennusmaa mahdollisimman nopeasti rakennuskelpoiseksi. Samalla on kyetty turvaamaan alueiden kunnallistekniikan ja julkisten palveluiden toteuttaminen ja tästä aiheutuvien kustannusten kattaminen.

Sopimuksilla on myös pyritty ohjaamaan rakentamisen laatua ja muotoa sekä ratkaisemaan ympäristöongelmia. Myös asutopolitiittisten kysymysten ratkaisuihin on pyritty sopimusteitse.

### 2.3. Nykytilan arviointi

Viime vuosien muuttoliike on vaikuttanut merkittävästi yhdyskuntakehitykseen niin muuttovoitto- kuin muuttotappioalueillakin. Erityisesti kasvavien yhdyskuntien vaatimien palveluiden ja uuden kunnallistekniikan toteuttamisen rahoitus on osoittautunut ongelmalliseksi. Nykyisessä kaavojen toteuttamisjärjestelmässään katujen, muiden yleisten alueiden ja palvelujen toteuttaminen on kunnan vastuulla ensimmäiseen asemakaavaan liittyvää ilmaisluovutusvelvollisuutta ja katualueen korvausta lukuun ottamatta.

Maankäyttö- ja rakennuslain maapoliittinen säännöstö luo sinänsä kohtuulliset edellytykset toimintamallille, jossa kunta hankkii yhdyskuntarakentamiseen tarpeellisen maan omistukseensa ennen sen asemakaavoitusta. Kunnalla on tällöin käytettävissään maapoliittisen lainsäädännön tarjoamat keinot, mahdollisuus maan lunastamiseen ja etuosto-oikeuden käyttöön yksityisten välisissä kiinteistökaupoissa. Kuntien maanhankintaa on edistetty myös muun muassa myöntämällä yksityishenkilöille ja kuolinpesille määrääkäsesti verohelpotuksia myytäessä maata kunnalle, viimeksi vuoden 2000 kesäkuun loppuun voimassa olleen tuloverolain 48 a §:n (1028/1999) nojalla. Pakkotoimiin perustuvien keinojen käyttö on jäänyt vähäiseksi, mutta säännösten olemassaolo on osaltaan helpottanut vapaaehtoisin kauppoihin perustuvaa kuntien maanhankintaa.

Kaavan tultua voimaan kunta rakentaa tai rakennuttaa kadut, puistot ja muut yleiset alueet sekä yleensä myös vesihuollon. Luovuttaessaan sitten tontit rakennettavaksi joko vuokra- tai omistusoikeudella kunta voi sisällyttää tonttien luovutushintaan raakamaan hankinnan, kaavoituksen, kiinteistöjen muodostamisen sekä kunnallistekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannukset. Tonttien luovutusehdoilla kunta voi varmistaa tonttien rakentamisen. Kunta saa samalla katetuksi kaavan toteuttamisesta koituneet kustannuksensa kohtuullisessa ajassa.

Maassamme on huomattava määrä kaavoitettua ja valmiin kunnallistekniikan piirissä olevaa rakennusmaata, jota maan

omistajat eivät eri syistä ole halukkaita rakentamaan tai luovuttamaan rakennettavaksi tai jolle ei ole markkinakysyntää. Kaavojen toteuttamisviiveistä aiheutuu kunnille ylimääräisiä kustannuksia muun muassa rakennetun kunnallistekniikan käyttöön hukkaantumisen vuoksi. Niukka tonttien tarjonta puolestaan nostaa tonttien hintaa. Tästä voi usein seurata myös, että kaavat vanhenevat ennen toteuttamista. Alueiden hidas toteuttaminen vähentää yleensä alueen viihtyisyyttä ja hajauttaa yhdyskuntarakennetta.

Lainsäädäntöön on viime aikoina lisätty eräitä menettelyjä, joilla pyritään edistämään kaavojen toteuttamista. Maankäyttö- ja rakennuslakiin otettua asemakaavan ajanmukaisuuden arviointimenettelyä sovelletaan pääsäännön mukaan sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka edelleen on merkittävältä osalta toteuttamatta. Tarkoituksena on paitsi edistää asemakaavojen toteuttamista myös luoda järjestelmä, jolla vähennetään jo pitkään voimassa olleiden kaavojen toteuttamiseen liittyvää epävarmuutta. Kiinteistöverolaki antaa kunnalle mahdollisuuden määrätä asemakaavan mukaiselle rakentamattomalle rakennuspaikalle korotetun kiinteistöveroprosentin.

Kaavojen laatimisprosessiin ei aina riittävän varhaisessa vaiheessa liity niiden taloudellisten toteuttamisedellytysten varmistaminen, jolloin kaavojen toteuttaminen saattaa viivästyä tai ne jäävät kokonaan toteuttamatta.

Kaavan toteuttaminen edellyttää yhdyskuntateknisten verkostojen rakentamisen lisäksi usein myös palvelujen (mm. koulut ja terveyspalvelut) järjestämistä alueelle. Palvelujen tuottaminen rahoitetaan kunnallisilla verotuloilla, maksuilla ja jossain määrin valtion-avulla. Käytännössä palvelujen rakentamisen rahoittaminen ja ajoittaminen muuhun kaavan toteuttamiseen nähden on osoittautunut ongelmalliseksi. Myös kunnallisteknisten verkostojen toteuttajien kustannusvastuu on laissa puutteellisesti säännelty.

Nykyisen toteuttamisjärjestelmän puutteet saattavat johtaa kaavoituksenkin kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Kuntien mahdollisuuksia ja halukkuutta kaavoittaa yhdyskuntarakenteen kannalta edullisestikin sijaitseville alueille yksityiselle maalle saattaa vähentää merkittävästi se, ettei kaavan toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista kyetä sopimaan.

Asemakaavoitusta kunnassa ohjaa ennen kaikkea kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnittelu. Erityisesti vanhassa yhdyskuntarakenteessa painopiste on tällöin elinkeinorakenteen muuttuessa siirtymässä uusien alueiden kaavoituksesta täydennysrakentamista ja rakennettujen alueiden käyttötarkoituksen muutosta tarkoitaviin kehityssuunnitelmiin. Yleiskaavoituksen käytännön toteuttaminen merkitsee tällöin yleensä hankekohtaista asemakaavoitusta, jossa yksittäisen kohteen asemakaavoitus käynnistyy usein maanomistajan aloitteesta.

Mikäli kaavoitus kohdistuu yksityisen omistamaan maahan, katujen ja yleisten alueiden rakentaminen jää kunnan verovarolla rahoitettavaksi maanomistajan saadessa kaavoituksen tuottaman hyödyn itselleen. Kaavoituksen tuottamat hyödyt ja kaavoituksen toteuttamisesta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset eivät tällöin kohtaa, ellei kunta pääse maanomistajan kanssa sopimukseen tämän osallistumisesta kustannuksiin. Järjestelmää ei voi pitää yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta hyväksyttävänä, minkä lisäksi kysymys on paitsi yhdyskuntarakentamiseen käytettävien voimavarojen kohdentumisesta myös niiden riittävydestä.

Epäkohdan korjaamiseksi kunnissa on päädytty runsaaseen sopimuskäytäntöön yksityistä maata kaavoitettaessa. Maankäyttö- ja rakennuslain 10 §:n 1 momentin mukaan kaavoituksen alueellinen kattavuus on vaihdellut laajoja asemakaava-alueita koskevista yhtä tai muutamaa korttelia tai vain yksittäisiä kiinteistöjä koskeviin. Sopimusten sisältö on vaihdellut tapauskohtaisesti, mutta yleisesti niissä on sovittu muun muassa kaavoituksesta, kaavoituskustannuksista, sopimusalueen rakentamisesta ja rakentamisaikataulusta, kaavan toteuttamiseen liittyvistä alueluovutuksista, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta ja sen kustannuksista sekä sopimuksen voimaantulosta ja mahdollisista purkuedellytyksistä sekä sopimussanktioista. Tyypillisimmillään kysymys on ollut siitä, että osa laadittavana olevan asemakaavan kiinteistöille tuomasta hyödystä on pyritty kanavoimaan asemakaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien kulujen kattamiseen.

Sopimuskäytäntö on mahdollistanut kaavoittamisen sellaisissakin tapauksissa, joissa yksityisessä omistuksessa olevan alueen kaavoitus sinänsä on perusteltua, mutta kunnalla ei ilman kaavasta aiheutuvien kustannusten kattamisesta tehtyjä sopimuksia

olisi ollut taloudellisia mahdollisuuksia ryhtyä kaavan laatimiseen. Näin on kyetty edistämään yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaista kehittymistä maanomistuksesta riippumatta.

Usein kaavojen toteuttamisen taloudellisia edellytyksiä tai toteuttamisen oikea-aikaisuutta ei ilman sopimus- tai muita korvausjärjestelyjä olisi voitukaan varmistaa. Toisaalta asemakaavoitus ei kuitenkaan kaikilla alueilla synnytä sellaista viime kädessä kysyntään perustuvaa lisäarvoa, että sillä olisi mahdollista kattaa kaavan toteutuskustannuksia.

Ongelmalliseksi on koettu myös se, ettei pelkillä maankäyttösopimuksilla aina päästä kaava-alueen maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Näin voi käydä, mikäli osa maanomistajista tekee sopimuksen, osa ei. Sopimuksesta kieltäytymällä on mahdollista korjata kaavasta aiheutuva hyöty osallistumatta kustannuksiin, mihin taas sopimuksen tehneet maanomistajat ovat sopimuksella sitoutuneet.

Maankäyttösopimusten laaja käyttömahdollisuus on myös viimeaikaisen oikeuskäytännön myötä osoittautunut epävarmaksi, kun sopimusten lainmukaisuus on asetettu kyseenalaiseksi. Sopimuskäytäntöä on oikeuskirjallisuudessa arvosteltu. Sopimuskäytännön arvostelu on perustunut erityisesti käsitykseen siitä, että sopimuksilla ohjataan asemakaavojen laatimista ohjataan kansalaisten osallistumiseen perustuvan vuorovaikutteisen valmistelun. Tehtyjen sopimusten on katsottu liiaksi ennakoivan kaavoitusprosessin lopputulosta ja sitovan kuntaa jo ennen kaavan asianmukaista julkista käsittelyä. Samoin on katsottu, ettei sopimusten valmistelu aina täytä riittävästi julkisuuden vaatimusta. Sopimuskäytäntö on joskus mielletty kaupantekoksi, jonka kohteena on kaavoitusprosessin tuloksena syntyvä rakennusoikeus. Kunnan näkökulmasta samoin kuin yksityisen maanomistajan kannalta taas on kysymys laadittavan kaavan toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamisesta ja siten kaavan toteuttamisedellytysten varmistamisesta. Kunnat käyttävät maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n katualueen ilmaisuvoitusmenettelyä käytännössä lähes poikkeuksetta katualuetta toteutettaessa. Kuntien käytäntö tilanteissa, joissa korvausta luovutettu katualue on kaavan muuttamisen jälkeen siirtynyt osaksi tonttia, on vaihdellut. Yleensä kunta on näissä

tapauksissa luovuttanut alueen takaisin vastikkeetta edellyttäen, että tontti on ollut edelleen samalla omistajalla, joka on alueen kunnalle luovuttanut. Jos kyseessä on ollut kunta, joka vastaa kiinteistönmuodostuksesta asemakaava-alueella, on kunta tällöin myös yleensä vastannut kiinteistönmuodostamisen kustannuksista. Mikäli tontin omistaja on vaihtunut ensimmäisen asemakaavan hyväksymisen jälkeen, entinen katualue on jäänyt edelleen kunnan omistukseen siihen saakka kunnes tontin omistaja on sen kunnalta ostanut. Tontin omistaja on tällöin vastannut yleensä myös kiinteistönmuodostamisen kustannuksista.

