

**KAAVOITUSSOPIMUKSET,
MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET JA
KEHITTÄMISKORVAUSMENETTELY**

Minna Härkönen

Opinnäytetyö
Alueiden käytön suunnittelun koulutusohjelma
Maanmittausinsinööri (YAMK)

2015

Tekniikka ja liikenne
Alueiden käytön suunnittelu

Tekijä	Minna Härkönen	Vuosi	2015
Ohjaaja	Aune Rummukainen		
Toimeksiantaja	Kuusamon kaupunki		
Työn nimi	Kaavoitussopimukset, maankäyttö- ja kehittämiskorvausmenettely		
Sivu- ja liitemäärä	58 + 9		

Tässä opinnäytetyössä oli tavoitteena selvittää miten kaavoitussopimukset, maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tuloa sekä maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta kehittämiskorvausmenettelyn osalta.

Asian selvittämiseksi perehdyin maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen, uudistusta edeltäneeseen lainsäädäntöön ja käytettyihin menettelytapoihin eri aikoina kirjallisuuden ja lainsäädännön pohjalta. Tavoitteenani oli tehdä myös kysely kuntiin kehittämiskorvausmenettelyn käytöstä. Koska kehittämiskorvausta ei ole käytetty siinä laajuudessa mitä työni kannalta olisi ollut tarpeellista, kyselyä ei voinut tehdä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset ovat osa kunnan maapolitiikkaa ja olen valottanut työssäni lainsäädännön pohjalta maapolitiikkaa ja maankäyttöpolitiikkaa sekä maapolitiittisia keinoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos (MRL 222/2003), koski uutta 12 a lukua, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen.

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asemakaavoitettavan alueen maanomistajan kanssa. Maanomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä. Kehittämiskorvausmenettely varmistaa, että kunta voi kohdella kaikkia maanomistajia tasapuolisesti kaavan toteuttamisesta sovittaessa ja päätettäessä, riippumatta siitä ovatko kaikki maanomistajat halukkaita sopimaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella.

Kehittämiskorvausmenettelystä tuli yksi uusi väline kunnan maapolitiittiseen keinovalikoimaan. Kuitenkaan kunnat eivät ole vielä tätä maapolitiikan keinoa käyttäneet.

Avainsanat

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos, kehittämiskorvausmenettely

School of Industry and
Natural Resources
Degree Programme in Landscape
Management

Author	Minna Härkönen	Year	2015
Supervisor(s)	Aune Rummukainen		
Commissioned by	Town of Kuusamo		
Subject of thesis	Planning Agreement, Land Use Agreement and Compensation of development		
Number of pages	58+9		

The objective of this thesis was to examine how the planning and land use agreements were prescribed before the Land Use and Building Act came to effect as well as the changes in the Land Use and Building Act concerning Compensation of Development for land owners.

The reform of Land Use and Building Act, the legislation prior to the reform and the procedures during different time periods were studied. The objective was also to carry out a communal inquiry about the Compensation of Development. Because the Compensation of Development had not been used to the extent to which it would have been needed for this thesis, the inquiry was not conducted. Land Use Agreements are a part of communal land policy and enlightened them in the work on the basis of the legislation.

The reform in the Land Use and Building Act (MRL 222/2003) concerned the new 12th chapter, the expenses derived to the county due to communal construction.

A county is able to make contracts regarding the communal planning and their execution with the land owners. The land owner is obliged to share some of the expenses of the communal construction, if the city plan benefits the land owner substantially. The procedures in the Compensation of Development ensures that the county can treat the land owners equally disregarding if the land owners are willing to agree according to the Land Use act.

Compensation of Development became one of the tools when conducting communal land use policies. However the counties have not used this tool yet.

Key words Land Use agreement, Compensation of Development

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	6
2	MAAPOLITIikka.....	9
2.1	Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka.....	9
2.2	Maapolitiikan keinot.....	10
3	MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET	14
3.1	"Laittomat" maankäytösopimukset.....	14
3.2	Maankäytösopimukset maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan..	17
3.2.1	Tavoitteet maankäytösopimuksille	17
3.2.2	Asemakaavan toteuttaminen	18
3.2.3	Maankäytösopimukset	20
3.3	Maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen.....	23
4	KUNNALLE YHDYSKUNTARAKENTAMISESTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN.....	26
4.1	Maankäytösopimukset.....	26
4.1.1	Kustannuksiin osallistuminen.....	26
4.1.2	Maanomistajien yhdenvertaisuus.....	28
4.1.3	Maankäytösopimus.....	28
4.2	Kehittämiskorvaus	31
4.2.1	Edellytykset.....	31
4.2.2	Asemakaavoituksesta saatu hyöty.....	32
4.2.3	Kehittämiskorvauksessa huomioitavat kustannukset.....	34
5	KEHITTÄMISKORVAUSMENETTELY	36
5.1	Kehittämiskorvauksella perittävät kustannukset	36
5.2	Toimenpiteet ja velvollisuudet	38
5.3	Kehittämiskorvauksen määrääminen	39
5.4	Lausunnot ja kuuleminen.....	41
5.5	Maksuunpano ja siihen liittyvät toimenpiteet	42
6	MAANKÄYTTÖPOLITIikka JA MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET KUUSAMON KAUPUNGISSA.....	47
6.1	Maankäyttöpolitiikka	47
6.2	Maankäytösopimukset.....	50
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	53

7.1	Johtopäätökset	53
7.2	Pohdinta	54
	LÄHTEET	57
	LIITTEET	58

1 JOHDANTO

Maankäyttö - ja rakennuslain muutos (MRL 222/2003) tuli voimaan 1.7.2003, muutoksessa (222/2003) lakiin tuli uusi luku 12 a. Luku 12 a sisältää säännökset maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (91 a §), maankäyttösopimuksista (91 b §) ja kehittämiskorvauksia koskevat säännökset (91 c-p §).

Tässä opinnäytetyössä oli tavoitteena selvittää miten vastaavat sopimustilanteet ja menettely oli säädelty ennen lakiuudistusta sekä perehtyä kehittämiskorvausmenettelyyn. Asian selvittämiseksi perehdyin maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen, uudistusta edeltäneeseen lainsäädäntöön ja käytettyihin menettelytapoihin eri aikoina kirjallisuuden ja lainsäädännön pohjalta. Tavoitteena oli myös tehdä myös kysely kuntiin kehittämiskorvausmenettelystä, mutta kuntaliitosta saamani tiedon mukaan kehittämiskorvausta on käytetty vain yhdessä kunnassa, joten kysely ei olisi vastannut eikä antanut tietoa riittävällä laajuudella työhöni.

Kunnalle syntyä kustannuksia yhdyskuntarakentamisesta. Olen käsitellyt lainsäädännön pohjalta keinoja noiden kustannusten korvaamiseen ja tarkemmin kehittämiskorvausmenettelyä. Kehittämiskorvauksella voidaan periä tiettyjen toimenpiteiden kustannuksia, joita olen esitellyt seikkaperäisesti. Kehittämiskorvausmenettelyyn liittyvät toimenpiteet ja velvollisuudet sekä kehittämiskorvauksen määrittäminen prosessi on käyty läpi lakiin pohjautuen. Kehittämiskorvaukseen liittyy lausuntoja ja kuulemisia, joiden menettely on esitelty. Kehittämiskorvaus laitetaan prosessin lopuksi maksuun ja siihen liittyvät toimenpiteet on kuvattu.

Uudistuksen tavoitteena oli luoda kunnille paremmat edellytykset ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja muun rakentamisen turvaamiseksi riittävää tonttitarjontaa. Tämä haluttiin toteuttaa ilman, että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat esteenä.

Uutta lakimuutoksessa oli se, että kunta voi lakisääteisellä menettelyllä periä kaavasta merkittävää hyötyä saavilta maanomistajilta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Kuitenkin ensisijaisesti on pyrittävä maankäytösopimuksin sopimaan kaavan toteuttamisesta yksityisen omistuksessa olevaa maata kaavoitettaessa. Mikäli maanomistajan kanssa ei päästä sopimukseen, kunnalla on mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kehittämiskorvausmenettelyllä.

Kehittämiskorvauksesta tuli yksi uusi väline kunnan maapoliittiseen keinovalikoimaan. Jos kunta katsoo maankäytösopimuksen tekemisen kunnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi, kehittämiskorvausmenettely varmistaa, että kunta voi kohdella kaikkia maanomistajia tasapuolisesti kaavan toteuttamisesta sovittaessa ja päätettäessä, riippumatta siitä ovatko kaikki maanomistajat halukkaita yhteistyöhön maankäytösopimusmenettelyn kautta.

Kaavoitusta ja maankäyttöä koskevan sopimusmenettelyn alkujuuret ovat jo 1960- ja 1970- lukujen aluerakentamisessa, silloisessa rakennuslaissa ei tällaisista sopimuksista mainittu mitään. Aluerakentamissopimukset sisälsivät ehtoja kunnallistekniikan rakentamisesta tai sen kustannusten sekä kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun perimisestä kunnalle. Sopimuksissa saatettiin sopia myös kaavoituksen sisällöstä, rakennusoikeuksista ja käyttötarkoituksista. Kuusamon kunnassa sopimukset tehtiin kaavoitussopimuksina. Kaavoitussopimuksia tehtiin sekä keskustan että Rukan alueella. Sopimuksien sisältö vaihteli, koska alueiden kehitys ja rakentaminen olivat erilaisia.

Maankäytösopimuksia koskeva säännös (MRL 11 §) tuli maankäyttö- ja rakennuslakiin 1.1.2000, jossa sopimusten olemassaolo tunnustettiin. Sopimuksien tekeminen ei ollut enää rajatonta vaan niitä tuli arvioida uuden lain tavoitteista käsin. Säännös oli hyvin niukkasoinen eikä tässäkään otettu kantaa sopimuksien sisältöön.

Maankäyttösopimukset ovat osa kunnan maapolitiikkaa. Olen valottanut työssäni lainsäädännön pohjalta maapolitiikkaa ja maankäyttöpolitiikkaa sekä maapoliittisia keinoja.

Kuusamon kaupungin osalta olen perehtynyt ja esitellyt maankäyttöpoliittisen ohjelman. Lisäksi selvitin Kuusamon kaupungin käyttämät sopimusmenettelyt eri ajoilta. Kuusamon kaupungissa on tehty maankäyttösopimuksia keskustan ja Rukan alueille. Kuusamon kaupungin maankäyttöpoliittisen ohjelman mukaan kaupunki käyttää tarvittaessa kehittämiskorvausmenettelyä. Kehittämiskorvausmenettelyä ei ole vielä käytetty. Kehittämiskorvausmenettelyyn liittyvä lainsäädäntö sekä prosessiin perehtyminen antaa paremman mahdollisuuden ryhtyä käyttämään kehittämiskorvausmenettelyä, mikäli se on tarpeellista.

2 MAAPOLITIikka

2.1 Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka

Maapolitiikalla tarkoitetaan niitä kuntien käyttämiä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä tonttimaan käyttöön saamisen edistämiseksi tehtävät toimenpiteet. Kunnan maapolitiikka on osa kunnan strategista suunnittelua ja on osaltaan merkittävä kunnan tarjotessa hyvää elinympäristöä ja kestäväää yhdyskuntarakennetta omille kuntalaisilleen. Maapolitiikan erilaiset toimintatavat maanhankinnassa ja kaavoitettavan maan periaatteet vaikuttavat monella tavalla kunnan yhdyskuntarakenteeseen, kunnan imagoon ja maapolitiikan hoitamiseen sekä maanhankintaan kunnassa. Kunnan on hyvä päättää toimintatavoista, joita maapolitiikassa käytetään ja toimintalinjan tulee olla johdonmukaista. Hankalissakin tilanteissa tulisi toimia valitun strategian mukaisesti. Hyvä ja toimiva tapa varmistaa maapolitiikan keinojen linjakas ja tehokas käyttäminen on laatia maapoliittinen ohjelma. (Kuntaliitto 2015c).