Kunnan mahdollisuus periä maankäyttö- ja rakennuslain 105 §:n nojalla katualueen korvausta (ns. kateuskorvausta) on käytännössä jäänyt lähes käyttämättä. Eräät kunnat, esimerkiksi Helsinki ja Espoo ovat tehneet periaatepäätöksen kateuskorvauksen käyttämättä jättämisestä.

Maankäyttösopimukset ja oikeuskäytäntö

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslakiin otetulla 11 §:n säännöksellä jo pyrittiin selkeyttämään sopimusten asemaa ja merkitystä suhteessa kaavoitusmenettelyyn, asian tarkempi sääntely on edelleen osoittautunut tarpeelliseksi, kun sopimusten oikeudelliset perusteet eräiltä osin ajoittain kyseenalaistetaan oikeuskäytännössä ja oikeudellisen tutkimuksen piirissä.

Korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus ovat käsitelleet maankäyttösopimuksia ja kaavoitusarvomaksuja mm. 1990-luvulla tekemissään päätöksissä KHO 1995 A 31 (Pori), KHO 9.4.1999 t. 732 (ATK) (Espoo) ja KKO 1999:128 (Riihimäki). Samoin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa 1992, 115—116 (Nilsä), 1993, 148—150 (Tampere) ja 1996, 155—156 (Kemi) on otettu kantaa maankäyttösopimuksiin.

Ratkaisuissa on tapauskohtaisesti nostettu esiin seuraavia periaatteita:

Sen, ettei asiasta ole säädetty laissa, ei sinänsä katsottu tekevän lainvastaiseksi kaupungin ja maanomistajan välisiä sopimuksia, joilla muutkin kuin rakennuslain 41 §:ssä tarkoitetut kustannukset asemakaavan laatimisesta tai toteuttamisesta jaetaan osapuolten kesken. Harkintavallan väärinkäyttönä pidettiin laissa edellytettyä laajemman korvausvelvollisuuden asettamista asemakaavoituksen ehdoksi tilanteissa, jossa valtuusto poiketen

maanomistajan kanssa neuvotellusta sopimuksesta edellytti sovittua huomattavasti suurempaa korvausta haetun asemakaavamuutoksen ehtona (Pori).

Harkintavallan väärinkäyttönä pidettiin korvauksen edellyttämistä lisääntyneestä rakennusoikeudesta, kun maksu katsottiin asetetuksi edellytykseksi kaavan hyväksymiselle eikä maksussa ollut päätöksen mukaan kysymys kaupungin toimenpiteistä tai sille asiassa aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Tapauksessa kuntalainen valitti Espoon kaupungin päätöksestä, jolla valtuusto oli hyväksynyt yksityisen maanomistajan kanssa tekemänsä maankäyttö sopimuksen. Sopimuksessa maanomistaja oli sitoutunut maksamaan kaupungille korvauksen muun muassa rakennusoikeuden lisäyksestä. Asiassa ei ollut väitettykään, etteikö asiasta olisi solmitu kaupungin ja maanomistajan välillä vapaaehtoinen sopimus (Espoo).

Korkein oikeus katsoi kunnan ja rakennusliikkeen konkurssipesän välisessä riidassa, että maankäyttö sopimukseen perustuvalta maksulta oli puuttunut laillinen peruste siltä osin kuin maksu on korvausta asemakaavan muutoksesta johtuvasta rakennusoikeuden lisäyksestä. Korvaus oli käyttötarkoitukseltaan sidottu kaupunkiympäristön parantamiseen. Oikeus päätti kuitenkin, ettei yhtiön konkurssipesällä ollut oikeussuojan tarvetta, koska aloite asemakaavamuutokseen oli yhtiön, kunta oli täyttänyt sopimusvelvoitteen, yhtiö saanut tavoittelemansa hyödyn ja kysymyksessä oli kokenut ja merkittävä rakentaja (Riihimäki).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin todetaan periaate, jonka mukaan kunta ei voi vaatia maanomistajalta maksuja, jos kunnalle on syntynyt lakiin perustuva velvollisuus kaavoittaa, mutta kunta ei toisaalta myöskään ole velvollinen eikä sen kaikissa tapauksissa pitäisi edes suostua maanomistajan esittämiin kaavaratkaisuihin, jollei niillä ole kaavallisia perusteita. Maankäyttö sopimuksia voidaan pitää hyväksyttävimpinä tilanteissa, joissa velvollisuutta kaavan laatimiseen tai muuttamiseen ei ole syntynyt (Nilsia, Tampere, Kemi).

Kirjallisuudessa on myös esitetty näkemys, jonka mukaan maankäyttö sopimuksilla ei saa sopia korvauksista, joiden määrä on sidottu kaavalla osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrään. Tätä on pidetty kiellettynä julkisen vallan käytön perusteella syntyvän rakennusoikeuden myymisenä.

Sopimusten on myös katsottu sopimattomalla tavalla ohjaavan kunnan päätöksentekoa kaava-asioissa.

Asiaa koskevan säännösten puuttuessa oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus on johtanut kuntien noudattaman sopimuskäytännön kritiikkiin. Toisaalta tilanne on kunnissa aiheuttanut epävarmuutta sopimusten käytöstä ja mahdollisuuksista. Kaavoitettavan uuden rakennusoikeuden tai sen laadun muutoksesta seuraa säännönmukaisesti vallitsevan kunnallistekniikan ja palvelurakentamisen lakisäänteisen kustannusjaon perusteella kunnalle kustannuksia, joiden määrä on joko hankekohtaisesti tai keskimäärin laskettavissa. Sopimusteitse maanomistajien kanssa kustannuksia jaettaessa kunnissa on siksi laajalti noudatettu korvauksen laskentaperusteena kaavoitettavan rakennusoikeuden lisääntyvää arvoa. Tätä ei sinänsä voi pitää epäasiallisena, kun kiinteistöjen arvonnousu kuitenkin heijastaa sopimusten taustalla säännönmukaisesti olevia kaavojen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia.

Kaavoituksessa on aina kysymys maankäyttöön kohdistuvien intressien jakamisesta ja yhteensovittamisesta eikä yksittäisiä kaavoja ylipäätään ole mahdollista laatia asettamatta kaavoitukselle alustavia tavoitteita. Tarkoituksenmukaista on tällöin se, että kunta rinnan kaavoituksen etenemisen kanssa pyrkii sopimaan ratkaisuihin, jotka luovat edellytykset kaavalle asetettujen tavoitteiden toteuttamiselle.

Kuntien maankäyttöratkaisut perustuvat käytännössä niiden hyväksyttävänä pidettävään pyrkimykseen ohjata alueelleen kunnan kehittymisen kannalta toivottavia toimintoja eikä esimerkiksi siihen, että ne pyrkisivät kaavoittamalla maksimoimaan maankäyttö sopimukseen perustuvat tulonsa. Nykyään yksityiskohtainen maankäytön suunnittelu perustuukin ennen kaikkea kunnan yleiskaavoituksessa asetettujen maankäytön tavoitteiden käytännön toteuttamiseen, jolloin maankäyttö sopimusten merkitys ei ole niiden vaikutuksessa kaavoitukseen vaan kaavojen toteutusedellytyksiin.

Menettelyn kannalta tärkeää on joka tapauksessa se, että kaavan laadinnan lähtökohdat ja tavoitteet sekä kaavaluonnokset varhaisessa vaiheessa saatetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti osallistumis- ja arviointimenettelyssä julkisen arvioinnin kohteeksi, jolloin niihin usein kohdistuvat

ristiriitaiset edut tulevat avoimesti punnittaviksi. Viime kädessä kaavoituksessa on joka tapauksessa kysymys maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettujen sisältövaatimusten mukaisesti tehtävistä demokraattisesti asetetun luottamusmieselimen päätösvaltaan kuuluvista valituskelpoisista ratkaisuista, joiden tekemiseen kuntalaiset vaaleissa tapahtuvan vaikuttamisen lisäksi voivat osallistua sanotussa laissa mahdollistetuin menettelyin.

Maankäyttösopimusten tavoitteena ei saakaan olla yksittäisten kaavaratkaisujen ohjaaminen vaan se, että erilaisten kaavaratkaisujen toteuttamiseen liittyvien kustannusten jakamiseen pystytään puolin ja toisin varautumaan.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1. Tavoitteet**

Kaavoituksen tavoitteet ja kaavojen toteuttamistilanteet vaihtelevat huomattavasti alueen sijainnin, käyttötarkoituksen ja maanomistusolojen mukaan sekä myös suhdanteiden ja markkinatilanteen vaikutuksesta.

Maassa on kasvukeskuksia, joissa kysyntä niin asuntotonteista kuin työpaikkatonteistakin on jatkuva ja maanhinnat korkeita ja jatkuvasti nousevia. Vastaavasti taantuvilla alueilla tonttikysyntä saattaa puuttua lähes kokonaan, jolloin maanarvoa tai sen muutoksia on vaikea arvioida. Taajaan ja harvaan asuttujen alueiden ongelmat poikkeavat myös toisistaan.

Kaavojen toteuttamiskustannukset eivät toisaalta eri puolilla maata vaihteleva kovin paljon, joskin rakennettavalle infrastruktuurille asetettavat vaatimukset voivat poiketa toisistaan paljonkin esimerkiksi suurten kaupunkikeskusten ja maaseudun taajamien välillä.

Esityksen tavoitteena on saada aikaan kaavojen toteuttamis- ja kustannusvastuiden järjestelmä, joka toimisi joustavasti erilaisilla alueilla ja erilaisissa toteuttamistilanteissa. Tavoitteena on myös kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen aiheuttamien kustannuksien ja hyötyjen oikeudenmukainen suhteuttaminen eri osapuolten kesken. Pyrkimyksenä on menettelyjä kehittämällä luoda järjestelmä, jolla varmistetaan kaavojen toteuttamisen taloudelliset edellytykset erityisesti tilanteissa, joissa kaavoituksen kohteena on

yksityinen maa. Tämä tukee hyvän elinympäristön ja toimivan yhdyskuntarakenteen luomista alueen maanomistuksesta riippumatta ja mahdollistaa paremmin myös yksityisen maan kaavoituksen.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi pyritään kehittämään maankäyttösopimuksiin liittyvää menettelyä siten, että sen oikeudelliset edellytykset ja suhde kaavoitusmenettelyyn vahvistuvat ja selkenevät. Samalla turvataan kaavoitusmenettelyn ensisijaisuus ja siten kaavoituskäytäntöön kuuluva osallisten aito vaikutusmahdollisuus. Ehdotetulla säännöksellä pyritään siksi sulkemaan pois sopimusjärjestelyt, joilla kunta maankäyttösopimusten perusteella sitoutuisi sopimuksissa yksilöityihin kaavoitusratkaisuihin.

Esityksen tavoitteiden toteutumista ja säännösten toimivuutta on tarkoitus seurata eri tahojen yhteistyönä.

#### **3.2. Keskeiset ehdotukset**

Merkittävin muutosehdotus on, että maanomistajalle asetettaisiin uusi lakiin perustuva velvoite osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin silloin, kun hänelle koituu asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä. Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin syntyisi siitä riippumatta, tapahtuuko kaavoitus kunnan vai maanomistajan aloitteesta.

Ensisijaisesti osallistumisvelvoitteen toteuttamisesta tulisi esityksen mukaan pyrkiä sopimaan maankäyttösopimuksin, mikä antaa mahdollisuuden joustavien ja kulloisissakin olosuhteissa tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen hakemiseen.

Maankäyttösopimusten tekemismahdollisuus ja niihin liittyvä menettely esitetään kirjattavaksi lakiin nykyistä tarkemmin. Sopimusmenettely pyritään suhteuttamaan entistä täsmällisemmin kaavoitusprosessiin siten, että sen itsenäinen ja ensisijainen asema suhteessa sopimusmenettelyyn korostuu. Kaavan ensisijaisuuden periaatetta esitetään tuettavaksi takaamalla kaavoituksen lähtökohtien ja tavoitteiden julkinen käsittely ennen kuin kunta sitoutuu sen ajateltuun lopputulokseen. Nimenomaan ehdotetaan kiellettäväksi etukäteen tapahtuva sitova sopiminen kaavan sisällöstä. Näin mahdollistetaan osallisten

vaikutusmahdollisuus kaavoitusprosessin lopputulokseen mahdollisista maankäytösopimuksista riippumatta.

Kun lakiin esitetään otettavaksi nimenomaiset säännökset maanomistajien velvollisuudesta osallistua asemakaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ei velvollisuuden vaihtoehtoista toteuttamista sopimusteitse-  
kään voida pitää pakotettuna.

Maankäytösopimusten sisältöä koskevia säännöksiä lakiin ei ehdoteta. Näin mahdollistetaan edelleen käytännössä toimivaksi osoittautuneet sopimusjärjestelyt, joissa on hyvinkin monipuolisesti saatettu sopia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä.

Kehittämiskorvausta koskevilla säännöksillä turvattaisiin maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Jollei maanomistajien kanssa päästä maankäytösopimukseen, lakiin esitetään otettavaksi säännökset kehittämiskorvauksen määräämisestä ja maksuunpanosta. Kehittämiskorvausta voitaisiin tällöin periä merkittävää hyötyä saavilta maanomistajilta, joiden kanssa ei ole saatu maankäytösopimuksin sovituksi yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin osallistumisesta. Valtiota maanomistajana ei ole eroteltu yksityisistä maanomistajista. Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että valtion ja valtion laitosten osalta kustannuksiin osallistumisesta sovitaan nykyiseen tapaan sopimusmenettelyn avulla.

Esityksen tarkoituksena ei ole siirtää kaavojen toteuttamiskustannuksia maanomistajien vastattavaksi kaikissa tapauksissa, vaan ainoastaan tilanteissa, joissa kaavan maanomistajalle tuottamat hyödyt ovat merkittäviä.

Velvollisuus maksaa kehittämiskorvausta esitetään rajattavaksi siten, ettei se koske maanomistajaa, jonka omistamalle kiinteistölle asemakaavalla osoitetun asuntorakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrä ei ylitä 400 kerrosneliometriä. Kunta voisi päättää myös korkeamman rajan soveltamisesta.

Laissa esitetään asetettavaksi kehittämiskorvaukselle kaavasta maanomistajalle koituvan hyötyyn suhteutettu enimmäismäärä, 60 %. Rajoituslauseke varmistaa sen, että kaavasta maanomistajan maalle koituvasta arvonnoususta kohtuullinen osa jää kaikissa tapauksissa tämän omaan käyttöön. Osuus on asetettu tasolle, jota on maankäytösopimuksissa arvioitu kunnissa noudatettavan. Kunta voisi kuitenkin harkintansa mukaan päättää alhaisemmankin kehittämiskorvausprosentin soveltamista alueellaan.

Lakisääteinen kehittämiskorvaus perustuisi

kunnalle kaava-alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tällaisina kustannuksina otettaisiin huomioon kattavasti kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset samoin kuin myös arvioitavissa olevat jo toteutuneet historialliset kustannukset tai tulevat kustannukset.

Erityisesti käyttötarkoituksen muutosta tai lisärakentamismahdollisuutta tarkoittavat kaavamutokset rakennetuilla alueilla saattavat lisätä erityisen merkittävästi kiinteistön arvoa, mutta niiden edellyttämät kunnallistekniikan kustannukset ovat toteutuneet jo aikaisemmin. Täydennysrakentamista tarkoittavien kaavamutosten tapauksissa on siksi tasapuolisuuden vuoksi kohtuullista, että myös sellaiset aikaisemmin sitoutuneet kustannukset, jotka arvion mukaan ovat olleet tarpeen hankkeen mahdollistamiseksi, otetaan huomioon.

Katualueen ilmaisluovutusmenettely on käytännössä osoittautunut toimivaksi. Sitä voitaisiin jatkossa soveltaa paikallisten tarpeiden mukaan kuten nykyisin tai ehdotettavan kehittämiskorvauksen perimisen rinnalla sitä täydentäen.

Ilmaisluovutusvelvollisuutta koskevaa säännöstä (104 §) ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että mikäli kunnalle korvauksetta katualueeksi luovutettava alue liitetään myöhemmin kaavan muutoksella takaisin tonttiin, ei kunta voisi periä siitä vastiketta, mikäli kiinteistö on edelleen alueen luovuttajan omistuksessa ja tontin pääasiallinen käyttötarkoitus on ennallaan. Maanomistajan maksettavaksi määrättävä niin sanottu kateuskorvaus (105 §) on maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vuoksi perusteltua säilyttää. Katualueen ilmaisluovutus ja kateuskorvauksen suorittaminen otettaisiin huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä.

## **4. Esityksen vaikutukset**

### **4.1. Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotus lisää mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen kehittämiseen maanomistustilanteesta ja sopimishalukkuudesta riippumatta. Se antaa mahdollisuuden kehittää yhdyskuntarakennetta tarkoituksenmukaisemmalla tavalla ja säästää liikenne- ja muista yhdyskuntarakenteeseen liittyvistä kustannuksista. Ehdotuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset ovatkin välillisiä.

Ehdotuksella ei luoda kunnille fiskaalista



varojen keräämisjärjestelmää, vaan sen tarkoituksena on nykyistä oikeudenmukaisemmin ja tasapuolisemmin jakaa kaavojen toteuttamisvastuuta kunnan veronmaksajien ja kaavasta merkittävää hyötyä saavien maanomistajien kesken.

Suomen Kuntaliiton syksyllä 2001 tekemä selvitys tontintuotannon kitkakohdista osoitti, että kunnallistekniikan rahoitusvaikeudet ovat yksi keskeisimmistä tontintuotannon ongelmista kasvuseuduilla. Lisätessään kuntien mahdollisuuksia yksityisen maan kaavoittamiseen ehdotus antaisi kunnille mahdollisuuden tehostaa tonttutuotantoa.

Selvitys osoitti myös, että väestöltään kasvavilla seuduilla kunnallistekniikan ja uusien asukkaiden tarvitsemien palveluiden rahoitusvaikeudet ovat yksi keskeisimmistä syistä siihen, että kunnilla ei ole mahdollisuutta ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotarjonnan turvaamiseksi riittävää tonttutuotantoa. Tällöin kunnat ovat saattaneet pyrkiä ohjaamaan väestönkasvua kysyntään nähden niukalla kaavoitettujen tonttien tarjonnalla. Tästä taas aiheutuu kysynnän ja tarjonnan epäsuhde tontti- ja asuntotarjonnassa, mikä on omiaan nostamaan sekä asuntojen että tonttien hintoja.

Kehittämiskorvauksen voidaan ajatella vaikuttavan tonttien ja asuntojen hintoja nostavasti. Myyjällä saattaa olla pyrkimystä siirtää korvauksen kaltainen kustannus hintoihin. On kuitenkin huomattava, että asuntojen ja tonttien hinta muodostuu kysynnän ja tarjonnan perusteella markkinoilla. Kehittämiskorvauksen ei tämän vuoksi voidakaan arvioida nostavan tonttien tai asuntojen hintoja. Se voi vaikuttaa tonttitarjonnan lisäämismahdollisuuksien kautta jopa hintoja alentavasti.

Ehdotus ei merkitse kajoamista yksityisten maanomistajien maaomaisuuteen. Kysymys on kaavoituksesta koituvan hyödyn osittaisesta käyttämisestä kaavasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Kustannus kohdistuisi alkuperäiseen maanomistajaan. Maksua ei määrättäisi maanomistajalle, joka haluaa pitää alueen entisessä käytössä edellyttäen, että kunta ei käytä rakentamiskehotusta. Rakentamiskehotuksen käyttötilanteessa maanomistajalla olisi pidennetty kehittämiskorvauksen maksuaika.

Se, missä määrin kehittämiskorvauksia tul-taisiin perimään, riippuu kuntien päätöksistä. Asiaan vaikuttaa erityisesti sopimusten käytön laajuus tulevaisuudessa. Tämän vuoksi perusteltua arviota kehittämiskorvausten yhteisestä rahallisesta arvosta ei voida esittää.

Kehittämiskorvauksen perimismahdollisuu-det vaihtelisivat alueellisesti. Järjestelmää voitaisiin täysimääräisesti soveltaa todennäköisesti lähinnä kasvuseuduilla, missä kaavoituksen hyödyt maanomistajille ovat suuret. Kiinteistön arvonnousuun kytketty 60 %:n enimmäismäärä merkitsisi laskelmien mukaan sitä, että kunta voisi periä yleensä vain osan laissa määritellyistä kustannuksista. Laskelmien mukaan vain noin 20 kunnassa hyötyjen kasvu on niin suuri, ettei katto leikkaisi täyskatteista vastuuta. Kustannuksiin sidottu maksu lisää kustannustietoisuutta kaavoituksessa.

Valtion talouteen uudistuksella ei ole välitömiä vaikutuksia. Valtio kaavoitettavan maan omistajana on samassa asemassa kuin muutkin maanomistajat.

Kehittämiskorvausta ja maankäytösopimuksen perusteella maksettavaa maksua käsitellään verotuksessa osana maapohjan hankintamenoa, joten ne osaltaan vähentävät sekä tuloverolain (1535/1992) että elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaan toimitettavissa verotuksissa luovutusvuonna verotettavan luovutusvoiton määrää. Kehittämiskorvausta ja sopimusmaksua ei voida vähentää kuluna pääomatuloista.

#### **4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset**

Ehdotetun lainsäädännön soveltaminen edellyttäisi kunnissa tarkempaa kaavoituksesta aiheutuvien kustannusten määrittelyä, mikä vaatisi enemmän ja ammattitaitoisempaa työpanosta. Myös kehittämiskorvauksen määräämiseen liittyvät menettelyt aiheuttaisivat jonkin verran lisätyötä. Uudistuksella ei kuitenkaan arvioida olevan välittömiä henkilöstövaikutuksia kunnissa.

Valtion viranomaisiin kohdistuvia organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia uudistuksella ei olisi.

#### **4.3. Ympäristövaikutukset**

Ehdotus korostaa kaavoituksen ensisijaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa maankäytösopimuksiin ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ympäristön käyttöä koskeviin päätöksiin.

Maanomistajan kustannusvastuun lisääminen antaa mahdollisuuden yhdyskuntakehityksen suuntaamiseen alueidenkäytön kannalta nykyistä edullisemmille alueille vähentäen

liikenteen haittoja ja vaikuttaen myönteisesti muun muassa yhdyskuntarakenteeseen ja energian kulutukseen.

Ehdotuksella voidaan arvioida olevan myönteinen vaikutus elinympäristön laatuun. Uudistus parantaisi kaavoitettavien alueiden viihtyisyyttä ja ympäristökuvaa antaessaan paremmat mahdollisuudet puistojen ja muiden yleisten alueiden toteuttamiseen oikea-aikaisesti. Myös rakennettujen alueiden uudistamis- ja kehittämistoimenpiteet helpottuivat.

#### 4.4. Vaikutukset nykykäytäntöön

Ehdotus tukee nykyistä vahvasti sopimusmenettelyn varaan rakentuvaa käytäntöä maanomistajan osallistumiseksi kaavan toteuttamiskustannuksiin. Se tarjoaa kunnille muita maapoliittisia toimintamahdollisuuksia täydentävän välineen myönteisen yhdyskuntakehityksen edistämiseksi. Tavoitteena on jakaa kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset nykyistä oikeudenmukaisemmin. Ehdotus lisää kuntien mahdollisuuksia yksityisen maan kaavoittamiseen. Välillisesti se vaikuttaisi sopimuskäytäntöä ja myönteistä yhdyskuntakehitystä edistävasti.

Ehdotus antaa mahdollisuuden saada kaikki alueen maanomistajat yhdenvertaisesti osallistumaan kaavan toteuttamiskustannuksiin ja vähentää sopimusmenettelyyn nykyisin liittyvää oikeudellista epävarmuutta.