Maapoliittinen ohjelma on asiakirja, jossa valtuusto määrittelee maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet. Maapoliittisia tavoitteita ovat muun muassa hyvän ja tavoitteellisen yhdyskuntarakenteen turvaaminen, kohtuuhintaisen tonttimaan tarjonnan edistäminen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. (Kuntaliitto 2015c).

Maapoliittisten keinojen käyttäminen on maan hankkimista, tonttien tai rakennuspaikkojen luovuttamista, kaavoitukseen liittyvien sopimusten tekoa sekä yksityisessä omistuksessa olevien tonttien rakentamisen edistämistä. Maapolitiikan tehostaminen merkitsee sitä, että tarpeen mukaan lain mukaisia maapolitiikan keinoja käytetään. Kunnalla on mahdollisuus pyrkiä maapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen erilaisin keinoin. Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta alueellaan. Tätä velvollisuutta ja oikeutta kutsutaan kaavoitusmonopoliksi. Kunnan kaavoitusmonopoli on maapolitiikan perusta. Kaavat on tehtävä kaavataloudelliset näkökulmat huomioon ottaen sekä toteutettava suunnitelmallisesti.

Virkamiehet valmistelevat ja selvittävät vaihtoehtoisten maapoliittisten keinojen käyttömahdollisuuksia ja luottamusmiehet sitoutuvat pitkäjänteiseen maapolitiikkaan. Osallistuminen ja osaaminen sitouttavat molemmat yhdessä maapolitiikan menestykselliseen hoitamiseen. Maapolitiikan johdonmukaisuuden vaatimus korostuu erityisesti maapoliittisten pakkotoimien käyttöä harkittaessa. Maapolitiikan lain sallimat pakkokeinot ymmärretään usein liian jyrkinä, pakkokeinoille onkin olemassa painavat perusteet, jotka on syytä selvittää luottamusmiehille.(Kuntaliitto 2015c).

Maankäyttöpolitiikka sisältää maapolitiikan lisäksi kunnan tavoitteita ja suunnitelmia, joilla maankäyttöä ohjataan haluttuun suuntaan. Maapolitiikalla pyritään toteuttamaan ja edistämään maankäyttöpolitiikassa asetettuja tavoitteita. Tavoitteet liittyvät kaavoitukseen, mutta tavoitteisiin sisältyy yleisesti myös muun muassa asunto- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista.Yhdessä maapolitiikka ja kaavoitus muodostavat kunnan maankäyttöpolitiikan. Maankäyttöpolitiikan avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut. (Kuntaliitto 2015c).

2.2 Maapolitiikan keinot

Kuntien keskeinen tehtävä on hankkia raakamaata tulevan yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin ennen asemakaavan laatimista. Riittävällä raakamaavarannolla voidaan parantaa kaavoituksen toimintaedellytyksiä, turvata suunnitelmallinen tonttituotanto ja yhdyskuntarakentamisen talous. Kunnat ostavat maata kaavan mukaisiin tarpeisiin, kuten tie- tai katualueita, puistoja ja yleisten rakennusten tontteja. Suurin osa yhdyskuntarakentamiseen tulevasta maasta pyritään hankkimaan vapaaehtoisin kaupoin. Kunnat voivat hankkia maata myös lunastamalla, mikäli vapaaehtoisin kauppoihin ei päästä. Lunastamista käytetään yleensä silloin kun yhdyskuntarakentamisen kannalta tärkeän alueen maanomistaja ei joko halua myydä maataan tai maan hinnasta ei päästä sopimukseen myyjän ja ostajan kesken. Tuloksekas ja uskottava maapolitiikka edellyttää tarvittaessa lunastuksen käyttöä.(Kuntaliitto 2015c.)

Maanhankintaan voidaan käyttää myös etuosto-oikeutta. Etuosto-oikeus tarkoittaa kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö myyjän ja ostajan sopimasta kauppahinnasta. Etuosto-oikeudessa kunta sijoittuu ostajan tilalle, saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa noudattamalla kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja. Etuosto-oikeuden käyttöä voidaan pitää kunnan maapolitiikassa lunastuslain tarkoittamaa lunastusta lievempänä toimenpiteenä. (Kuntaliitto 2015c).

Kunta voi lunastaa maata eri tarpeita varten maankäyttö- ja rakennuslain, lunastuslain ja kiinteistönmuodostuslain nojalla. Lunastamisen yhteydessä maanomistajalle maksettava hinta vastaa kohteen täyttä arvoa. Lunastusta käytetään yleensä silloin kun yhdyskuntarakentamisen kannalta tärkeän alueen maanomistaja ei joko halua myydä maataan tai maan hinnasta ei päästä sopimukseen myyjän ja ostajan kesken. Lunastuksen käyttäminen asemakaavan toteuttamiseksi on hyödyllistä silloin kun maanomistus on epäselvää tai hankittavana on useita pieniä maa-alueita. (Kuntaliitto 2015c).

Maanhankinnan ja kaavoituksen jälkeen kunta luovuttaa omistamansa kaavan mukaiset tontit rakennettaviksi. Luovutusmuotoina voi olla myynti tai vuokraus. Kunnallistekniikan piirissä olevien yksityisten tonttien saamista käyttöön voidaan pyrkiä edistämään antamalla rakentamiskehotuksia. Rakentamiskehotus on kunnallistalouden kannalta edullinen ja tehokas tapa saada tontteja rakentajien käyttöön. Rakentamiskehotuksilla edistetään asemakaavan toteutumista. Tavoitteena on lisätä rakentamattomien ja muuten vajaakäyttöisten tonttien ja rakennuspaikkojen rakentamista. Asuntotarkoitukseen kaavoitetulle rakentamattomalle rakennuspaikalle kunnanvaltuusto voi määrätä muita kiinteistöveroprosentteja korkeamman kiinteistöveron. (Kuntaliitto 2015c).

Maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:n mukaan kunta voi määrääjäksi, enintään kymmeneksi 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- ja toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Kehittämisalueennettely soveltuu rakennettujen alueiden uudistamiseksi, mutta myös rakentamaton alue voidaan nimetä kehittämisalueeksi tietyin edellytyksin. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1441/2006 15:110 §).

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäytösopimus). Maankäytösopimuksella tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. (Kuntaliitto 2015a).

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa (222/2003) asetettiin maanomistajalle uusi lakiin perustuva velvoite osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä kehittämiskorvauksen. Kehittämiskorvauksena kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioituista kustannuksista.(Kuntaliitto 2015a).

Maankäytösopimukset ovat vakiintuneet vallitsevaksi käytännöksi erityisesti alueilla, joilla kaavoitettuihin kiinteistöihin kohdistuva kysyntä nostaa niiden arvoa ja mahdollistaa kaavojen toteuttamiskustannusten kattamisen ainakin osittain kiinteistöjen arvonnousulla. Kuntaliiton mukaan kehittämiskorvausmenettelyä on käytetty vain yhden kerran. Säännökset eivät ole olleet helposti sovellettavissa käytäntöön.Kaavoitusmonopolin perusteella kunta voi päättää mitä alueita kaavoittaa ja mitä ei. Kunnalla on mahdollisuus myös keskeyttää kaavoi-

tusprosessi, jos todetaan, että kaavan toteuttamiselle ei ole taloudellisia edellytyksiä. Kehittämiskorvausmenettelyä on vältelty myös kaavarajauksella, siten että maanomistajan omistama alue on rajattu pois kaavasta, jos hänen kanssaan ei ole päästy sopimukseen. Erilaisia keinoja on käytetty, koska kehittämiskorvauksia ei ole liiemmin määrätty. Maanomistajat eivät todennäköisesti ole aina helpolla osallistuneet yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, vaikka velvollisuus perustuu lakiin. (Ijäs 2015).

3 MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET

3.1 "Laittomat" maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia ovat sellaiset sopimukset, joista on käytetty nimitystä aluerakennussopimukset, kaavoitusopimukset tai yhteistoimintasopimukset. Aluerakentamisen käsite laajassa merkityksessä on tarkoittanut kaikkea alueittain tapahtuvaa rakentamista, jossa pyrittiin koko alueen suunnitelmalliseen toteuttamiseen. Ensimmäisiä aluerakentamiskohteita on ollut 1920-luvulla rakennettu Helsingin Käpylän puutarhakaupunki ja Helsingin Olympiakylä 1930-luvun lopulla sekä maanomistajavetoisesti suunniteltu Tapiolan puutarhakaupunki Espoossa. Vielä 1950-luvulla ja 1960-luvun alkuvuosina aluerakentaminen tapahtui yleensä kunnan omistamalla maalla. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 483).

Kaavoitusta ja maankäyttöä koskeva sopimusmenettely yleistyi 1960-luvun jälkipuoliskolla. Kunnan ja rakentajien välillä solmittiin laajasti niin sanottuja aluerakentamissopimuksia, jotka koskivat rakentamista rakennusliikkeiden omistamalle maalle. Kasvavissa kunnissa rakennettiin lähiöitä 1960- ja 1970-luvuilla, ilman maanomistajien ja kunnan aluerakentamissopimuksia niissä ei olisi riittänyt yhtenäisiä alueita uusien asuntoalueiden nopeaan rakentamiseen. Tuolloin rakennusyrietykset alkoivat laajassa mitassa hankkia maa-alueita turvatakseen rakennustuotannon jatkumisen ja kilpailuasemansa rakennusmarkkinoilla. (Mäkinen 2000, 1-2).

Aluerakentamissopimukset sisälsivät ehtoja kunnallistekniikan rakentamisesta tai sen kustannuksista sekä kaavoituksen aiheuttamasta arvonnousun perimisestä kunnalle. Sopimuksen velvoitteita jaettiin rakennuslaista poikkeavalla tavalla. Toiselta puolen sovittiin kaavoituksen sisällöstä, alueen käyttötarkoituksista ja rakennusoikeuksista. Menettelyä pidettiin molempien osapuolten etujen mukaisena. Huomattava osa Etelä-Suomen asukasluvultaan nopeasti kasvaneiden kuntien 1970- ja 1980-luvuilla rakennetuista asunnoista on rakennettu aluerakentamisena. Vain aluerakentamissopimukset tekivät mahdolliseksi sen,

että yksityisten maata voitiin kaavoittaa ilman että kunnat olisivat joutuneet mahdottomiin vaikeuksiin.(Mäkinen 2000, 1-4).

Kuntien kannalta taloudelliset tekijät ovat olleet keskeisiä syitä sopimusmenettelyyn. Aluerakentamissopimukset antoivat kunnille mahdollisuuden pitkäjänteiseen asuntotuotannon suunnitteluun ja sääntelyyn sekä tilaisuuden varautua rakentamisen aiheuttamiin velvoitteisiin. Rakentajia saatiin osallistumaan kunnallistekniikan kustannuksiin ja samalla voitiin sopia myös kunnalle tulevista alueluovutuksista.(Mäkinen 2000, 5).