#### 5. Asian valmistelu

Maankäyttö- ja rakennuslakiin ei, kuten edellä on todettu, sisältynyt kehittämisalueita lukuun ottamatta kovin merkittäviä muutoksia kaavojen toteuttamiseen liittyviin menettelyihin ja vastuisiin. Hallitus totesikin esityksessään eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE101/1998 vp), että kaavojen toteuttamiseen liittyvää julkisten ja yksityisten toteuttajatahojen kustannusten ja vastuiden jakoa selvitetään koko laajuudessaan erikseen ja että selvityksen pohjalta annetaan mahdollisesti tarvittavat lakiesitykset.

Eduskunta edellytti lausumassaan maankäyttö- ja rakennuslain hyväksymisen yhteydessä, että eräiden kaavojen toteuttamiseen liittyvien seikkojen (julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa, maankäytösopimusten

sisältö ja katualueen luovutus) tarkemman sääntelyn tarvetta selvitetään ja valmistellaan asiaa koskevat lakiehdotukset.

Ympäristöministeriö asetti 20 päivänä syyskuuta 2000 toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia tarpeelliset selvitykset ja ehdotukset kaavan toteuttamisvastuiden ja yhdyskuntarakentamisen

rahoitusjärjestelmien kehittämiseksi. Toimikunnan tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään syyskuuta 2001 mennessä. Määräaikaa pidennettiin 28 päivään helmikuuta 2002 saakka.

Työnsä alkuvaiheessa toimikunta perehtyi kaavojen toteuttamiskäytännöistä ja -vastuista sekä maankäytösopimuksista laadittuihin tutkimuksiin ja selvityksiin. Asiantuntijoiden kuulemisen jälkeen toimikunta laati keskustelumuiston uudistustyön täsmennetyistä tavoitteista. Toimikunnan mietintö (komiteamietintö 2002:2) valmistui 13 päivänä helmikuuta 2002.

Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietinnöstä pyydettiin noin 115 lausuntoa valtion ja kuntien viranomaisilta, korkeakouluilta ja alan järjestöiltä. Lausunnoissa maanomistajien kustannusvastuun lisäämistä kaavojen toteuttamisessa pidettiin yleisesti tarpeellisena. Ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen, kohtuullisuuteen ja maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä huomautuksia esitettiin useissa lausunnoissa. Myös kaavan aiheuttaman arvonnousun arviointitekniisiin ongelmiin kiinnitettiin huomiota.

Maankäytösopimusten täsmällisempää sääntelyä pidettiin tarpeellisena. Tosin eräissä lausunnoissa pidettiin sopimusten ehdotettua sääntelyä vielä riittämättömänä. Nämä huomautukset on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon esitystä valmisteltaessa. Toimikunnan ehdottamasta säännöksestä kunnan mahdollisuudesta periä maksu johtojen ja laitteiden sijoittamisesta katu- tai muulle yleiselle alueelle on esityksessä luovuttu, koska lausunnoissa esitettiin asiasta varsin ristiriitaisia kannanottoja.

Lausunnoista on ympäristöministeriössä laadittu yhteenveto.

#### 6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Euroopan unionin normistolla ei ole vaikutusta ehdotukseen. Maankäyttöä koskeva lainsäädäntö kuuluu EU:ssa kansallisen lainsäädännön alaan. Jäsenvaltioissa sovellettavat kansalliset järjestelmät vaihtelevatkin merkittävästi. Maastrichtin sopimus kuitenkin mahdollistaa muun muassa verotuksellisten säännösten sekä kaavoitusta ja maankäyttöä koskevien

toimenpiteiden toteuttamisen, kuitenkin vain neuvoston yksimielisin päätöksin.

Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990; Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus) merkitystä tarkastellaan jäljempänä säätämisyjärjestystä käsittelevässä yksityiskohtaisten perustelujen luvussa 4.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

#### 12 a luku. **Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen**

91 a §. *Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yleisesti, että niillä asemakaavoitettavan alueen maanomistajilla, joiille asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin siten kuin laissa jäljempänä säädetään. Jäljempänä 91 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että vain asumiseen kaavoitettavan alle 400 kerrosneliömetrin rakennusoikeuden tai sen lisäyksen kyseessä ollen ei kehittämiskorvausta voida määrätä maanomistajan maksettavaksi. Neliömetrirajan ylittyessä ei maanomistaja automaattisesti olisi velvollinen osallistumaan kaavan toteuttamiskustannuksiin, vaan tapauskohtaisesti on ratkaistava, aiheutuuko kaavasta maanomistajalle merkittävää hyötyä. Nykytilanteessa merkittävää hyötyä tuskin voidaan katsoa syntyvän asuntorakentamisessa edes alle 500 kerrosneliömetrin rakennusoikeudesta tai sen lisäyksestä. Hyödyn määrää arviointiin asemakaavan laatimisen aiheuttaman maanomistajan kaava-alueella omistamien kiinteistöjen arvonnousun perusteella. Kiinteistön arvonnousun määrittelyssä sovellettaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mukaisia arviointiperiaatteita. Kysymys on periaatteellisesta vastuun kuvaamisesta 1 momentissa. Vastuun toteuttaminen voi tapahtua joko sopimuksella tai perimällä maanomistajalta kehittämiskorvaukseksi jäljempänä kutsuttu maksu. Kustannusten periminen sopimusmenettelyn yhteydessä on säädetty ensisijaiseksi. Kunnan tulisi pyrkiä sopimaan maanomistajan kanssa tämän osallistumisesta kustannuksiin. Säännöksiä kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta sovellettaisiin

paitsi alueen ensimmäiseen asemakaavaan myös kaavan muutoksiin (204 §). Säännöksiä voitaisiin soveltaa myös ranta-asemakaavojen alueilla (73 § 2 mom.) edellyttäen, että kunnalle aiheutuu kaava-alueelta palvelevasta yhdyskuntarakentamisesta kustannuksia ja että kaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä.

Pykälän 2 momentin mukaan maanomistajia olisi velvollisuuden täyttämässä kohdeltava yhdenvertaisesti. Maanomistajan kustannusvastuu määräytyisi laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti eikä siihen olisi vaikutusta esimerkiksi sillä, peritäänkö suoritus lakisääteistä vai sopimusmenettelyä käyttäen. Säännös ei kuitenkaan rajoittaisi mahdollisuutta kaava-aluekohtaisesti sopia maanomistajan osallistumisesta laajemmin kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin kuin jäljempänä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n mukaan kunta ei ole velvollinen suorittamaan maanomistajalle korvausta kunnan omistukseen siirtyvästä katualueesta siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ei ylitä 20 prosenttia hänen kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai ei ole suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella. Tämä niin sanottu katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus, jota ei ole sidottu hyötyyn vaan kaavan sallimaan rakennusoikeuteen, säilyisi laissa periaatteiltaan nykyisellään. Myös maanomistajan maksettavaksi määrättävä katualueen korvaus (niin sanottu kateuskorvaus), josta säädetään lain 105 §:ssä, säilyisi ennallaan. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan viittaussäännöstä asiasta. Niiden kohtuuttomana pidettävien tilanteiden varalta, joissa kunta ei kaavamuutoksen vuoksi tarvitse ilmaiseksi katualuetta varten luovutettua aluetta, ehdotetaan ilmaisuovutusvelvollisuutta koskevia säännöksiä muutettavaksi siten, että alue on palautettava korvauksetta luovuttajalle, mikäli tontti vielä on tämän omistuksessa.

91 b §. *Maankäyttösopimukset.* Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan

sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista.

Maankäyttösopimukset ovat vakiintuneet vallitsevaksi käytännöksi erityisesti alueilla, joilla kaavoitettuihin kiinteistöihin kohdistuva kysyntä nostaa niiden arvoa ja mahdollistaa kaavojen toteuttamiskustannusten kattamisen ainakin osittain kiinteistöjen arvonnousulla. Menettelystä onkin muodostunut vaihtoehto perinteiselle maapolitiikalle, jossa kunta ostamalla tai lunastamalla hankkii omistukseensa maan ennen kaavoitusta ja sitten sen kaavoitettuna luovuttaessaan voi luovutushinnalla kattaa paitsi maan hankintakulut myös kaavan toteuttamisesta koituvat kustannukset.

Sopimusmenettely on edelleen tarkoitus säilyttää ensisijaisena keinona kaavan toteuttamisen aiheuttamien kustannusten jakamiseksi kunnan ja maanomistajan kesken.

Koska sopimusten oikeudellinen perusta on ajoittain asetettu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa kyseenalaiseksi, eikä maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n säännöskään ole kokonaan selventänyt tilannetta, pykälän 1 momentissa vahvistetaan julkilausutusti kunnan mahdollisuus solmia kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia. Sopimuksella ei voi syrjäyttää lain mukaista kaavoitusmenettelyä. Tämän selventämiseksi ja varmistamiseksi 1 momentissa säädetään myös, ettei maankäyttösopimuksilla voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä. Säännös vahvistaa käytäntöä, jonka mukaan kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. Asemakaavan sisältö määräytyy kunnan yleispiirteisessä kaavoituksessa asetettujen maankäyttötavoitteiden ja laissa asetettujen sisältövaatimusten mukaisesti ja yksityiskohdiltaan lainmukaisen kaavan laatimisen ja siihen liittyvän osallistumis- ja arviointimenettelyn ja päätöksentekomenettelyn lopputuloksena.

Koska maankäyttösopimuksilla pyritään varautumaan valmisteltavana olevien kaavojen lopputulokseen ja niiden toteuttamiskustannusten kattamiseen,

sopimukset neuvotellaan ja tehdään käytännössä rinnan kaavoituksen kanssa kaavalle kaavaprosessissa tavoitteeksi asetettua lopputulosta ennakoiden. Sopimukset tehdään tällöin kuitenkin kaavan suhteen ehdollisina siten, että niiden vaikutukset syntyvät vain, jos kaava tulee voimaan.

Pykälän 2 momentissa säädetään edelleen kaavoituksen ensisijaisuuden periaatteen toteuttamiseksi, ettei maankäyttösopimus saa kaavoituksen käynnistämistä ja siihen liittyviä kustannusten korvaamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta sitoa osapuolia ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on saatettu lainmukaisessa osallistumis- ja arviointimenettelyssä julkisesti nähtäville.

Sitovasti voi siten ennen kaavoitusprosessia tai sen alkuvaiheessa sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista. Vasta sitten, kun kaavoitus on edennyt vaiheeseen, jossa kaava on luonnoksena tai ehdotuksena asetettu nähtäville ja osallistumis- ja arviointimenettelyn mahdollistama kaavan julkinen arviointi on mahdollista, kunta voi tehdä sitovia sopimuksia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, mutta ei silloinkaan itseään kaavoittajana kaavan sisältöön sitoen.

Kaavan laatimisen ja valmistelun tulee siten sopimustilanteissakin tapahtua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä. Siinä kunnan kaavalle asettamat tavoitteet, jotka nykyään usein seuraavat yleispiirteisessä kaavoituksessa maankäytölle asetetuista tavoitteista, saatetaan luonnosvaiheessa osallistumis- ja arviointimenettelyssä julkiseen käsittelyyn osallisten näkemysten selvittämiseksi ja huomioon ottamiseksi.

Kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Niinpä 3 momentissa säädetään, etteivät 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.

Tavanomaista onkin sopimuskäytännössä

ollut, että on sovittu maanomistajan osallistuvan kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu kaavasta koituvan. Sopimuskäytännössä on myös ollut yleistä, että maanomistaja on sopimuksessa sitoutunut noudattamaan esimerkiksi asuntotuotannon laadulle ja määrälle sekä kaava-alueen rakentamisaikataululle asetettuja tavoitteita. Kunta ja maanomistaja voivat samoin sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella.