Sopimuskäytäntöä arvosteltiin välillä voimakkaasti. Väitettiin, että ne synnyttivät alueellisia rakentamismonopoleja; suuria rakennusliikkeitä suosittiin ja pienet sekä keskisuuret rakennusliikkeet estyivät rakentamasta valtion lainoittamaa asuntotuotantoa. Myös kunnallispolitiikan päätöksentekijöiden, virkamiesten ja rakennusliikkeiden yhteyksistä keskusteltiin vilkkaasti. Rakentajien sanottiin osallistuneen puolueiden vaali- ja puolerahoitukseen, mikä johti siihen, ettei niille haluttu asettaa kovia ehtoja kaavoituksessa. Sopimusmenettelyyn perustuvat maksut herättivät arvostelua. Kritisoitiin sitä, että rakentajan kustannettavaksi asetetut velvoitteet ja maksut rakennusoikeuksista siirtyivät näin suoraan asuntojen hintoihin ja samalla asukkaiden maksettaviksi. Nämä kustannukset olisivat ilman sopimusmenettelyä katettu verovaroin, jolloin ne olisivat jakautuneet kaikkien kuntalaisten maksettaviksi.(Mäkinen 2000, 7).

Sopimusrakentamisessa on korostunut rakentajan tai maanomistajan vahva asema, mikä on merkinnyt liiketaloudellisten näkökulmien painoarvon korostamista samalla, kun viranomaiset ovat olleet pidättyväisiä rajojen asettamisessa. Aluerakentamisen huonona puolena koettiin myös rakentamisen voimakas sidonnaisuus rakennusyriyten maanomistukseen. Maakauppoja ohjasivat kysynnän ja tarjonnan lait, monessa tapauksessa päädyttiin huonoon rakentamisen sijoittumiseen tai ratkaisuihin. Eri rakennusliikkeillä oli omat toiminta-alueensa, eikä riittävää huomiota kiinnitetty eri alueiden välisiin yhteyksiin julkisten ja yksityisten palvelujen sekä koko kaupunkirakenteen suunnitelmallisen kehittämisen kannalta. (Mäkinen 2000, 7-10).

Rakentaminen suuntautui 1980- ja 1990- luvuilla uudisrakentamisen sijasta yhä enemmän keskusta-alueiden tiivistämiseen, korjausrakentamiseen ja olemassa olevan ympäristön uudistamiseen. Laajoista aluerakentamissopimuksista siirryttiin rakentamisen volyymin vähentyessä pieniä raakamaa-alueita käsitteleviin sopimuksiin. Sopimuksia alettiin tehdä myös matkailukeskuksien, lomakylien, liikekeskuksien sekä hotellien toteuttamiseen (Mäkinen, 2000). 1990-luvun taloudellinen lama vaikutti myös maankäytösopimusten sisältöön. Joustavuutta lisättiin rakentamis- sopimuskorvauksien maksuaikatauluihin (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 484).

Kuntien sopijapuoliksi tulivat rakennusliikkeiden ja suurten maanomistajien lisäksi yksittäiset omakotitonttien omistajat. Sopimuksista tuli luonnollinen osa yleisiin kaavoitusperiaatteisiin. Keskeisenä sopimisen tavoitteena oli edelleen kaavoituksen kustannusten ja kaavan antaman arvonnousun periminen sekä toteuttamisvastuun määrittäminen rakennuslaista poikkeavalla tavalla.

Tämä sopimusmenettely syntyi ja kehittyi, koska rakennuslain säännökset kaavoituksen ja maankäytön toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista sekä arvonnousun perimisestä eivät kuntien käsityksen mukaan olleen oikeansuuntaisia. Rakentajat tuli saada osallistumaan aluerakentamisen ja täydennysrakentamisen infrastruktuurin rahoittamiseen, koska rakentajien katsottiin hyötyvän rakentamisesta ja kunnat kokivat itselleen lain perusteella asetetut vastuut taloudellisesti ja hallinnollisesti liian suuriksi. (Mäkinen 2000, 11–12).

Kaavoituksesta syntyvän arvonnousun leikkaamista koskevia esityksiä oli tehty useita, mutta niitä ei ole eduskunnassa hyväksytty. Muun muassa ympäristöministeriön ehdotuksessa vuonna 1984 uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi sisältyi ehdotus kaavoitusarvomaksusta. Ehdotukseen sisällynyttä esitystä arvonnousun leikkaamiseksi perusteltiin tarpeella laatia kaavoja myös yksityisten maille. Katsottiin, että kaavan laatiminen yksityisen maalle aiheuttaa noiden alueiden arvon nousemista usein moninkertaiseksi alueen aikaisempaan arvoon nähden. Kun arvonnousu perustui kaavoitukseen, pidettiin kohtuullisena, että

kunta voi pidättää itselleen tätä arvonnousua. Kuitenkin ehdotus sai kiivasta vastustusta. Rakennuslakiin ei täten saatu säännöksiä arvonnousun leikkaamisesta kaavoituksessa. (Mäkinen 2000, 176).

3.2 Maankäytösopimukset maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan

3.2.1 Tavoitteet maankäytösopimuksille

Maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka tuli voimaan 1.1.2000 otettiin maankäytösopimuksia koskeva säännös, jossa sopimusten olemassaolo tunnustettiin. Ennen lain säätämistä vallitsi epäselvyyttä siitä, ovatko maankäytösopimukset lainkaan sallittuja, kun niistä ei ollut säädetty rakennuslainsäädännössä. Säännös ilmaisi itsestäänselvyden, että kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle laissa asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia. Uutta säännöksessä oli, että maankäytösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 487).

Silloisessa hallituksen esityksessä todettiin, että sopimuksilla ei tulisi heikentää maankäyttöön liittyvää julkisuutta eikä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Säännöksessä ei kuitenkaan määritelty mitä maankäytösopimuksissa voidaan sopia, eikä missä vaiheessa kaavoitusta sopimukset olisi tehtävä. Aiemmissa aluerakentamissopimuksissa ei ollut mitenkään tavatonta sopia kaavan sisällöstä, rakennusoikeuksien sopiminen oli yleistä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 487).

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) ei sisältynyt merkittäviä muutoksia kaavojen toteuttamiseen liittyviin menettelyihin ja vastuisiin. Eduskunta edellytti lain hyväksymisen yhteydessä, että eräät kaavojen toteuttamiseen liittyvät seikat, kuten julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa, maankäytösopimusten sisältö ja katualueiden luovutukset vaatii selvittelyä tarkempaa sääntelyä varten ja lisäksi on valmisteltava asiaa koskevat lakiehdotukset. (HE 167/2002).

Hallituksen perustelujen mukaan kunnalla on sopimusvapaus kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa, kunhan otetaan huomioon kunnan asema julkisoikeudellisena toimijana, eikä maankäyttöön liittyvää julkisoikeudellista päätöksentekoa syrjäytetä. Esityksessä katsottiin myös, että maankäytösopimuksia koskeva säännös luo kunnan yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen liittyvän perustan sopimusten käyttämiselle maapolitiikan hoidon apuvälineenä. Sekä lain sanamuodolla että hallituksen esityksen perusteluilla on pyritty poistamaan epäselvyyttä sopimisen oikeudellisesta sallittavuudesta ja toisaalta turvaamaan kunnalle suhteellisen laaja sisältö- ja toimintavapaus. Sopimuksien tekeminen ei ollut enää rajoittamatonta, niitä tuli arvioida uuden lain tavoitteista käsin. MRL 11 §:n perusteluissa todettiin tavoitteena olleen vähentää sopimusten käytön tarvetta muuttamalla kunnan ja maanomistajan toteuttamisvelvoitteita joustavimmiksi ja vastaamaan paremmin käytön tarpeita (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 487; HE 167/2002).

3.2.2 Asemakaavan toteuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset asemakaavan toteuttamisesta vastasivat pääpiirteitään aikaisemmin voimassa olleita rakennuslain säännöksiä. Asemakaavan toteuttaminen sekä katujen että muiden yleisten alueiden osalta kuului kunnalle. Kadunpidon järjestäminen käsitti suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa ja puhtaanapidon sekä muita toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteensovittamiseksi. Asemakaava antoi kunnalle oikeuden saada haltuunsa ja käyttöön asemakaavan mukaisen katualueen sekä lunastaa yleisen alueen ja kunnan tarpeisiin osoitetun yleisen rakennuksen tontin kaavan perusteella. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 477).

Kuntien aktiivinen maapolitiikka luo hyvät edellytykset kunnan järjestelmälliselle kaavoitukselle ja kaavojen toteuttamiselle. Maankäyttö- ja rakennuslaki, kuten myös aikaisempi rakennuslaki antoi kunnalle laajat mahdollisuudet hankkia maa-alueita omistukseensa ennen kaavoitusta lunastuslain nojalla sekä etuos-

to-oikeutta käyttämällä. Kunnan omistamalle maa-alueelle kaavan toteuttaminen ja kustannusten jakaminen helpottui. Tällöin kunta voi rakentaa tai rakentaa kadut, yleiset alueet sekä yleensä vesihuollon. Luovuttaessaan tontit rakennettaviksi, kunta voi silloin sisällyttää tonttien luovutushintaan raakamaan, kaavoituksen, kunnallistekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannukset.

Aina ei ole mahdollista kaavoittaa vain kunnan omistamalle maalle, sillä kaavoitus ja rakentaminen ovat suuntautuneet yhä enemmän jo kaavoitettujen alueiden tiivistämiseen ja täydennysrakentamiseen. Tällöin kaavan toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten jako tulee tärkeäksi. Asemakaavasta tulevat hyödyt kohdistuvat pääasiassa maanomistajille ja kustannukset kunnalle.

Hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, sisältyvät säännökset asemakaavan toteuttamiseen liittyvien kunnan ja yksityisten maanomistajien välisten kustannusvastuiden uudistamiseksi. Siihen sisältyvät myös säännökset kaavoituksen ja maankäytösopimusmenettelyn suhteen selventämiseksi sekä sopimuskäytäntöön liittyvän avoimuuden lisäämiseksi (HE 167/2002). Ennen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:ään kirjattua säännöstä maankäytösopimuksia ei mainittu laissa ollenkaan. Sopimusmenettely perustui yksinomaan yleiseen sopimusoikeuteen ja muotoutuneeseen käytäntöön.

Kaavoitettua ja valmiiksi kunnallistekniikan piirissä olevaa rakennusmaata on huomattava määrä, jota maanomistajat eivät eri syistä ole halukkaita rakentamaan tai luovuttamaan rakennettaviksi. Kaavojen toteuttamisviiveistä aiheutuu kunnille huomattavia ylimääräisiä kustannuksia. Kaavat vanhenevat ja alueiden hidas toteuttaminen vähentää alueen viihtyisyyttä ja hajauttaa yhdyskuntarakennetta. Niukka tonttitarjonta puolestaan voi nostaa tonttien hintaa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 475).

Kaavan toteuttaminen edellyttää myös palvelujen ja verkostojen rakentamisen alueelle, ja niiden toteuttaminen rahoitetaan kunnallisilla verotuloilla. Palveluiden, kuten koulut ja terveystalvelut sekä verkostoiden ajoittaminen samanaikaisesti kaavan voimaantulon yhteydessä voi osoittautua ongelmalliseksi. Yh-

dyskuntarakenteen kannalta parhaille alueille ei kuntien halukkuuden ja mahdollisuuksien mukaan välttämättä kannata kaavoittaa kaavojen aiheuttamien toteuttamiskustannusten vuoksi, mikäli alueet ovat yksityisten maanomistajien ja heidän kanssa ei päästä sopimukseen kustannuksista.