Sopimusmenettelyssä kustannussidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut juuri kaavamuutokseen liittyvien toteuttamiskustannusten korvaamisesta. Tällöin sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkin osin ole tarkoitus muuttaa.

Pykälän 4 momentti vastaa maankäyttösopimuksista tiedottamista koskevaa nykyisen lain 11 §:n 2 momenttia, mutta eräiltä osin täydennettynä. Tiedottaminen sopimuksista on edelleen kytketty kaavan laatimiseen, mutta kaavoituskatsauksen sijasta on nähty tehokkaammaksi kytkeä tiedottaminen osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteyteen. Verrattuna kaavoituskatsaukseen, joka julkaistaan vain kerran vuodessa, osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulee tehtäväksi kunkin kaavan kohdalla, jolloin tieto ajoittuu ja kohdentuu paremmin.

Kun tiedotusvelvollisuus ehdotuksen mukaan koskee jo kunnan tarkoitusta tehdä kaavaan liittyvä maankäyttösopimus, menettely ajoittuu nykyistä varhaisempaan sopimusmenettelyn vaiheeseen, jolloin mahdollisuus arvioida kaavan laatimisen ja sopimusmenettelyn suhdetta paranee. On myös mahdollista, että kaavoitusmenettely on jo edennyt osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaihetta pidemmälle, kun kunta havaitsee sopimusmenettelyn tarpeelliseksi. Näitä tilanteita varten

osallisten tiedonsaanti varmistetaan vielä säätämällä, että tarkoituksesta laatia sopimus tulee tällöin kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

91 c §. *Kehittämiskorvaus*. Pykälän 1 momentin lähtökohtana on, että kunta ja maanomistaja ensisijaisesti sopisivat maankäyttösopimuksella kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Mikäli asiasta ei ole syntynyt sopimusta maanomistajan kanssa, kunta voisi periä maanomistajalta kehittämiskorvauksena hänen omistamalleen tontille määrätyn osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista.

Säännös antaisi kunnalle mahdollisuuden periä kehittämiskorvausta kunnassa yleisesti tai periä korvausta kaavakohtaisesti. Kunta voisi päättää korvauksen perimisestä lievemmissäkin muodossa, kuten jäljempänä ehdotetaan tarkemmin säädettäväksi. Kehittämiskorvauksen perimisestä päättäessään kunnan tulisi noudattaa maanomistajien yhdenvertaista kohtelua sekä muita hallintoharkinnan yleisiä periaatteita. Yhdenvertaisia periaatteita kustannusten perimisessä tulisi soveltaa paitsi kunnan eri kaava-alueilla, myös sopimusperusteisen ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Kehittämiskorvausten tason tulee siten noudattaa sopimuskäytännössä noudatettua tasoa.

Kehittämiskorvausta periessään kunta jakaisi yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kaava-alueen tonttien omistajien kesken kaavassa tonteille osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttaman kiinteistöjen arvonnousun mukaisessa suhteessa. Kiinteistöjen arvonnousun määrittelyssä noudatettaisiin soveltuvien osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (lunastuslaki) säädetään korvauksen perusteista. Arvonnousua määrättäessä ei otettaisi huomioon sellaista arvonnousun muuttumista, joka aiheutuu tarjonnan vaihtelusta tai muusta hintasuhteisiin ohimenevästi vaikuttavasta syystä (lunastuslaki 30 § 2 mom.). Yleisen hintatason kohoamisesta tai muista syistä kuin kyseisestä asemakaavoituksesta

aiheutunutta arvonnousua, esimerkiksi omistajan suorittamista perusparantamistoimenpiteistä aiheutuvaa arvonnousua ei otettaisi huomioon (lunastuslaki 31 § 2 mom.). Sen sijaan tontin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvat kustannukset, esimerkiksi tarpeellisista maanpuhdistustoimenpiteistä ja olemassa olevien rakennusten purkamisesta aiheutuvat kustannukset otettaisiin tontin arvoa alentavina tekijöinä huomioon.

Kiinteistön arvonnousun määrittelyssä käytettäisiin arviointimenetelmänä yleensä lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaisesti kauppa-arvomenetelmää. Poikkeuksellisesti, esimerkiksi kun kauppahinta-aineistoa ei ole riittävästi olemassa, arviointi suoritettaisiin tuottoarvomenetelmää käyttäen. Tuottoarvolla tarkoitetaan nettotuottojen nykyarvojen summaa.

Ensi kertaa kaavoitettavalla alueella arvonnousuna otettaisiin huomioon asemakaavan laatimisen aloittamisen aikaisen maapohjan arvon ja hyväksytyyn kaavan mukaisen tontin arvon erotus. Tontin arvonnousu määriteltäisiin kaavan muutostilanteissa aikaisemman kaavan ja uuden kaavan mukaisten tonttien arvojen erotuksena. Kustannusten osittelussa käytetty arvonnousu määriteltäisiin kehittämiskorvauksen määräämisen ajankohdan (arvohetki) mukaiseen hintatasoon. Kehittämiskorvauksen määräämisen perusteena olisi tontin käytettävissä oleva rakennusoikeus, muun muassa mahdollinen suojelumääräys huomioon ottaen.

Kiinteistön käypä hinta ennen asemakaavoituksen aloittamista ja kehittämiskorvauksen määräämishetkellä arvioitaisiin kiinteistöjen kauppahintatilastosta hankittavien vertailukauppatietojen avulla. Kiinteistöjen arviointiopissa kehitettyjen menetelmien mukaisesti arvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota muun muassa vertailukauppojen edustavuuteen, kiinteistöjen samankaltaisuuteen sekä vertailukauppojen ajankohtaan ja paikkakunta-kohtaisuuteen. Lähtötasona vertailussa käytettäisiin useimmissa tapauksissa ns. odotusarvomaan hintaa. Kaavoitettaessa yleiskaavassa rakentamistarkoitukseen osoitettua maata, vertailu odotusarvomaan hintaan suoritettaisiin yleiskaavassa rakentamiseen varatun maan hintaan.

Kustannusten osittelu suoritettaisiin kaikille kaavassa rakennustoimintaan osoitetuille tonteille, paitsi yksityiseen myös yleiseen rakennustoimintaan osoitetuille tonteille sekä myös riippumatta siitä määrätäänkö kehittämiskorvaus ao. tontin osalta maksettavaksi.

Kehittämiskorvaus laskettaisiin siten myös sellaisen maanomistajan tonteille, jolle asemakaavasta ei aiheutuisi merkittävää hyötyä tai jonka tonttien lisärakentamismahdollisuus on 4 momentissa ehdotettavaa vähimmäisrajaa pienempi. Laskennallinen kehittämiskorvaus jäisi hänen osaltaan kunnan eikä alueen muiden tontinomistajien vastattavaksi. Kehittämiskorvaus ositeltaisiin myös tonteille, joiden rakennusoikeus on jo käytetty aikaisemmin myönnetyn suunnittelutarveratkaisun tai poikkeusluvan perusteella. Näiden osalta kehittämiskorvaus jäisi kunnan vastattavaksi, ellei toisin ole sovittu, koska maksuvelvollisuus perustuisi vain kaavan voimaantulon jälkeen myönnettyyn rakennuslupaan tai kiinteistön vastikkeelliseen luovutukseen, kuten jäljempänä ehdotetaan.

Siinäkin tapauksessa, että asemakaavan mukaiseen tonttiin kuuluu alueita useammasta kiinteistöstä, määrätään kehittämiskorvaus kaavan mukaiselle tontille.

Pykälän 1 momentissa tarkoitetuista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista säädetään jäljempänä 91 d §:ssä. Kunta ja maanomistaja voivat näiden lisäksi sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen rakentamiskustannuksiin sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n nojalla ilmaiseksi luovutettavan katualueen arvo ja lain 105 §:n nojalla perittävä katualueen korvaus otettaisiin vähennyksinä huomioon maanomistajan kustannusvastuuta määrättäessä.

Pykälän 4 momentin mukaan kehittämiskorvausta ei saisi määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asumiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 400 kerrosneliometriä. Tavoitteena on näin rajata yksittäinen pientalorakentaminen (esim.

omakotitalot ja paritalot) lakisääteisen yhdyskuntarakentamisen kustannusvastuun ulkopuolelle. Neliömetri-ajan ylittäminen ei johda kehittämiskorvauksen määräämiseen, jollei maanomistajalle aiheudu kaavasta edellä 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Nykytilanteesta merkittävää hyötyä tuskin voidaan katsoa syntyvän asuntorakentamisessa edes alle 500 kerrosneliömetrin rakennusoikeudesta tai sen lisäyksestä. Rajauksella asuntorakentamisoikeuteen tarkoitetaan alueelle osoitettua pääkäyttötarkoitusta, joten määrään voi sisältyä myös asemakaavassa sallittu vähäisehkö määrä muuta asuntorakentamisen yhteyteen toteutettavaa kerrosalaa.

Kunta voisi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta. Vapautettujen maanomistajien laskennalliset korvaukset jäisivät kunnan vastattaviksi eikä niitä siten määrättäisi kaava-alueen muiden maanomistajien maksettavaksi. Muiden kohdalla rakennusoikeus tai sen lisäys otettaisiin kustannusten osittelussa täysimääräisenä huomioon.

Kehittämiskorvaus tai sopimuksen perusteella tuleva maksu on kiinteistöön liittyvä kustannus ja verrattavissa hankintameno. Se voi tulla sekä tuloverolain (1535/1992) että elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaan käsiteltävissä tilanteissa kustannuksena vähennettäväksi myyntivoitosta. Kyseessä ei sen sijaan ole sellainen meno, joka olisi oikeus vähentää kuluna pääomatulosta.

91 d §. *Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ne toimenpiteet ja maanhankinnat, joista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kunta voisi periä kehittämiskorvausta. Nämä olisivat kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita. Lisäksi otettaisiin huomioon kunnalle maaperän kunnostamisesta ja meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole

peritty maankäyttö- ja rakennuslain 59 §:n nojalla. Maaperän kunnostamiskustannuksina voitaisiin ottaa huomioon kunnan vastattavaksi tulevat koulujen, päiväkotien ja muiden vastaavien tonttien tai yleisten alueiden maaperän kunnostamisesta aiheutuvat kustannukset. Kaava-alueita palvelevina voitaisiin ottaa huomioon paitsi kaava-alueella myös sen ulkopuolella toteutettavat toimenpiteet ja maanhankinnat, jotka merkittävässä määrin palvelevat kaava-alueita.

Kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otettavien kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Kustannukset ja niiden kohdentuminen tulee kehittämiskorvausta määrättäessä riittävästi eritellä.

Vesi- ja viemärijohtojen rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia ei kehittämiskorvausta määrättäessä otettaisi huomioon, koska nämä kustannukset peritään pääosin verkoston käyttäjiltä vesihuoltolain mukaisesti liittymis-, käyttö- ja perusmaksuina.

Kaava-alueita palvelevat kadut, puistot, muut yleiset alueet sekä kunnan tarpeisiin osoitettujen yleisten rakennusten tontit kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain (94 ja 96 §) nojalla mahdollisuus saada kaavan perusteella omistukseensa. Korvauksen määräämisessä sovelletaan tällöin lunastuslain säännöksiä. Kehittämiskorvausta määrättäessä tulee tämän vuoksi mainittujen alueiden hankintakustannukset arvioida lunastuslaissa säädetyjä periaatteita noudattaen, lain 31 §:n ns. arvonleikkaussäännöksen vaikutus huomioiden.

Mikäli kustannus aiheutuu esimerkiksi kokoojakadun, sillan tai muun laajempia alueita palvelevan rakenteen rakentamisesta tai esimerkiksi koulutontin hankinnasta, joka palvelee selvästi kaava-alueita laajemman alueen tarpeita, voisi kustannukset kuitenkin ottaa huomioon vain siltä osin kuin hankkeet palvelevat asianomaisia kaava-alueen tontteja (kustannusten jyvitys).

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otettaisiin huomioon sekä arvioidut hyväksytyt kaavan toteuttamisen edellyttämät että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Tämä tarkoittaa paitsi pian kaavan voimaantulon jälkeen syntyviä



kustannuksia myös myöhemmin syntyviä kustannuksia, mikäli ne voidaan arvioida.

Kaavan hyväksymisen jälkeiset kustannukset kunta määritteli arviomääräisinä. Nämä arvioitaisiin kehittämiskorvauksen määräämisajankohdan mukaiseen hintatasoon. Toteuttamistoimenpiteiden mahdollista hinnannousua ei siten otettaisi huomioon. Vastaavasti yleisten alueiden ja kunnan yleisten rakennusten maanhankintakuluja määrättäessä arvohetkenä olisi kehittämiskorvauksen määräämisen ajankohta. Kehittämiskorvaukselle laskettava korko kompensoisi molemmissa tapauksissa mahdollista hinnan- ja arvonnousua.

Ennen kaavan voimaantuloa syntyneistä kustannuksista voitaisiin 2 momentin mukaan ottaa huomioon kyseisen kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritettuihin toimenpiteisiin. Näiden kustannusten osittelu tapahtuisi ao. toimenpiteiden ja maanhankintojen todellisten kustannusten perusteella laskennallisesti. Kustannukset ositeltaisiin täysimääräisinä kaava-alueen tonteille.

Kunnan kadunpitovelvollisuuden alkamisesta on säädetty 86 §:ssä. Muiden kunnan toteutettavaksi kuuluvien yleisten alueiden toteuttamisesta on säädetty 90 §:ssä. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että kunnan tulee pyrkiä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

91 e. *Kehittämiskorvaus kunnan aikaisemmin toteuttamalla alueella.* Alueilla, joilla edellä 91 d §:ssä tarkoitetut toimenpiteet on merkittävältä osin toteutettu ja kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voitaisiin määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevan, 91 d §:ssä tarkoitetun yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi. Kustannukset jyvitetäisiin tonttikohtaisesti sen perusteella, miten toteuttamistoimenpide tai maanhankinta (yleinen alue ja kunnan yleisen rakennuksen tontti) asianomaista tonttia palvelee.

Erityisesti taajaan rakennetuilla kaupunkialueilla lisättävä tai muutettava rakennusoikeus ei aina välttämättä aiheuta

juuri toteuttamisvaiheessaan kunnalle kustannuksia, mutta on kuitenkin toteutuakseen edellyttänyt aikaisempia vastaavia kustannuksia tai tulee jatkossa esimerkiksi katuverkkoa tai muita kunnallisia palveluita edellyttäessään lisäämään sanottuja kunnalle koituvia kustannuksia. Esimerkiksi muutettaessa voimassa olevaa teollisuuskaavaa toimistorakentamisen sallivaksi tai mahdollistettaessa jo rakennetun tontin lisärakentaminen katuverkon ja yleisen pysäköinnin kapasiteetin lisääminen tulee tarpeelliseksi, jos ei lisärakentamiseen jo ennestään ole varauduttu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tilanteista, joissa maanomistaja on aikaisemman kaavan yhteydessä jo osallistunut kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin joko sopimuksen, aiemman kehittämiskorvauksen, katualueen ilmaisluovutuksen (104 §), niin sanotun kateuskorvauksen (105 §) tai lain 15 luvussa säännellyn kehittämisaluesäännösten perusteella. Säännös on tarpeellinen, jotta maanomistajalta ei peritä useampaan kertaan maksua samoista kustannuksista.

Varsin tavallista on, että maanomistaja on sopimuksen perusteella aiemman kaavan laatimisen yhteydessä osallistunut kunnalle aiheutuviin kustannuksiin katualueiden, yleisten alueiden ja muiden vastaavien kustannusten kattamiseen. Maanomistaja on voinut osallistua kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakenteen kustannuksiin myös 15 luvussa säännellyn kehittämisaluesäännösten perusteella. Lain 112 §:n mukaan lain 84 §:ssä tarkoitettu kadunpito ja 90 §:n mukainen muiden yleisten alueiden kuin katujen toteuttaminen voidaan osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi. Näin ollen esimerkiksi kehittämisalueeksi nimetyn alueen maanomistajat voivat vastata lain 84 ja 90 §:n mukaisesta toteuttamisesta ja samalla siitä aiheutuvista kustannuksista joko kokonaan tai osittain. Kunnalla on myös 112 §:n mukaan oikeus periä maanomistajalta erityinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämisestä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin. Jatkossa on myös mahdollista, että kustannuksiin on osallistuttu jo nyt ehdotetun 91 b—91 e §:n perusteella.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena on, että

sikäli kuin maanomistaja on aikaisemman kaavan laatimisen yhteydessä osallistunut 91 d §:ssä lueteltujen kustannusten kattamiseen joko rahakorvauksella tai ottamalla vastatakseen esim. katujen rakentamisesta, nämä kustannukset vähentäisivät arvioitujen kustannusten määrää. Kiinteistöistä maksetut kiinteistöverot tai muut julkisoikeudelliset maksut eivät kuitenkaan vähennä kehittämiskorvauksen määrää.

91 f §. *Kehittämiskorvauksen enimmäismäärä.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi maanomistajalta perittävän kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä. Ositelluista toteuttamiskustannuksista voitaisiin periä vain se osa, joka ei ylitä 60 %:a asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Enimmäismäärän taso vastaisi tasoa, jota on maankäyttösopimuksissa enimmillään arvioitu kunnissa noudatettavan. Vähäisen arvonnousun paikkakunnilla kehittämiskorvaus ei kattaisi yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia 60 %:n enimmäisrajasta johtuen. Kunta voisi päättää kunnassa yleisesti tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta alhaisemmasta enimmäismäärästä.

91 g §. *Kehittämiskorvauksen määrääminen ja kehittämiskorvaukselle suoritettava korko.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kehittämiskorvauksen määräämisestä päättäisi kunta. Kiinteistöjen myöhempien luovutuksensaajien aseman turvaamiseksi kunnan tulisi päättää kehittämiskorvauksesta viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen.

Jotta kehittämiskorvaus voitaisiin jo sen määräämisvaiheessa kohdentaa asemakaavan mukaisiin omistusyksikköihin, ehdotetaan 2 momentissa säädettäväksi, että kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain, jos sitova tonttijako on osoitettu asemakaavassa. Tonttijaon osoittaminen asemakaavassa ei kuitenkaan olisi tarpeen yhteen käyttötarkoitukseen osoitetulla korttelialueella, jolla on yksi omistaja. Tällöin kehittämiskorvaus määrättäisiin korttelikohtaisesti ja ositeltaisiin tonttikohtaiseksi tonttijaon laatimisen jälkeen kehittämiskorvauksen maksuunpanon yhteydessä.

Päätöksestä tulisi ilmetä korvauksen määräämisen perusteet. Siihen tulisi sisältyä riittävästi yksilöity luettelo

kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otetuista kaavan toteuttamiskustannuksista. Myös kaavan aiheuttamasta tonttien arvonnoususta ja muista kustannusten ositteluun vaikuttavista seikoista tulee päätökseen sisältyä selvitys.

Pykälän 3 momentin mukaan tontin tai sen osan omistajan olisi suoritettava 2 %:n vuotuinen korko kehittämiskorvaukselle alkaen kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta kun kaava on tullut voimaan ja kehittämiskorvausta koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Yleisen periaatteen mukaisesti korolle ei laskettaisi korkoa. Korko kannustaisi maanomistajaa jossain määrin kaavan toteuttamiseen ja toisaalta kattaisi osaksi kustannustason nousua. Korkoa ei voitaisi periä siltä ajalta, jolloin tontilla on voimassa sille 53 §:n 1 momentin tai 58 §:n 4 momentin nojalla määrätty rakennuskielto.

91 h §. *Lausunnon pyytäminen ja maanomistajien kuuleminen.* Pykälässä säädettäisiin lausunnon pyytämisestä maanmittaustoimistolta ja maanomistajan kuulemisesta ennen kehittämiskorvauksen määräämistä. Kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätösehdotus olisi annettava kuntalain (365/1995) 95 §:ssä säädetyllä tavalla tiedoksi niille maanomistajille, joita ehdotus koskee. Mainitun säännöksen mukaan asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Maanomistajan olisi jätettävä mahdollinen muistutus kunnalle 30 päivän kuluessa ehdotuksen tiedoksi saamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan lausunto olisi pyydyttävä ja maanomistajan kuuleminen suoritettava ennen asemakaavan hyväksymistä, koska kehittämiskorvauksella on erityistä merkitystä kaavaratkaisun arvioinnissa maanomistajan kannalta.

Pykälän 3 momentin mukaan kehittämiskorvausta määrättäessä voidaan kiinteistön arvonnousua koskevilta osin poiketa maanmittaustoimiston lausunnosta vain erityisestä syystä.

91 i § *Vastuu kehittämiskorvauksesta ja kehittämiskorvauksen maksuunpanon ajankohta.* Pykälässä ehdotetaan

säädettäväksi siitä, kuka vastaa kehittämiskorvauksen ja sille määrätyn koron maksamisesta. Kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaisi se maanomistaja, joka omisti kaavatonttiin kuuluvan alueen kehittämiskorvauksen määräämisajankohtana. Kuitenkin jos alue siirtyy vastikkeettomalla saannolla, kuten perhe- tai perintöoikeudellisella saannolla tai lahjalla, uudelle omistajalle, vastaisi tämä luovutuksensaaja kehittämiskorvauksen maksamisesta. Maksuvelvollinen voi olla koko tontin, sen määräosan tai alueellisen osan omistaja.

Jotta kehittämiskorvaus voitaisiin periä kaavan toteuttamistoimenpiteisiin nähden oikea-aikaisesti, ehdotetaan pykälän 2 momentissa, että kehittämiskorvaus pannaan maksuun viipymättä sen jälkeen kun kiinteistö on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa. Näin kehittämiskorvaus voitaisiin periä tontinomistajalta kaavan tälle antaman rakentamismahdollisuuden ja hyödyn konkretisoiduttua. Kaava-alueita palveleva yhdyskuntarakentaminen on tällöin jo useimmiten suoritettu ja kadunpito päätös tehty.

Kuitenkin, jos kaavatonttiin kuuluva alue on luovutettu vastikkeellisella saannolla (kauppa tai vaihto) ennen rakennusluvan myöntämistä ja lainvoimaiseksi tuloa, kunnan olisi pantava kehittämiskorvaus maksuun. Luovutuksen kohteena voisi tällöin olla rekisteritontti, kaavan mukaisen tontin tai osan siitä käsittävä määräala. Myös ao. kiinteistön määräosan vastikkeellisen luovutuksen yhteydessä olisi kehittämiskorvaus pantava maksuun. Sen sijaan yhtiöoikeudellisten luovutusten yhteydessä kehittämiskorvausta ei pantaisi maksuun, koska kyseessä ei olisi kiinteistön luovutus. Kunnan olisi suoritettava maksuunpano viipymättä luovutuksen jälkeen. Kunta saisi tiedon luovutuksesta kaupanvahvistajan toimittaman ilmoituksen perusteella.

91 j §. *Kehittämiskorvauksen maksuunpano, erääntyminen ja viivästyskorko.* Kunnan olisi pykälän mukaan toimitettava kehittämiskorvauksesta vastaavalle maksulippu, johon olisi merkitty tontille määrätty kehittämiskorvaus ja sille laskettu 2 %:n vuotuinen korko. Kehittämiskorvauksesta vastaava voi käytännössä olla koko tontin, määräosan tai

alueellisen osan omistaja.

Kunnan tulisi jaksottaa kehittämiskorvauksen maksuunpano mikäli rakennusluvan perusteella toteutetaan vain vähäinen osa tontille kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrästä. Jaksottaminen tapahtuisi kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen ja rakennusluvalla toteutettavan rakennusoikeuden suhteessa.