Alueet, joissa asemakaavoitettuihin kiinteistöihin kohdistuva kysyntä nosti niiden arvoa ja siten mahdollisti kaavojen toteuttamiskustannusten kattamisen ainakin osittain kiinteistöjen arvonnousulla, maankäyttösopimuksista tuli eräänlainen vaihtoehto kunnan tavanomaiselle maapolitiikalle. Sen sijaan, tai sen ohella, että kunta olisi ostanut maa-alueet, kaavoitaisi ne ja perisi tonttien hinnoissa toteuttamiskustannukset, yksityisten omistamille maille kaavoitettiin rakennusoi-keutta ja samalla sovittiin toteuttamiskustannuksista maankäyttösopimuksilla. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 484).

3.2.3 Maankäyttösopimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa (1.1.2000) kaavoitukselta odotettiin avoimuutta ja vuorovaikutusta. Tavoitteena oli, että osallistumisoikeudet otetaan vakavasti ja 11 §:n säännöksellä pyrittiin selkeyttämään sopimusten asemaa ja merkitystä suhteessa kaavoitusmenettelyyn. Maankäyttösopimukset, joilla etukäteen sovittiin kaavan sisällöstä, ei sopinut uuden lain MRL 11 §:n tavoitteisiin. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 487)

Kunnalle ja sopijapuolelle avoimuus ja vuorovaikutus olivat ristiriitaista. Sopimuksen sisällöstä ei voinut sopia ennen kuin kaavoitusmenettely oli edennyt riittävän pitkälle ja kaava oli ollut nähtävillä. Sopimusmenettelyn avaaminen kesken sopimusneuvottelun, mihin saattoi sisältyä kiinteistökauppoja ja monia muita kysymyksiä, eivät sopijapuolta miellyttäneet. Kaavassa osoitetun rakennusoi-keuden tai lisäyksen "myymistä" pidettiin kiellettynä julkisen vallan käyttönä sekä sopimusten katsottiin ohjaavan kunnan päätöksentekoa kaava-asioissa so-pimattomana.

Maankäyttösopimuksien käyttö kaavoituksessa sinänsä loi tasa-arvon kunnan ja yksityisen omistamien maiden välille. Kustannuksien periminen maanomistajilta oli oikeudenmukaista heille tulevan hyödyn mukaan. Kuntien kehittymisen kannalta niiden pyrkimys oli ohjata alueelleen toivottuja toimintoja. Maankäyttösopimuksesta tulierinomainen keino kunnan kehittämisen kannalta sekä maankäytön että kustannusten toteuttamisvelvoitteiden jakamiseksi.

Kaavoituksen tuottama hyöty ja kaavoituksen toteuttamisesta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset eivät kohtaa, ellei kunta pääse maanomistajan kanssa sopimukseen tämän osallistumisesta kustannuksiin. Yhdyskuntarakentamiseen käytettyjen voimavarojen kohdentuminen ja myös niiden riittävyys eivät olleet yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kannalta hyväksyttäviä. Tämän vuoksi kunnissa päädyttiin runsaaseen sopimuskäytäntöön yksityistä maata kaavoittaessa. (HE 167/2002).

Maankäyttösopimuksia tehtiin laajoista alueista pieniin postimerkki-kaavoihin. Sopimuksien sisältö vaihteli tapauskohtaisesti. Yleisesti niissä sovittiin kaavoituksesta, kaavoituskustannuksista, sopimusalueen rakentamisesta ja rakentamisaikataulusta, kaavan toteuttamiseen liittyvistä alueluovutuksista, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta ja sen kustannuksista sekä sopimuksen voimaantuloista ja mahdollisista sopimussanktioista. Sopimuskäytäntö mahdollisti kaavoittamisen tapauksissa, joissa yksityisen omistuksessa olevan alueen kaavoitus oli perusteltua, mutta kunnalla ei ilman kaavasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi tehtyjä sopimuksia olisi ollut taloudellisia mahdollisuuksia ryhtyä kaavan laatimiseen. (HE 167/2002).

Ongelmaksi koettiin, ettei pelkillä maankäyttösopimuksilla aina päästä kaava-alueen maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Näin kävi jos osa maanomistajista teki sopimuksen ja osa ei. Sopimuksesta kieltäytymisellä oli mahdollista saada kaavasta aiheutuva hyöty osallistumatta kustannuksiin, mihin taas sopimuksen tehneet maanomistajat sopimuksella sitoutuivat. Sopimuskäytäntö miellettiin usein kaupankäynniksi, missä kaavoitusprosessin tuloksena syntyi rakennusoikeus. Sopimuskäytännön myös katsottiin ohjaavan liikaa kaavoitusproses-

sin lopputulosta sekä ohjaavan asemakaavojen laatimista ohi kansalaisten osallistumiseen perustuvaan vuorovaikutukseen. Kuntien ja maanomistajien kannalta kyse oli vain laadittavan kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamisesta ja siten kaavan toteuttamisedellytysten varmistamisesta. (HE 167/2002, 13).

Maankäyttösopimukseen liittyvien oikeudellisten ongelmien poistamiseksi, toteuttamiskustannuksista ja velvollisuuksista oli syytä säätää tarkemmin lailla. Ympäristöministeriön asettama kaavojen toteuttamistoimikunta esittikin mietinnössään (KM 2002:2), että MRL 11 § kumotaan ja tilalle lakiin lisätään uusi 12 a luku. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 473).

Julkisoikeudellisten tavoitteiden toteuttaminen on kaavoituksesta ja maankäytöstä sovittaessa keskeisessä asemassa. Todellisuudessa maankäyttösopimus on vain yksi vaihe kohti kaavaa ja sen toteuttamista. Sopimukset vaikuttavat kaavaan vähintään yhtä paljon kuin kaavoitusprosessin aikana käydyt muutkin neuvottelut. Siltä osin kuin sopimuksessa asetetaan kaavan sisältöä koskevia tavoitteita tai sovitaan alueen toteuttamisesta, sopimusta pitäisi arvioida osana kaavan valmistelua ja sen toteuttamista. Sopiminen on nähtävä kaavoitusprosessin osana ja samalla sille alisteisena. (Mäkinen 2000, 193–194).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei myöskään nimenomaisesti mainittu arvonnousun leikkaamisesta, eikä siihen sisälly säännöksiä kunnan toteuttamiskustannuksia koskevien maksujen perimisestä. Välillisesti siitä kuitenkin voidaan johtaa mahdollisuus sekä kustannusten perimiseen että arvonnousun leikkaamiseen. Kehittämisalueita koskevaan sääntelyyn sisältyy niin sanottu kehittämismaksu, joka merkinnee arvonnousun leikkaamista. (Mäkinen 2000, 179).

MRL:n 112 §:n mukaan kehittämisalueilla voidaan päättää asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely. Näin tehdään silloin kun jakamiseen lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä jammilloin kunnalla on oikeus periä maanomista-

jalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä. Kehittämisalueita koskevien säännösten lisäksi lakiin tuli muutoksia toteuttamisvelvollisuuksista ja katualueen ilmaislouovutusvelvollisuudesta. (Mäkinen 2000, 179).

MRL tarjosi aikaisempaa rakennuslakia joustavammin mahdollisuuden vastuunjakoon asemakaavan toteutuksesta kunnan ja yksityisen välillä. Asemakaavassa voitiin joissakin tapauksissa siirtää yleisten alueiden toteuttamisvastuu kunnalta maanomistajalle. Näissä tapauksissa asemakaava laadittiin pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta, tai muuta vastaavaa varten. Tällöin kaavaan otettiin määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu siirretään maanomistajalle. Kunnalla oli kuitenkin toissijainen toteuttamisvastuu, jollei maanomistaja huolehtinut kaavan toteuttamisesta. Tällöin kunnalla oli oikeus periä kustannukset laiminlyöjältä. (HE 167/2002).

MRL 11 §:n säätämisen jälkeen tilanne ei olennaisesti muuttunut. Julkisoikeudellisten tavoitteiden toteuttaminen on kaavoituksessa ja maankäytöstä sovittaessa keskeisessä asemassa. Maankäyttö sopimus on vain yksi vaihe kohti kaavaa ja sen toteuttamista.

3.3 Maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle ehdotettiin muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Tavoitteena oli luoda kunnille paremmat edellytykset ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja muun rakentamisen turvaamiseksi riittävää tonttitarjontaa ilman, että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat esteenä. Alueiden sijainti, käyttötarkoitus, maanomistus, suhdanteet ja markkinat vaikuttivat kaavoituksen tavoitteisiin ja toteuttamiseen. Kaavojen toteuttamiskustannukset eivät sinällään poikkea suurten kasvukeskusten ja tajaan tai harvaan asuttujen alueiden välillä. Poikkeuksena alueiden kustannuksille tuli infrastruktuurille asetetut vaatimukset. (HE 167/2002).

Esityksen tavoitteena oli saada aikaan kaavojen ja toteuttamis- ja kustannusvastuiden järjestelmä, joka toimisi joustavasti erilaisilla alueilla ja erilaisissa toteuttamistilanteissa (HE167/2002, 15). Kustannusten ja hyötyjen oikeudenmukainen suhteuttaminen kaavoituksessa sekä kaavojen toteuttamiskustannuksissa eri osapuolten kesken nousi myös esityksen tavoitteeksi. Vanhaan menettelyyn verrattuna tavoitteena oli luoda järjestelmä erityisesti yksityistä maata kaavoittaessa, missä kaavan toteuttamisen taloudelliset edellytykset varmistetaan. Tavoitteiden saavuttamiseksi pyrittiin kehittämään maankäyttö Sopimukseen menettely, jossa oikeudelliset edellytykset ja suhde kaavoitusmenettelyyn vahvistuvat ja selkenevät. Samalla turvattaisiin kaavoitusmenettelyn ensisijaisuus ja siten kaavoituskäytäntöön kuuluva osallisten aito vaikutusmahdollisuus.(HE 167/2002, 16).

Merkittävin muutosehdotus hallituksen esityksessä oli, että maanomistajalle asetetaan uusi lakiin perustuva velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin kustannuksiin silloin, kun hänelle koituu asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä. Ensisijaisesti osallistumisvelvoitteen kustannuksista tulisi pyrkiä sopimaan maankäyttö Sopimuksin. Esityksessä painotettiin, että etukäteen sitova sopiminen kaavan sisällöstä kielletään ja näin mahdollistetaan osallisten vaikutusmahdollisuus kaavoitusprosessin lopputulokseen mahdollisista maankäyttö Sopimuksista riippumatta. Edelleenkin maankäyttö Sopimuksien sisältöä koskevia säännöksiä ei lakiin ehdotettu. Tämä antoi kunnille ja osapuolille monipuoliset mahdollisuudet kaavan toteuttamiseen liittyvien kysymysten sopimiseen.(HE 167/2002, 16).

Uutena ehdotuksena esitettiin säännökset kehittämiskorvauksen määräämisestä ja maksuunpanosta. Kehittämiskorvausta koskevilla säännöksillä turvattaisiin maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Kehittämiskorvausta voitaisiin periä niiltä maanomistajilta jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä, mutta eivät suostu maankäyttö Sopimukseen. Kehittämiskorvauksen määräämiseen maanomistajan on saatava merkittävää hyötyä. (HE 167/2002).