Pykälän 3 momentissa on tontinomistajalle varattu kolmen kuukauden maksuaika korvauksen maksuunpanosta lukien. Kun rakennuslupa koskee tonttia, jolle on annettu rakentamiskehotus, maksuaika olisi yksi vuosi kehittämiskorvauksen maksuunpanosta.

Pykälän 4 momentin mukaan peritään viivästysajalta korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukainen viivästyskorko.

91 k §. *Eriyiset maksujärjestelyt.* Pykälän 1 momentin mukaan kunta ja maanomistaja voisivat sopia kehittämiskorvauksen suorittamisesta kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena. Menettely vastaisi tältä osin maankäytösopimuksissa vakiintuneesti noudatettua käytäntöä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maanomistajan pyynnöstä kehittämiskorvaus voitaisiin panna maksuun jo ennen kuin tontti on lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa. Näin maanomistajalla olisi mahdollista esimerkiksi tontin lahjoittamista varten vapauttaa se myöhemmästä suorituksesta.

91 l §. *Kehittämiskorvauksen kohdistaminen ennen maksuunpanoa.* Kehittämiskorvaus määrättäisiin pääsääntöisesti tontikohtaisesti kohdistuen. Korttelin koko alueen ollessa yhden omistajan omistuksessa ja muodostuessa yhdestä kiinteistöstä kehittämiskorvaus voitaisiin määrätä korttelikohtaisesti. Näissä tapauksissa olisi kehittämiskorvaus tarpeen kohdistaa tontikohtaiseksi, mikäli kortteli jaetaan tonttijaolla myöhemmin tonteiksi ja tontit on muodostettu lohkomalla kiinteistöiksi. Pykälän mukaan kohdistaminen tapahtuisi ennen kehittämiskorvauksen maksuunpanoa tonttien pinta-alojen mukaisessa suhteessa.

Samoin olisi kehittämiskorvaus kohdistettava ennen maksuunpanoa, kun kehittämiskorvaus pannaan maksuun kaavatontin alueellisen osan vastikkeellisen luovutuksen yhteydessä. Vastaavasti kehittämiskorvaus voidaan panna maksuun korttelin alueellisen osan

luovutuksen yhteydessä, mikäli kehittämiskorvaus on määrätty 91 g §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla korttelikohtaisesti. Osittelu suoritettaisiin tällöin maanomistajakohtaisesti edellä 91 c §:ssä säädettyjä perusteita noudattaen. Kiinteistön määräosan luovutuksen yhteydessä pannaan maksuun vastaavan suuruinen osa kehittämiskorvauksesta.

91 m §. *Päätös kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä.* Kunnan on pykälän mukaan päätettävä kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä, jos se muuttaa asemakaavaa tai tonttijakoa siten, että kehittämiskorvauksen perusteet olennaisesti poistuvat. Näin tulisi menetellä esimerkiksi jos kaavan muutoksella vähennetään huomattavasti rakennusoikeutta tai vähennetään huomattavasti yhdyskuntarakentamisen tai kehittämiskorvauksilla katettavan maanhankinnan kuluja.

91 n §. *Vapautus tai lykkäys kehittämiskorvauksen suorittamisesta.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta kohtuullistaa kehittämiskorvausta, luopua sen perimisestä kokonaan tai antaa lisää maksuaikaa, jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määräämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta. Näin voitaisiin menetellä esimerkiksi silloin, kun maan arvon alenemisen vuoksi kehittämiskorvaus perimishetkellä olisi määrättävä huomattavasti alhaisemmaksi kuin kaavan hyväksymiseen liittyen tapahtui.

91 o §. *Kehittämiskorvauksen oikaisu maksuunpanon yhteydessä.* Mikäli kehittämiskorvauksen perusteissa on määräämisen jälkeen tapahtunut vähäisiä muutoksia esimerkiksi tonttijaon muutosten vuoksi, tulisi kehittämiskorvaukset vastaavasti oikaista muuttunutta tilannetta vastaavaksi maksuunpanon yhteydessä.

91 p §. *Kehittämiskorvauksen kirjaaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulisi pitää kehittämiskorvauksista julkista luetteloa. Luetteloon merkittäisiin kunnan tonteille määräämät kehittämiskorvaukset sekä niiden maksamista koskevat tiedot. Luettelon tarkoituksena olisi varmistaa tonttien omistajien ja vastikkeettoman luovutuksensaajan tiedonsaantimahdollisuudet kunnan määräämistä kehittämiskorvauksista sekä toimia tiedon lähteenä määrättäessä

myöhemmin kaavamuutosten yhteydessä kehittämiskorvauksia kyseiselle alueelle.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi kirjallisesti viipymättä ilmoittaa kehittämiskorvauksen määräämisestä käräjäoikeudelle lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitsemistä varten. Ilmoituksen perusteella käräjäoikeus tekisi kehittämiskorvauksista merkinnän ensin asianomaisen muodostajakiinteistön kohdalle ja tonttien lohkomisen jälkeen asianomaisten tonttien kohdalle. Vastikkeettomissa omistajanvaihdostilanteissa kiinteistön luovutuksensaajalla olisi mahdollisuus lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä saada tieto vastattavakseen siirtyvästä kehittämiskorvauksesta.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi ilmoitettava myös kehittämiskorvausten maksamisesta käräjäoikeudelle kehittämiskorvausta koskevan merkinnän poistamiseksi asianomaista tonttia koskevista tiedoista.

#### 14 luku. Yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

104 §. *Korvattava katualue.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan kunta ei saisi periä maanomistajalta vastiketta 1 momentin mukaisesti korvauksetta saamaansa osuutta vastaavasta osasta aluetta, kun alue liitetään kaavamuutoksella takaisin tonttiin. Edellytyksenä korvauksettomalle luovuttamiselle olisi, että tontti on edelleen luovuttajan omistuksessa sekä että tontin pääasiallista käyttötarkoitusta ei ole kaavan muutoksella muutettu.

#### 25 luku. Muutoksenhaku ja viranomaisen oikaisukehotus

189 a §. *Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen.* Pykälän 1 momentin mukaan muutosta kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen voitaisiin hakea siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyisi kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan

muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan kiinteistön arvon määrittämiseen liittyviltä osin hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta paikallisen maanmittaustoimiston lausunto, jollei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Lausunnon pyytäminen olisi tarpeen esimerkiksi silloin, kun kunnalla ja kiinteistön omistajalla on erilaiset käsitykset kaavan aiheuttamasta kiinteistön arvonnoususta.

189 b §. *Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen.* Pykälän mukaan muutosta kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen voitaisiin hakea valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus olisi rajoitettu siten, ettei maksuunpanon yhteydessä enää voisi hakea muutosta kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä lainvoimaisesti ratkaistujen korvauksen perusteiden osalta. Muutoksenhakuoikeus olisi siten säännönmukaisissa tapauksissa rajoitettu koskemaan vain esimerkiksi maksun kohdentumista oikeaan tonttiin ja omistajaan sekä muita vastaavia teknisiä kysymyksiä. Muutoksenhaussa noudatettaisiin mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaku ei lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa, jollei muutoksenhakuviranomaisen toisin päätä.

## **2. Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta, kuten kehittämiskorvauksen määräämisestä, maksuunpanosta ja perimisestä. Asetuksenantovaltuus perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:ään.

Ehdotuksen voimaantulo edellyttää, että tarvittaessa valmistellaan muutokset lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietosisältöä koskeviin säännöksiin siten, että rekisteriin merkittäviin tietoihin lisätään tieto kiinteistölle määrätystä kehittämiskorvauksesta.

## **3. Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2003.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi tavanomainen

valtuus ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin jo ennen lain voimaantuloa.

Lakia ehdotetaan sovellettavaksi kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen toteuttamiskustannusten korvaamiseen niiden asemakaavojen osalta, joita koskeva kaavaehdotus on ollut 65 §:n mukaisesti julkisesti nähtävillä lain voimaantulon jälkeen sekä lain voimaantulon jälkeen tehtyihin maankäyttösopimuksiin.

## **4. Säättämisyjärjestys**

Ehdotuksessa erityisesti maanomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin koskevat säännökset (91 a, 91 c, 91 e ja 91 f §) sekä maankäyttösopimuksia koskeva säännös (91 b §) vaativat säättämisyjärjestyksen lähempää tarkastelua.

Hallitusmuodon perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleella lailla (969/1995). Säännökset siirrettiin käytännössä sellaisenaan uuteen perustuslakiin. Perusoikeussäännösten tulkinnaissa voidaan sen vuoksi käyttää hyväksi hallituksen esitystä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaa mietintöä (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen perusteella arvioidaan omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Pykälän 2 momentti koskee pakkolunastustilanteita. Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Esityksessä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta eikä maanomistajan käyttövapauden rajoittamisesta.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa säädettyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on tulkintakäytännössään katsonut kansallistamis- ja pakkolunastustilanteissa

lähtökohdaksi jonkinlaisen korvauksen maksamisen. Yksityisen omaisuuden korvaukseton ottaminen voi siten tulla kysymykseen vain erittäin poikkeuksellisesti. Ihmisoikeustuomioistuimien on pitänyt sinänsä oikeutettuna ottaa korvausta määrättäessä huomioon se hyöty, joka omistajalle aiheutuu hankkeesta.

Eduskunta hyväksyessään maankäyttö- ja rakennuslain otti edellä selostetun ihmisoikeussopimuksen periaatteen huomioon rajoittamalla lain 104 §:ssä säädetyn niin sanotun katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle tilanteet, joissa alueen luovuttaminen korvauksetta olisi luovutuksesta maanomistajalle aiheutuvat ja kaavasta häneen kohdistuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen ilmeisen kohtuutonta. Lakiehdotuksessa ehdotetaan käytännössä saatujen kokemusten perusteella ilmaisluovutusvelvollisuutta tarkistettavaksi siten, että alueen alkuperäisellä omistajalla olisi oikeus, mikäli hän vielä omistaa tontin, saada kaavamuutoksen yhteydessä takaisin tonttiin liitettävä katualue korvauksetta omistukseensa, mikäli tontin pääasiallinen käyttötarkoitus on säilynyt ennallaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Säännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Perustelujen mukaan säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään (HE 309/1993 vp, s. 42).

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lainkohdan perustelujen mukaan terveellisyysvaatimus on ymmärrettävä laajasti. Säännöksen on tarkoitettu vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa

elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67). Maankäyttö- ja rakennuslaissa periaate on turvattu kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevissa säännöksissä (1 § 2 mom., 5 § 1 mom., 6 § ja 8 luku) sekä muutoksenhakua koskevissa säännöksissä. Ehdotuksen tavoitteena on vielä selventää kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa sopimusmenettelyyn ja näin tukea periaatteen toteutumista kaavoitushankkeissa, joihin kytkeytyy kunnan ja maanomistajan välinen maankäyttösopimus.

Hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 38/1998 vp) katsoi, että pyrkimys lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta on linjassa vaikutusmahdollisuuksien turvaamista koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kanssa. Ratkaisevaksi kuitenkin muodostuu, kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä. Valiokunta tähdensi lisäksi, että asianomaisten säännösten toimivuutta on syytä seurata ja tarvittaessa ryhtyä lisätoimiin vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Maankäyttösopimusten osalta valiokunta katsoi muun muassa, että ne saattavat käytännössä vaarantaa kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuutta.

Lakiehdotuksessa ovat maanomistajan maksettavaksi määrättävän kehittämiskorvauksen keskeisinä lähtökohdina olleet sääntelyn kohtuullisuus maanomistajan kannalta sekä järjestelmän joustavuus erityyppisten kaavojen toteuttamista silmällä pitäen. Tämän vuoksi maanomistajan kustannusvastuuta koskevissa säännösehdoituksissa on käytetty joustavia ilmaisuja (91 a, 91 c ja 91 e §), jotka kustannusvastuun sääntelyn erityispiirteet huomioon ottaen täyttävät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Säännökset maankäyttösopimuksista ja maanomistajan kustannusvastuusta kaavojen toteuttamisessa ehdotetaan kaikki sisällytettäväksi lakiin.

Lakiehdotukseen sisältyvät täsmälliset säännökset kunnan toimivallasta kohdennettaessa kaavan toteuttamisen

kustannus-vastuuta maanomistajaan. Kunta voi päättää järjestelmän käyttöönotosta yksittäisen kaavahankkeen yhteydessä, jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (91 c §). Kunnan päätösvalta poiketa lain sallimasta enimmäismäärästä on rajattu lain sallimaa enimmäismäärää pienemmän kehittämiskorvauksen perimiseen (91 c ja 91 f §).

Lakiehdotuksen mukaan maanomistajia on kaavan toteuttamiskustannuksiin osallistumisen yhteydessä kohdeltava yhdenvertaisesti (91 a §). Ehdotuksessa turvataan maanomistajien yhdenvertainen kohtelu kaava-alueittain kehittämiskorvausta määrättäessä. Vastaavasti turvataan yhdenvertaisuus sopimusmenettelyn ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä.

Ehdotuksessa korostetaan edellä mainitun periaatteen mukaisesti kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta alueiden käytöstä päätettäessä sekä sopimusmenettelyn avoimuutta (91 b §). Muu kuin kaavoituksen käynnistämistä koskeva maankäytösopimus voitaisiin osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Kunnallisista veroista sisältyy säännös perustuslain 121 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä

verovelvollisen oikeusturvasta. Maksu puolestaan on lain perustelujen mukaan välitön korvaus tietyistä julkisyhteisön maksuvelvolliselle antamasta edusta tai palvelusta. Tämä ehdotus rakentuu ajatukselle kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen ja eräiden aluehankintojen kunnalle aiheuttamien kustannusten korvaamisesta. Kyse ei siten olisi verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannusperusteisen maksun määräämisestä. Arvonnousua käytetään ehdotuksessa lähinnä kustannusvastuun osittelussa eri maanomistajien välillä ja sen varmistamiseksi, että kustannuksista riippumatta maanomistajalle taataan osa hyödystä.

Oikeusturvajärjestelyistä on lakiehdotuksessa huolehdittu varaamalla maanomistajalle muutoksenhakuoikeus kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen (189 a §) samoin kuin kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen (189 b §).

Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksesta on kuitenkin suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan 5 päivänä helmikuuta 1999 annetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 11 § ja lisätään lakiin uusi 12 a luku, 104 §:ään uusi 5 momentti sekä lakiin uusi 189 a ja 189 b § seuraavasti:

#### 12 a luku

##### **Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen**

#### 91 a §

##### *Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin*

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämiseksi on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti. Korvattavasta katualueesta säädetään 104 §:ssä ja maanomistajan maksettavaksi määrättävästä katualueen korvauksesta 105 §:ssä.

#### 91 b §

##### *Maankäyttö sopimukset*

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttö sopimus*).

Maankäyttö sopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttö sopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen kun

kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä

kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttö sopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttö sopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttö sopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttö sopimus tulee esille vasta sen jälkeen kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

#### 91 c §

##### *Kehittämiskorvaus*

Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttö mahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (*kehittämiskorvaus*).



Tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, säädetään korvauksen perusteista.

Kehittämiskorvauksesta vähennetään 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus.

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 400 kerrosneliometriä. Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta.

#### 91 d §

##### *Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset*

Edellä tarkoitettuina kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita. Lisäksi otetaan huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia.

Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun

kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

#### 91 e §

##### *Kehittämiskorvaus kunnan aikaisemmin toteuttamalla alueella*

Jos asemakaava tai asemakaavan muutos laaditaan alueelle, jolla 91 d §:ssä tarkoitetut toimenpiteet on merkittävältä osin toteutettu ja kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevan, 91 d §:ssä tarkoitetun yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi.

Kehittämiskorvausta määrättäessä otetaan arvioitavien kustannusten vähennyksinä huomioon tontin omistajan aikaisemman kaavan perusteella sopimuksen taikka 91 c, 104, 105 tai 112 §:n perusteella suorittamat korvaukset, jotka liittyvät 91 d §:ssä tarkoitettuihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

#### 91 f §

##### *Kehittämiskorvauksen enimmäismäärä*

Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä.

#### 91 g §

##### *Kehittämiskorvauksen määrääminen ja kehittämiskorvaukselle suoritettava korko*

Kehittämiskorvauksen määräämisestä päättää kunta. Päätös on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Päätöksestä tulee ilmetä korvauksen määräämisen perusteet.

Kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain, jos sitova tonttijako on osoitettu asemakaavassa. Kehittämiskorvaus määrätään kullekin kaavan mukaiselle tontille erikseen. Yhteen käyttötarkoitukseen osoitetulla korttelialueella, jolla on yksi omistaja, ei tonttijaon osoittaminen asemakaavassa ole

tarpeen. Tällöin kehittämiskorvaus voidaan määrätä korttelikohtaisesti.

Kehittämiskorvaukselle on suoritettava 2 prosentin vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, kun asemakaava on tullut voimaan ja kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Korkoa ei suoriteta ajalta, jolloin tontilla on voimassa 53 §:n 1 momentin tai 58 §:n 4 momentin mukainen rakennuskielto.

#### 91 h §

##### *Lausunnon pyytäminen ja maanomistajien kuuleminen*

Ennen kehittämiskorvauksen määräämistä on päätösehdotuksesta pyydettyvä maanmittaustoimiston lausunto ja päätösehdotus annettava kuntalain 95 §:ssä säädetyllä tavalla tiedoksi niille maanomistajille, joita ehdotus koskee. Maanomistajalla on oikeus tehdä muistutus ehdotuksesta. Muistutus on jätettävä kunnalle 30 päivän kuluessa ehdotuksen tiedoksi saamisesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lausunto on pyydettyvä ja kuuleminen suoritettava ennen asemakaavan hyväksymistä.

Kehittämiskorvausta määrättäessä voidaan kiinteistön arvonnousua koskevilta osin poiketa maanmittaustoimiston lausunnosta vain erityisestä syystä.

#### 91 i §

##### *Vastuu kehittämiskorvauksesta ja kehittämiskorvauksen maksuunpanon ajankohta*

Kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaa se, joka omistaa alueen kehittämiskorvauksen määräämisajankohtana tai se jolle alue on tältä siirtynyt vastikkeettomalla saannolla.

Kunnan on pantava kehittämiskorvaus maksuun viipymättä sen jälkeen, kun kiinteistö on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa. Jos kaavatonttiin kuuluva alue on luovutettu vastikkeellisella saannolla ennen edellä mainittua ajankohtaa, kehittämiskorvaus on pantava maksuun viipymättä luovutuksen jälkeen.

#### 91 j §

##### *Kehittämiskorvauksen maksuunpano, erääntyminen ja viivästyskorko*

Kunnan on kehittämiskorvauksen perimistä varten toimitettava kehittämiskorvauksesta vastaavalle maksulippu, josta käy ilmi tontille määrätty kehittämiskorvaus ja sille laskettu korko.

Jos rakennusluvan perusteella toteutetaan vain vähäinen osa tontille kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrästä, tämän rakennusluvan yhteydessä peritään vain rakennusluvalla toteutettava osuus tontille määrätystä kehittämiskorvauksesta.

Kehittämiskorvaus on suoritettava kolmen kuukauden kuluessa maksuunpanosta. Erääntynyt kehittämiskorvaus voidaan ulosottaa ilman erillistä tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoihin annettussa laissa (367/1961) säädetään. Jos rakennuslupa koskee tonttia, jolle on annettu rakentamiskehoitus, korvaus on suoritettava vuoden kuluessa maksuunpanosta.

Jollei kehittämiskorvausta suoriteta säädetyssä maksuajassa, maksun viivästysajalta peritään korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukainen korko.

#### 91 k §

##### *Erityiset maksujärjestelyt*

Kunta ja maanomistaja voivat sopia kehittämiskorvauksen suorittamisesta kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena.

Maanomistajan pyynnöstä voidaan kehittämiskorvaus panna maksuun jo ennen kuin tontti on lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa.

#### 91 l §

##### *Kehittämiskorvauksen kohdistaminen ennen maksuunpanoa*

Milloin kehittämiskorvausta ei ole määrätty tonttikohtaisesti, se on ennen maksuunpanoa kohdistettava tonttikohtaisesti tonttien pinta-alojen suhteessa.

Samoin on kehittämiskorvaus kohdistettava ennen maksuunpanoa siihen kaavatontin

osaan tai korttelin osaan, joka on vastikkeellisen luovutuksen kohteena, jos kehittämiskorvaus on määrätty 91 g §:n 2 momentin mukaisesti korttelikohtaisesti. Kohdistaminen suoritetaan tällöin maanomistajakohtaisesti noudattaen 91 c §:ssä säädettyjä perusteita.

#### 91 m §

##### *Päätös kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä*

Jos kunta muuttaa asemakaavaa tai tonttijakoa siten, että kehittämiskorvauksen perusteet olennaisesti poistuvat, kunnan on päätettävä kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä.

#### 91 n §

##### *Vapautus tai lykkäys kehittämiskorvauksen suorittamisesta*

Jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määräämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunta voi myöntää vapautuksen kokonaan tai osittain kehittämiskorvauksen suorittamisesta tai myöntää lykkäystä maksun suorittamisesta.

#### 91 o §

##### *Kehittämiskorvauksen oikaisu maksuunpanon yhteydessä*

Jos kehittämiskorvauksen perusteet ovat tonttijaon muuttamisen tai muun vastaavan syyn vuoksi vähäisessä määrin muuttuneet, kehittämiskorvaus on maksuunpanon yhteydessä oikaistava muuttunutta tilannetta vastaavaksi.

#### 91 p §

##### *Kehittämiskorvauksen kirjaaminen*

Kunnan on pidettävä kehittämiskorvauksista luettelo. Kun kunta on määrännyt kehittämiskorvauksen perittäväksi, sen tulee viipymättä kirjallisesti ilmoittaa tästä sille

käräjäoikeudelle, jonka tuomiopiirissä kiinteistö sijaitsee, merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kunnan tulee liittää käräjäoikeudelle tehtävään ilmoitukseen luettelo kiinteistöistä ja niitä koskevista kehittämiskorvauksista. Myös kehittämiskorvauksen tonttikohtaisesta osittelusta tai uudelleen kohdentamisesta on viipymättä ilmoitettava käräjäoikeudelle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Suoritetuista kehittämiskorvauksista on ilmoitettava rekisteriviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

#### 14 luku

### **Yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus**

#### 104 §

##### *Korvattava katualue*

—————  
Jos maanomistajan katualueeksi luovuttama alue liitetään kaavamuutoksella takaisin tonttiin, kunta ei saa periä maanomistajalta korvausta 1 momentin mukaisesti korvauksetta saamaansa osuutta vastaavasta osasta aluetta, edellyttäen että tontti on vielä saman omistajan omistuksessa ja että tontin pääasiallista käyttötarkoitusta ei ole kaavan muutoksella muutettu.

#### 25 luku

### **Muutoksenhaku ja viranomaisen oikaisukehotus**

#### 189 a §

##### *Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen*

Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Kiinteistön arvon määrittämiseen liittyviltä osin hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta maanmittaustoimiston lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

189 b §

*Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen*

Muutosta kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Maksuunpanon yhteydessä muutosta ei voida hakea kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä lainvoimaisesti ratkaistujen korvauksen perusteiden osalta. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitus ei

kuitenkaan lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Tätä lakia sovelletaan kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen toteuttamiskustannusten korvaamiseen niiden asemakaavojen osalta, joita koskeva kaavaehdotus on ollut 65 §:n mukaisesti julkisesti nähtävillä tämän lain voimaantulon jälkeen sekä tämän lain voimaantulon jälkeen tehtyihin maankäytösopimuksiin.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2002

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Ministeri *Suvi-Anne Siimes*