Esityksessä ehdotettiin rajattavaksi ne maanomistajat jotka saavat omistamalleen kiinteistölle asemakaavalla osoitetun asuntorakennusoikeudentai sen lisäyksen yli 400 kerrosneliometriä. Esityksessä esitettiin myös asetettavaksi kehittämiskorvaukselle kaavasta maanomistajalle koituvaan hyötyyn suhteutettu enimmäismäärä, 60 %. Tällä varmistettaisiin, että kaavasta maanomistajan maalle koituvasta arvonnoususta kohtuullinen osa jää maanomistajalle. Kunnille annettaisiin myös mahdollisuus alhaisempaan kehittämiskorvausprosenttiin sekä korkeampaan rajaan kerrosneliömetrimäärästä.(HE 167/2002, 16).

Lakisääteinen kehittämiskorvaus laskettaisiin kaava-alueesta aiheutuvista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista kunnalle. Kustannuksina otettaisiin huomioon kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset sekä myös arvioitavissa olevat jo toteutuneet historialliset kustannukset tai tulevat kustannukset. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen ajateltiin myös lisäävän mahdollisuuksia kehittää yhdyskuntarakennetta maanomistustilanteesta ja sopimushalukkuudesta riippumatta. Tarkoituksena oli myös MRL 11 §:ää oikeudenmukaisemmin ja tasapuolisemmin jakaa kaavojen toteuttamisvastuuta kunnan veronmaksajien ja kaavasta merkittävää hyötyä saavien maanomistajien kesken. Epävarmuus aiempaan sopimusmenettelyyn vähenisi varsinkin oikeudellisesta näkökulmasta.(HE 167/2002,16).

4 KUNNALLE YHDYSKUNTARAKENTAMISESTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

4.1 Maankäytösopimukset

Ympäristöministeriön asettaman kaavojen toteuttamistoimikunnan mietinnön (KM 2002/2) pohjalta laadittu maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 167/2002) annettiin eduskunnalle 27.9.2002. Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 13.3.2003 annetulla lailla (222/2003) kumottiin MRL 11 § ja lisättiin lakiin uusi 12 a luku. MRL:n muutokset tulivat voimaan 1.7.2003. Luku 12 a sisältää säännökset maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (91 a §), maankäytösopimuksista (91 b §) ja kehittämiskorvauksia koskevat säännökset (91 c-p §).

MRL luvun 12 a säännösten tarkoituksena ei ole siirtää kaavojen toteuttamiskustannuksia maanomistajien vastattavaksi kokonaisuudessaan ja kaikissa tapauksissa. Kunnalla on mahdollisuus käyttää tätä maapolitiikan keinoa tilanteissa, joissa kaavan maanomistajat saavat merkittävän hyödyn.

4.1.1 Kustannuksiin osallistuminen

MRL 91 a§ 1 momentti sisältää yleisen säännöksen maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Maanomistajalla on osallistumisvelvollisuus vain silloin, kun asemakaavasta aiheutuu hänelle merkittävää hyötyä. Merkittävä hyöty asemakaavasta syntyy normaalisti uuden rakennusoikeuden tai käyttötarkoituksen kautta ja näkyy kiinteistön arvon nousuna. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91a §).

Kun merkittävän hyödyn vaatimus ja se, että kustannuksiin osallistuminen tapahtuisi ensisijaisesti sopimuksen pohjalta, voidaan päätellä merkittävän hyö-

dyn vaatimuksen koskevan sekä sopimusmenettelyä että kehittämiskorvauksenperimistä. MRL 91 a § 1 momentissa säädetään, että kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.

Kuntaliiton mukaan maankäyttösopimus voidaan kuitenkin tehdä vaikka maanomistajalle ei tulisi merkittävää hyötyä. Perusteluna esitetään, että kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta voidaan maankäyttösopimuksilla sopia laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. (Rintamäki 2007, 42).

Kustannuksissa kyse ei ole verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan luvun 12 a säännöksillä on luotuuusi kustannusperusteinen maksu, kehittämiskorvaus. Luvun säännösten mukaan kustannuksiin osallistumisessa voidaan toimia kahdella tavalla. Ensisijaisesti siitä on pyrittävä sopimaan kunnan ja maanomistajien välillä. Sopimistapa on maankäyttösopimus (MRL 91 b §), jossa kunta voi tehdä kaavoituksen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia. Toissijaisesti kunnalla on mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia julkisoikeudellisena maksuna niitä maanomistajilta, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä ja joiden kanssa kustannuksen korvaamisesta ei ole päästy sopimukseen (MRL 91 c §). Tätä sanotaan kehittämiskorvaukseksi.

Kehittämiskorvauksen osalta on rajattu merkittävä hyöty vain asuntorakentamiseen kaavoitetun rakennusoikeuden osalta 500 kerrosneliometriin. Vain sitä suurempi rakennusoikeus voi tuoda tässä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Kehittämiskorvaukselle on asetettu myös kaavasta maanomistajalle koituvan hyötyyn suhteutettu enimmäismäärä 60 % (MRL 91 f §). Kunnanvaltuustoilla on mahdollisuus myös päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen määrästä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 474).

Laissa ei ole sanottu kenen aloitteesta maankäyttösopimuksesta neuvotellaan ja tehdään. Aloitteen voi tehdä niin kunta kuin maanomistajakin. Sopimista helpottaa kun kysymyksessä on yksi yksityinen maanomistaja tai esimerkiksi ra-

kennusliike tai muutama yksityinen maanomistaja, joiden intressit ovat samantyyppiset tai samansuuntaiset. Haastavampi tilanne syntyy kun on useita maanomistajia, joiden maa-alueet ovat erisuuruisia, ja valmisteltavaan kaavaan kohdistuvat odotukset, mahdollisuudet ja halut toteuttaa kaava ovat erilaiset.

4.1.2 Maanomistajien yhdenvertaisuus

MRL 91 a§:n 2 momentissa on säädetty, että kustannuksiin osallistumisesta sovittaessa tai kehittämiskorvausta määrättäessä maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuuden vaatimus on yleensäkin keskeinen perusoikeus ja sillä on suuri merkitys alueiden käytön suunnittelussa. Asioiden valmistelu ja päätöksenteko täytyy olla johdonmukaista ja kaikkia tulee kohdella tasapuolisesti. Vaikka säännöksessä korostetaan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, kysymys on kunnan asemasta viranomaisena ja maanomistajana suhteessa yksityisiin maanomistajiin ja toisaalta yksityisten maanomistajien keskinäisestä suhteesta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91a.2 §).

Asemakaavoituksen ensisijaisuutta on korostettu 12 a luvussa. Maanomistajia on kohdeltava tasapuolisesti saman kaava-alueen sisällä samantyyppisissä tilanteissa. Myös vastaavia kaava-alueita kaavoitettaessa maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisella kohtelulla on tarkoitettava myös sitä, että eri maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti kunnan eri maankäyttö-sopimuksia laadittaessa. Sovittaessa eri asemakaava-alueiden toteuttamiskustannusten korvaamisesta maankäyttö-sopimuksissa tulee noudattaa eri alueilla samantyyppisissä olosuhteissa samantyyppisiä periaatteita. Tämä täytyy ottaa huomioon myös sopimusperusteisen ja kehittämiskorvauksen välillä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 480).

4.1.3 Maankäyttö-sopimus

MRL 91 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttö-sopimus). Kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset ovat yhä useammin laajoja yhteis-

työsopimuksia, joiden nimittämisessä pyritään tuomaan esille sopimuksen tarkoitus ja sisältö. Säännöksen mukaan maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. 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. Kaavoitus on prosessina itsenäinen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. (Rintamäki 2007, 46–47).

MRL 91 b § 2 momentin mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen kun kaavaluonnos tai – ehdotus on ollut nähtävillä. Tällöin myös osallistumis- ja arviointimenettelyn mahdollistama kaavan julkinen arviointi on tullut mahdolliseksi. Samassa momentissa säädetään myös, että tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä. Kaavoituksen käynnistämissopimus tehdään luonnollisesti jo paljon aikaisemmin. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91b.2 §).

Maankäyttösopimuksessa ei voida sitovasti sopia laadittavan kaavan sisällöstä missään kaavoitusprosessin vaiheessa. Vasta luonnoksen tai ehdotuksen nähtävillä olon jälkeen voidaan tehdä sitova maankäyttösopimus, jonka pääasiallinen sisältö on se, miten ja missä määrin maanomistaja osallistuu kunnalle kunnan käsittelemän kaavaehdotuksen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (Rintamäki 2007, 48).

Usein käytetty periaate on, että sopimus tehdään ehdollisena, kaavan vaikutukset syntyvät vain jos kaava tulee voimaan. Maankäyttösopimuksilla pyritään varautumaan valmisteltavana olevien kaavojen lopputulokseen ja niiden toteuttamiskustannusten kattamiseen, sopimukset neuvotellaan ja tehdään käytännössä rinnan kaavoituksen kanssa kaavalle kaavaprosessissa tavoitteeksi asetettuja tavoitteita ennakoiden.

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan tässä sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista. MRL 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Maankäyttösopimuksessa voidaan sopia muun muassa, kumpi osapuoli suunnittelee ja rakentaa kunnallistekniikan, mitä maa-alueita maanomistajat luovuttavat kunnalle ja millä ehdoin. Myös rakentamisen aikatauluvelvoitteet ja rakentamista koskevat velvoitteet, mihin kunta sitoutuu, voidaan sopia. Näitä velvoitteita ovat kunnallistekniikka, puistojen ja virkistysalueiden rakentaminen ja aikataulu. Maankäyttösopimuksessa on hyvä olla myös maankäyttösopimuksen ja asemakaavan laatiminen ja aikataulut, kaavoitettavan alueen rajat, maankäyttösopimuksen sopimusalue sekä kaavaluonnos ja/tai – ehdotus. Maankäyttösopimuksella ei kuitenkaan voida syrjäyttää lain mukaista kaavoitusmenettelyä. Säännös vahvistaa käytäntöä, että kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. (Kuntaliitto 2015a).

Maankäyttösopimuksen laatimisessa on noudatettava tiettyjä periaatteita kunnan ja maanomistajan suhteiden järjestelyissä. Asemakaava on MRL 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä. Asemakaavan sisällöstä ei voida maankäyttösopimuksella sopia.

Sopimusmenettelyssä on noudatettava avoimuutta ja kaavoitusmenettelyn osallisilla tulee olla mahdollisuus saada tieto valmisteilla olevasta maankäyttösopimuksesta. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu

maankäyttösopimuksesta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 493).

Maankäyttösopimuksista voi tiedottaa myös kaavoituskatsauksessa. Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia kaavoituskatsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista. Vuoro vaikutuksen kannalta on merkittävää, että sopimuksista on veloitettu tiedottamaan hyvissä ajoin. Tiedottamisvelvollisuutta on muutettu aiempaan MRL 11 § verrattuna. Koska sopimuksissa on kyse julkisen viranomaisen ja yksityisen maanomistajan välisistä suhteista ja velvoitteista, on kunta julkisena viranomaisena velvollinen toimimaan tasapuolisesti kaikkia maanomistajia kohtaan. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 493; Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91b.4 §).

4.2 Kehittämiskorvaus

4.2.1 Edellytykset

Jos maanomistajan kanssa ei syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamisesta palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioituista kustannuksista, eli kehittämiskorvauksen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91c.1 §).

Kehittämiskorvaus on toissijainen keino periä maanomistajalta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneita kustannuksia, koska kunnan on MRL 91 a §:n mukaan ensisijaisesti pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksella. Mikäli maankäyttösopimusta ei synny, on mahdollista siirtyä kehittämiskorvausmenettelyyn. Kehittämiskorvausmenettelyä voidaan soveltaa en-

simmäiseen asemakaavaan, ranta-asemakaavaan ja asemakaavojen muutoksiin. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 501).

Maankäyttösopimuksen ja myös kehittämiskorvauksen edellytyksenä on, että asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä maanomistajalle. Kehittämiskorvauksen edellytyksenä on myös, että jos asemakaava tai asemakaavan muutos laaditaan alueelle, jonne kunta on merkittävältä osin toteuttanut kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevia toimenpiteitä (kadut, puistot, yleiset alueet) ja kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueita merkittävässä määrin palvelee. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91e.1 §).

Jos kunta katsoo maankäyttösopimuksen tekemisen kunnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi, kehittämiskorvausmekanismi varmistaa, että kunta voi kohdella kaikkia maanomistajia tasapuolisesti kaavan toteuttamisesta sovittaessa ja päättäessä riippumatta siitä ovatko kaikki kaavoitettavan alueen maanomistajat halukkaita yhteistyöhön maankäyttösopimusten menettelyn pohjalta (Kuntaliitto 2015a; Rintamäki 2007, 66).

Kehittämiskorvausmenettely täydentää maapolitiikan keinovalikoimaa, sen käyttömahdollisuudet verrattuna muihin toimintamalleihin on monipuoliset ja sitä voidaan soveltaa rinnan muiden toimintamallien kanssa. Koska ensisijaisesti kustannusten jakamisesta tulisi sopia, molempien sopimusneuvotteluosapuolten kannalta olisi hyvä, että epäonnistunut neuvotteluyritys todetaan yhteisesti.

4.2.2 Asemakaavoituksesta saatu hyöty

Asemakaavoituksessa saatu merkittävä hyöty arvioidaan asemakaavan laatimisen aiheuttaman maanomistajan kaava-alueella omistamien kiinteistöjen arvonnousun perusteella. Kiinteistön arvonnousun määrittelyssä on tarkoitus käyttää yleensä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 603/1977 (LunL) 30.1 §:n mukaisesti kauppaa-arvomenetelmää sekä lunastuslaissa säädettyjä käyvän hinnan arviointiperiaatteita. Kehittämiskorvausta peri-

essään kunta jakaa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kaava-alueen tonttien kesken kaavassa tonteille osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttaman kiinteistöjen arvonnousun mukaisessa suhteessa.(Kuntaliitto 2015a).

Ensi kertaa kaavoitettavalla alueella arvonnousuna otetaan huomioon asemakaavan laatimisen aloittamisen aikaisen maapohjan arvo ja hyväksytyt kaavanmukaisen tontin arvon erotus. Kaavan muutostilanteissa tontin arvonnousu määritellään aikaisemman kaavan ja uuden kaavan mukaisten arvojen erotuksena. Kustannusten osittelussa käytetty arvonnousu määritellään kehittämiskorvauksen määräämisen ajankohdan mukaiseen hintatasoon. Kehittämiskorvauksen määräämisen perusteena on tontin käytettävissä oleva rakennusoikeus. Kiinteistön käypä hinta ennen asemakaavoituksen aloittamista ja kehittämiskorvauksen määräämishetkellä arvioidaan kiinteistöjen kauppahintatilastosta hankittavien vertailukauppojen avulla. (Kuntaliitto 2015a).

Subjektiiivisilla tekijöillä ei ole merkitystä kehittämiskorvausta määrittäessä. Ratkaiseva peruste hyödyn merkittävyyden arvioinnissa on maan rahamääräinen arvonnousu, siihen eivät vaikuta maanomistajan varallisuusasema tai se omistaako maan valtio, rakennusliike tai yksityinen omistaja. Lähtökohtana on, että maanomistus määritellään kiinteistölle myönnetyn lainhuudon perusteella.

Kehittämiskorvauksen määräämisen edellytyksenä on MRL 91 b §:n mukaan, että maanomistajalle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä. Kehittämiskorvausta ei voida periä, jos maanomistajan maille on osoitettu asuntorakentamiseen enintään 500 kerrosneliömetrin suuruinen rakennusoikeus, eikä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliömetriä. Mikäli neliömäärä ylittyy, kehittämiskorvaus tulee maksettavaksi koko rakennusoikeuden pohjalta eikä vain 500 kerrosneliömetrin määrän ylittävältä osalta. Kerrosneliömäärä voi olla jakaantunut useammalle saman maanomistajan kaava-alueella omistamalle tontille sen yhteismäärän ollessa ratkaiseva kriteeri.(Kuntaliitto2015b).

MRL 91 c § 4 momentin säännöksellä rajataan yksittäinen pientalorakentaminen eli omakotitalon ja paritalon rakentaminen kehittämiskorvauksen ulkopuolelle. Neliömetrirajan ylittäminenään ja muu käyttötarkoitus eivät johda kehittämiskorvauksen määräämiseen, ellei maanomistajalle rakennusoikeudesta aiheudu merkittävää hyötyä.(Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91c.4 §).

MRL 91 c § 3 momentin mukaan MRL 104 §:n nojalla ilmaiseksi luovutettavan katualueen arvo ja MRL 105 §:n nojalla perittävä katualueen korvaus on otettava vähennyksenä huomioon maanomistajan kustannusvastuuta määrättäessä. Koska kehittämiskorvaus määritetään tonttikohtaisesti ja maanomistajan katualueen ilmaisluovutus käsitellään omistajakohtaisesti, vähennys on jaettava tonteille maanomistajittain tonttien arvonnousun suhteessa. Kehittämiskorvauksen 60 % raja-arvon mahdollinen ylitys selvitetään vasta, kun edellä mainittu katualueen arvon tai katualueen korvauksen vähennys on suoritettu.(Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91c.3 §).

4.2.3 Kehittämiskorvauksessa huomioitavat kustannukset

Kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otettavien kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia sekä kehittämiskorvauksena perittävässä kustannuksissa saadaan ottaa huomioon ainoastaan tavanmukaista tasoa oleva toteutus. Laatutason määrittämisessä on huomioitava kunnan yleisten alueiden tavanomainen laatutaso, mitä on suunniteltu ja tehty aiemminkin. Tasomäärittelyssä tulisi aina huomioida kaava-alueen sijainti, kaavallinen käyttötarkoitus ja ajallinen tarve. (Kuntaliitto 2015b).

Jos kunnan strategiana on kohottaa tietyn alueen laatutasoa tavanomaista paremmaksi, tämä tulisi ottaa huomioon asemakaavan tavoitteissa ja sisällössä. Tällöin kehittämiskorvaus voidaan määrätä korkeampaan laatutasoon perustuvien kustannusten mukaiseksi, jos kunta muussakin toiminnassaan tukee tätä kehitystä. Yleisohjeena voidaan todeta, että niin sanotuissa sopimuskaavoissa kaavaselostuksessa on tarpeen määritellä riittävällä tarkkuudella yleisten aluei-

den aiottu laatutaso. Kaavaselostuksessa on tarpeen esittää ainakin uusien rakennettavien katujen tyyppipoikkileikkaukset ja puistoalueiden yleissuunnitelma. Tällöin voidaan välttyä mahdollisilta rakentamisen laatutason tulkintaepäselvyyksiltä kehittämiskorvausta määrättäessä. (Kuntaliitto 2015b).

Maankäytösopimuksissa yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin tarkoitetuista suorituksista kertyvien varojen käytöstä tietyssä määräajassa näihin kustannuksiin ei ole säännöksiä (Rintamäki 2007,68). Rintamäki olettaa, että maankäytösopimuksin tapahtuva osallistuminen ei välttämättä tarkoita samaa, kuin mitä tavoitellaan kehittämiskorvauksen osalta, vaikka suotavaa olisi. Kehittämiskorvausmenettelyllä saadut varat ovat ”korvamerkittyjä” käytettäväksi juuri tietyn alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mutta maankäytösopimuksilla saadut varat eivät välttämättä mene sen kaava-alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin mihin maankäytösopimus on tehty. MRL 12 a luvun säännöksissä tätä ei ole käsitelty. (Rintamäki 2007,68).

5 KEHITTÄMISKORVAUSMENETTELY

5.1 Kehittämiskorvauksella perittävät kustannukset

MRL 91 d § 1 momentissa on määritelty ne kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset, jotka voidaan ottaa huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä. 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. Mikäli kunta käyttää kehittämiskorvausmenettelyä se voi periä vain sille aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannuslajit sekä vain sellaisia yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia, jotka on säädetty laissa ja joiden toteutusvastuu lain mukaan kuuluu kunnalle. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91d.1 §).

Kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevat toimenpiteet ja maanhankinnat voidaan ottaa huomioon. Maanomistajilta voidaan pääsäännön mukaan periä kunnalle laissa mainittujen toimenpiteiden ja maahankintojen aiheuttamat kustannukset riippumatta siitä suoritetaanko ne kaava-alueella vai sen ulkopuolella edellyttäen, että ne palvelevat merkittävässä määrin kaava-alueita. Näitä toimenpiteitä tai maahankintoja voivat olla esimerkiksi kokoojakadun, sillan tai muun laajempia alueita palvelevan rakenteen rakentamisesta tai kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi palveleva tarve, esimerkiksi koulutontin hankinta. Näissäkin kustannukset voidaan ottaa huomioon vain siltä osin kuin hankkeet palvelevat merkittävässä määrin asianomaisia kaava-alueen tontteja. Kehittämiskorvausta ei voi soveltaa esimerkiksi vesihuollon toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. (Kuntaliitto 2015b).

Kunta voi saada kaava-alueita palvelevat kadut, puistot, muut yleiset alueet sekä kunnan tarpeisiin osoitettujen yleisten rakennusten tontit omistukseensa MRL 94–96 §:n säännösten mukaisesti. Katualueet kunta saa omistukseensa ensimmäisen asemakaavan alueella MRL 104 §:n rajoituksin ilmaiseksi. Kehit-

tämiskorvausta määrättäessä tulee näiden alueiden hankintakustannukset arvioida lunastuslaissa säädettyjä periaatteita noudattaen, LunL 31 §:n arvonleikkaussäännöksen vaikutus huomioiden. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 504/200513:94–96 §).

MRL 91 d § 1 momentin mukaan voidaan kunnostamiskustannuksina ottaa huomioon kunnan vastattavaksi tulevien koulujen, päiväkotien ja muiden vastaavien tonttien ja yleisten alueiden maaperän kunnostamisesta aiheutuvat kustannukset. Maaperän kunnostaminen tulee tapahtua sillä kaava-alueella, jolla kehittämiskorvausta sovelletaan. Maaperän kunnostamiskustannukset kohdennetaan ensisijaisesti maaperän pilaajan maksettavaksi.

Ympäristösuojelulain (527/2014) 75 §:n mukaan se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle. Mikäli tämä ei ole mahdollista, voidaan kustannukset kohdentaa kehittämiskorvauksena kaava-alueen maanomistajien maksettavaksi. Koska pilaantuneen maaperän kunnostamiskustannukset saattavat nousta hyvinkin suuriksi, on erityisen tärkeää, että asia on jo ennalta selvitetty arvioitaessa kaavoitushankkeen yleisiä edellytyksiä. (Kuntaliitto 2015 a).

Kaava-alueen meluselvityson yksi tehtävä kaavatyön aikana. Kaava-alueella kunta vastaa meluntorjunnasta kunnan toteutettavaksi kuuluvalla yleisellä alueella siten, että melumäärät eivät ylitä tontin piha-alueilla määriteltyjä ohjearvoja. Tämän melun torjumiseksi aiheutuvia kustannuksia voidaan huomioida kehittämiskorvauksessa. Lähtökohtana on, että meluntorjuntarakenteet vastaavat tavanomaista kunnassa käytettyä tasoa ja että niitä osoitetaan rakennettaviksi siten kuin kunnassa yleensä on vastaavissa kohteissa osoitettu. Meluntorjuntaa ei välttämättä toteuteta kaava-alueella, vaan se voidaan hoitaa myös sen ulkopuolella. Osa liikennemelun torjunnasta on sellaista, että sen toteuttamisvastuu ei kuulu kunnalle, silloin syntyviä kustannuksia ei voida myöskään siirtää kehittämiskorvaukseen. (Kuntaliitto 2015b).

MRL 91 d § 2 momentin mukaan kehittämiskorvaukseen luettavina kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannuksien ei tarvitse perustua lopullisiin suunnitelmiin ja mikäli työt on tarkoitus teettää ulkopuolisella, kustannukset voidaan arvioida. Tässäkin kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Kehittämiskorvauksen kustannusten perusteena on käytettävä tavanomaista kunnassa noudatettua tasoa toteutettavan alueen olosuhteissa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91d.2 §).

5.2 Toimenpiteet ja velvollisuudet

Kunnan on MRL 91 d § 3 momentin mukaan pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Lähtökohtana on että, kunta toteuttaa asemakaavan toteuttamistoimenpiteet alueen rakentamisen kannalta ja muutoin oikea-aikaisesti ilman viivytystä. Kunnan talouden kannalta tämä edellyttää, että kehittämiskorvauksista kertyvät varat ohjataan asianomaisten kaavojen toteuttamiseen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91d.3 §).

MRL 86 §:n pykälän mukaan kunnan kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ole pidettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydyttävään liikennetarpeeseen verrattuna. Säännös on joustava ja antaa kunnalle liikkumavaraa sen suhteen missä järjestyksessä katuverkkoa rakennetaan. Myös kunnan toteutettavaksi kuuluva kunnan tarpeisiin osoitettu muu yleinen alue esimerkiksi puisto on toteuttava, kun asemakaavan mukainen maankäyttö edellyttää toteuttamista, jollei toteuttamisen lykkääminen ole kunnan taloudelliset edellytykset huomioon ottaen perusteltua. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 504/2005 12:86 §).

MRL 91 e §:ssä on erityissäännös sellaisia tapauksia varten, joissa MRL 91 d §:n toimenpiteet on merkittävältä osin toteutettu aikaisemmin. Näiden toimenpiteiden osalta, jotka on merkittävältä osalta toteutettu ja joiden johdosta kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalle ne kustannukset, jotka kaava-alueella merkittävässä määrin palvelee. Kustannukset jyvitetään tonttikohtaisesti sen perusteella, miten toteuttamistoimenpide tai maanhankinta asianomaista tonttia palvelee. Esimerkiksi taajaan rakennetuilla kaupunkialueilla lisättävä tai muutettava rakennusoikeus ei aina välttämättä aiheuta juuri toteuttamisvaiheessa kunnalle kustannuksia, mutta on kuitenkin toteutuakseen edellyttänyt aikaisempia vastaavia kustannuksia. (Kuntaliitto 2015b).

Jos maanomistaja on aiemman kaavan laatimisen yhteydessä osallistunut kunnalle aiheutuviin kustannuksiin katualueiden, yleisten alueiden ja muiden vastaavien kustannusten kattamiseen, suoritettavat korvaukset on vähennettävä kehittämiskorvausta määrättäessä. Nämä korvaukset ovat maankäytösopimuksen tai aikaisemman kehittämiskorvauspäätöksen mukaan tai MRL 104, 105 tai 112 §:n perusteella suoritettuja korvauksia. Varsin tavallista on, että maanomistaja on aiemman kaavan laatimisen yhteydessä osallistunut kunnalle aiheutuviin kustannuksiin katualueiden, yleisten alueiden ja muiden vastaavien kustannusten kattamiseen. Kiinteistöstä maksetut kiinteistöverot tai muut julkisoikeudelliset maksut eivät kuitenkaan vähennä kehittämiskorvauksen määrää. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 505).

5.3 Kehittämiskorvauksen määrääminen

MRL 91 f §:ssä kehittämiskorvaukselle on säädetty enimmäismäärä. Ositelluista toteuttamiskustannuksista voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Tarkoitus on, että maanomistajalle jää aina kohtuullinen osa kaavan tuottamasta hyödystä. Kehittämiskorvauksen määrääminen ja siinä säädetty 60 prosentin enimmäisraja ei kuitenkaan aina kata yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, varsinkaan vähäisen arvonnousun paikkakunnilla. Kunnilla on mahdollisuus päättää yleisesti tai tietyllä kaava-alueella

sovellettavasta alhaisemmasta enimmäismäärästä.(Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 506).

Kun kunnassa päätetään kehittämiskorvauksesta, tärkeää on, että päätöksenteossa kustannukset arvioidaan objektiivisesti noudattaen samanlaisilla alueilla samanlaisia periaatteita. MRL 91 g § 1 momentissa edellytetään, että päätöksestä tulee ilmetä korvauksen määräämisen perusteet. Siihen tulisi sisältyä riittävästi yksilöity luettelo kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otetuista kaavan toteuttamiskustannuksista sekä kaavan aiheuttamasta tonttien arvonnoususta ja muista kustannusten ositteluun vaikuttavista seikoista selvitys. Kustannusten määräämisen tulee olla johdonmukaista ja maanomistajia on kohdeltava MRL 91 a §:n 2 momentin mukaisesti yhdenvertaisesti. (Jääskeläinen& Syrjänen 2010, 506).

Yhdyskuntarakentamisen laatu- ja kustannustaso kaava-alueilla tulisi olla samantyyppisillä alueilla samanlainen. Kustannukset jotka eivät ole välittömästi kaavan toteuttamisesta kaava-alueella syntyviä kustannuksia, voivat aiheuttaa vaikeuksia yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Kunnan tulee päättää niistä periaatteista, joiden mukaan näitä kustannuksia kunnassa sisällytetään kehittämiskorvaukseen.

MRL 91 g § 2 momentissa on säädetty kehittämiskorvauksen kohdentamisesta asemakaavan mukaisiin omistusyksiköihin. Kehittämiskorvaus määrätään kullekin kaavan mukaiselle tontille. Tämän vuoksi asemakaavassa täytyy olla sitova tonttijako. Korttelialueella, jolla on yksi omistaja ja käyttötarkoitus on sama, ei sitova tonttijako ole tarpeen. Tällöin kehittämiskorvaus voidaan määrätä korttelikohtaisesti. Mikäli kortteli jaetaan myöhemmin tonttijaolla tonteiksi ja tontit muodostetaan lohkomalla kiinteistöiksi, MRL 91 l §:n mukaan korttelikohtaisesti määrätty kehittämiskorvaus on tarpeellista kohdistaa tonttikohtaisesti. Kohdistaminen on tehtävä ennen maksuunpanoa tonttien pinta-alojen suhteessa.(Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91g.2 §; 12A:91l §).

Tontin tai sen osan omistajan on suoritettava kehittämiskorvaukselle kahden prosentoinen vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, kun kaava on tullut voimaan ja kehittämiskorvausta koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91g.3 §). Tarkoituksena on kannustaa maanomistajaa kaavan toteuttamiseen ja toisaalta kattaa osaksi kustannusten nousua. Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 25:189a §).

5.4 Lausunnot ja kuuleminen

Ennen asemakaavan hyväksymistä ja kehittämiskorvauksen määräämistä kunnan tulee, mikäli kehittämiskorvausmenettelyyn päätetään ryhtyä, laatia päätösehdotus. Myös päätösehdotus on annettava kuntalain 95 §:ssä säädetyllä tavalla tiedoksi niille maanomistajille, joita ehdotus koskee. Kuntalain kyseisen säännöksen mukaan asianosaisille lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä, päätösehdotus edellytetään toimitettavaksi vastaavalla tavalla tiedoksi. Maanomistajalla on oikeus 30 päivän kuluessa tehdä muistutus ehdotuksesta. (Kuntaliitto 2015a).

Kuulemissäännöksellä on tarkoitus saattaa maanomistajan tietoon päätöksen teon perusteet ja antaa hänelle mahdollisuus esittää omat näkökohtansa ja vastaargumenttinsa niiden johdosta. Kuulemisen laiminlyönti on menettelyvirhe, jonka vuoksi päätös voidaan kumota. Menettelyllisesti on riittävää, että maanomistajalle varataan tilaisuus tehdä muistutus määräajassa. Samanaikaisesti maanomistajien kuulemisen yhteydessä pyydetään myös maanmittauslaitoksesta lausunto. Kunnan tulee aina lähettää maanomistajien muistutukset viivytyksettä maanmittauslaitokseen, jotta ne ovat maanmittauslaitoksen käytettävissä lausuntoa annettaessa. (Kuntaliitto 2015a).

Maanmittauslaitos ottaa lausunnossaan kantaa erityisesti kiinteistöjen arvonnousua koskevaan osuuteen. MRL 91 h § 3 momentissa säädetään, että kehittämiskorvausta määrättäessä voidaan kiinteistön arvonnousua koskevilta osin poiketa maanmittauslaitoksen lausunnosta vain erityisestä syystä. Mikäli maanmittauslaitoksen lausunnon perusteella päätösehdotusta muutetaan, ehdotus saattaa olla tarpeen antaa uudelleen tiedoksi maanomistajille ja varata uusi mahdollisuus muistutuksen tekemiselle. Mikäli kaavatyön edetessä on selkeästi nähtävissä, että prosessin aikana joudutaan mahdollisesti turvautumaan kehittämiskorvausmenettelyyn, kunnan olisi hyvä informoida tästä maanmittauslaitosta hyvissä ajoin (Kuntaliitto 2015a). Hyvän hallinnon ja periaatteiden mukaisesti kirjallisen, perustellun vastauksen antaminen maanomistajien muistutuksiin on suositeltavaa.

Kaavayksiköiden pinta-aratiedot pitää olla käytettävissä kun päätösehdotuksesta pyydetään lausuntoa ja maanomistajia kuullaan. Jotta lain edellyttämä kuulemisvaihe toteutuu, tonttijakoluonnos pitää olla nähtävillä samanaikaisesti kaavaluonnoksen kanssa. Kun tonttijako sisältyy asemakaavaan, asemakaavakartalla osoitetaan tonttien numerot ja rajat. Koska pääsääntöisesti tonttijako pitää osoittaa asemakaavassa kehittämiskorvausta käytettäessä, niin sanotuissa sopimuskaavoissa tulisi varautua osoittamaan tonttijakoehdotus asemakaavaehdotuksessa. Tällöin voidaan välttää tilanne, että asemakaavaehdotus pitäisi palauttaa kehittämiskorvauksesta johtuen ennen hyväksymistä muutettavaksi. (Kuntaliitto 2015a).

5.5 Maksuunpano ja siihen liittyvät toimenpiteet

Kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaa se, joka omistaa alueen kehittämiskorvauksen määräämisajankohtana tai se jolle alue on siirtynyt vastikkeetomalla saannolla (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91i.1 §). Kun kehittämiskorvaus määrätään asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi, määräämispäätös tehdään ajankohtana, jolloin pian ryhdytään rakentamaan asemakaavan mukaisille tonteille. Asemakaavan hyväksymisen jälkeen alkaa rakentaminen ja tontteja myydään ja tämän vuoksi onkin tärkeää säätää siitä, ke-

nelle kehittämiskorvauksen maksaminen kuuluu. Lain tavoitteena on, että se joka saa kaavoituksesta koituvan hyödyn, myös vastaa kustannuksista. (Kuntaliitto 2015a).

Rakennuslupa ja maan myynti laukaisevat kehittämiskorvauksen maksuvelvollisuuden. Kunnan on pantava kehittämiskorvaus maksuun viipymättä sen jälkeen kun kiinteistö on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen rakennusluvun perusteella rakennettavissa. MRL 91 i §:n säännöksessä on lähdetty siitä, että kehittämiskorvaus on oikeudenmukaista periä siinä vaiheessa, kun rakentaminen ja samalla kaavasta saatava hyöty konkretisoituvat. Maksuvelvollisuus laukeaa myös, kun kaavatonttiin kuuluva alue on luovutettu vastikkeellisella saannolla (kauppa tai vaihto). Valitus kehittämiskorvauksen maksuunpanosta ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Jotta kehittämiskorvausmenettelyn kohteena olleella kaava-alueella maksuunpano suoritetaan oikea-aikaisesti, kunnan täytyy seurata myönnettyjä rakennuslupia sekä kaupanvahvistajilta saatujakiinteistönluovutusilmoituksia. (Kuntaliitto 2015a).

Kunnan on toimitettava maanomistajalle kehittämiskorvauksen perimistä varten maksulippu. Siihen on merkittävä kehittämiskorvaus ja sille laskettu kahden prosentin korko. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91j §). Kehittämiskorvauksesta vastaava voi olla koko tontin, määräosan tai alueellisen osan omistaja. Kunnan tulee kehittämiskorvauksen maksuunpanon yhteydessä tehdä maksuunpanopäätös, jossa yksilöidään maksaja, tontti tai alue, kehittämiskorvaus ja sen korko sekä maksun erääntymisajankohta. Päätös annetaan maksuvelvolliselle tiedoksi lähettämällä kirjeellä siten kuin kuntalain 95.1 §:ssä säädetään, päätöksen liitetään myös valitusosoitus. (Kuntaliitto 2015a).

Jos rakennusluvun perusteella toteutetaan vain vähäinen osa tontille kaavassa osoitetusta rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrästä, tämän rakennusluvun yhteydessä peritään vain rakennusluvalla toteutettava osuus tontille määrätyistä kehittämiskorvauksesta (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91j.2 §). Kunnan on tällöin jaksotettava kehittämiskorvauksen maksuunpano kaavas-

sa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen ja rakennusluvalla toteutettavan rakennusoikeuden suhteessa. Kehittämiskorvaus on suoritettava kolmen kuukauden kuluessa maksuunpanosta ja eräännytynyt kehittämiskorvaus voidaan ulosottaa ilman erillistä tuomiota tai päätöstä.(Kuntaliitto 2015a).

Muutosta kehittämiskorvauksen maksuunpanoa koskevaan kunnan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus on rajoitettu siten, että maksuunpanon yhteydessä muutosta ei voida hakea kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä lainvoimaisesti ratkaistujen korvauksen perusteiden osalta. Muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.(Kuntaliitto 2015a). Kehittämiskorvaus voidaan panna maksuun myös maanomistajan pyynnöstä jo ennen kuin tontti on lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91k.2 §).

Maankäytösopimuksissa on ollut yleistä, että maanomistaja voi suorittaa kehittämisskorvauksen maa-alueen luovutuksena tai muuna omaisuutena. Lakiin ei ole kirjoitettu maankäytösopimuksien osalta tällaista menettelyä, säännös on tullut vasta kehittämisskorvauksen maksamisen osalta. MRL 91 k §:n mukaan kunta ja maanomistaja voivat sopia kehittämisskorvauksen suorittamisesta kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena. Mikäli maanomistaja maksaa kehittämisskorvausta maa-alueena, maa-alueen luovutuksesta on maksettava mahdollinen luovutusvoiton vero. (Kuntaliitto 2015a).

Jos kunta muuttaa asemakaavaa tai tonttijakoa siten, että kehittämisskorvauksen perusteet olennaisesti poistuvat, kunnan on päätettävä kehittämisskorvauksen perimättä jättämisestä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91m §). Päätös kehittämisskorvauksen perimättä jättämisestä tulisi tehdä silloin, kun kaavamuutoksella vähennetään huomattavasti maanomistajan rakennusoikeutta tai kun kaavamuutoksen seurauksena kunnalle aiheutuisi merkittävästi vähemmän yhdyskuntarakentamisen kustannuksia tai kehittämisskorvauksilla katettavia maanhankinnan kuluja. Rakennusoikeuden vähentäminen ei automaattisesti tarkoita, että kehittämisskorvaus tulisi jättää perimättä, vähennyksen tulee olla

huomattava. Maksuunpanon yhteydessä rakennusoikeuden muutos on mahdollista oikaista.(Kuntaliitto 2015a).

Jos kehittämiskorvauksen perusteet ovat tonttijaon muuttamisen tai muun vastaavan syyn vuoksi muuttuneet, kehittämiskorvaus on maksuunpanon yhteydessä oikaistava muuttunutta tilannetta vastaavaksi (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91o §). Jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määrittämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunta voi myöntää vapautuksen kokonaan tai osittain kehittämiskorvauksen suorittamisesta tai myöntää lykkäystä maksun suorittamisesta (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91n §).

MRL 91 n §:n perusteluissa on esimerkkinä esitetty maan arvon aleneminen niin, että kehittämiskorvaus olisi perimishetkellä määrättävä huomattavasti alhaisemmaksi kuin kaavan hyväksymiseen liittyen tapahtui. Tällöin on mahdollista kohtuullistaa kehittämiskorvausta, luopua sen perimisestä kokonaan tai antaa lisää maksuaikaa, jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määrittämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta.(Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91n §).

MRL 91 p §:n mukaan kehittämiskorvauksista on pidettävä luetteloa, siihen tulee merkitä tonteille määrätty kehittämiskorvaukset ja niiden maksamista koskevat tiedot. Kun kunta on määrännyt kehittämiskorvauksen perittäväksi, sen tulee viipymättä ilmoittaa tästä sille kirjaamisviranomaiselle, jonka toimialueella kiinteistö sijaitsee, merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Perustelujen mukaan luettelon tarkoituksena on varmistaa tonttien omistajien ja vastikkeettoman luovutuksensaajan tiedonsaantomahdollisuudet kunnan määrittämistä kehittämiskorvauksista. Luettelo on välttämätön tiedon lähde ja peruste määrittäessä myöhemmin kaavamuutosten yhteydessä kehittämiskorvauksia. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91p §).

Vastikkeettomissa omistajanvaihdostilanteissa kiinteistön luovutuksensaajalla on mahdollisuus saada lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä tieto vastattavakseen

siirtyvästä kehittämiskorvauksesta. Kunnan tulee myös ilmoittaa kun kehittämis-
korvaus on maksettu, jotta maanmittauslaitos voi poistaa merkinnän lainhuuto-
ja kiinnitysrekisteristä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 222/2003 12A:91p.2 §).

6 MAANKÄYTTÖPOLITIikka JA MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET KUUSAMON KAUPUNGISSA

6.1 Maankäyttöpolitiikka

Kuusamon kunnanvaltuusto on hyväksynyt 17.9.2012 § 38 maankäyttöpoliittisen ohjelman. Maankäyttöpoliittisen ohjelman tavoitteena on saattaa aiemmat linjaukset (kunnanvaltuusto 14.12.1998 § 71) ajan tasalle ja kaupunki ottaa tarvittaessa käyttöön kaikki lain mukaiset maanhankinnan keinot ja maankäyttöpoliittisia linjauksia täsmennetään. (Kuusamo 2012, 1).

Aiempi maankäyttöpoliittinen ohjelma (kunnanvaltuusto 14.12.1998 § 71) tähtäsi silloisen rakennuskaavan toteuttamiseen ja eheyttämiseen. Ohjelman toteuttamisella tavoiteltiin merkittäviä säästöjä investointi- ja ylläpitokustannuksissa sekä kasvua tuloihin. Tavoitteena oli myös kuntalaisten viihtyvyyden ja turvallisuuden parantaminen. Toteuttamisessa osin onnistuttiin ja osin toteutus jäi keskenäiseksi. (Kuusamo 2012, 1).

Maankäyttöpoliittiseen ohjelmaan (kunnanvaltuusto 17.9.2012 § 38) on asetettu maanpolitiikan periaatteet ja tavoitteet. Maapolitiikan tavoitteena on varmistaa yhdyskuntarakenteen kehittyminen kuntatalouden kannalta kestäväällä tavalla ja järjestää asukkaille, matkailijoille ja yritystoiminnalle monipuolinen ja tarkoituksenmukainen toimintaympäristö. (Kuusamo 2012, 3).

Kaupunki omistaa yhteensä 5560 ha maata, josta suurin osa on metsätalousmaata n. 3630 ha. Tonttimaata asumiseen on n. 79 ha, pientalotontteja on vuokrattu 259 kpl (32 ha) ja vapaana 55 kpl. Yksityisten maanomistajien omistuksessa on Kirkonseudun asemakaava-alueella 274 kpl rakentamattomia asuinpientalotontteja. Teollisuustoimintaa varten on tontteja tai alueita n. 28 ha ja lisäksi on vuokrattu teollisuudelle/yritystoiminnalle n. 33 ha. Kaupunki omistaa Kirkonkylän kaava-alueen viheralueista n. 62 % (n.324 ha). (Kuusamo 2012, 3).

Rukalla maa on pääasiassa valtion (metsähallituksen) ja yksityisten maanomistajien omistuksessa. Kaupunki omistaa Rukan asemakaavan viheralueista n. 28 % (n. 185 ha). Rukan asemakaavassa on viheraluetta yhteensä n. 651 ha. Asemakaavan keskeisillä alueilla kaupunki ainoastaan vuokraa asuin-, liike- ja toimistorakennusten, julkisten rakennusten sekä teollisuusrakennusten tontteja. Tällöin kaupunki luo edellytykset rakentamiselle, mutta samalla turvaa maanomistuksen pitkälle tulevaisuuteen. (Kuusamo 2012, 3).

Kaupunki ei ole hankkinut reiluun 10 vuoteen maata asuntotonttituotantoa varten. Vapaaehtoisin kaupun kaupunki on ostanut raakamaata teollisuustonttien ympäriltä. Maa-alueita on siirtynyt kaupungille myös maankäytösopimuksiin perustuvilla alueluovutuksilla. Kaupunki ei ole käyttänyt etuosto-oikeutta, mutta lunastusoikeutta kaupunki on käyttänyt virkistysalueiden ja reittien toteuttamiseen.(Kuusamo 2012, 3).

Maankäyttöpoliittisen ohjelman tavoitteena on, että kaupunki hankkii raakamaata maankäytön suunnitelmiin ja tarpeisiin perustuen. Erityisesti pyritään hankkimaan maata erittäin laadukasta asuinrakentamista varten Kirkonseudun asemakaavan alueelta tai sen lievealueelta ja asemakaavoittaa laadukkaita tontteja pientaloasumisesta varten. Maanhankinnan tulee olla perusteltua ja johtaa yhteisiin alueisiin (Kuusamo 2012,4).

Kaavoituspolitiikan kannalta tavoitteena on järjestää asukkaille ja yrityksille riittävästi monipuolisia ja tarkoituksenmukaisia rakennuspaikkoja, viheralueita ja liikenneväyliä sekä tukea yhdyskuntarakennetta eheyttää rakentamista haja-alueelle. Riippumatta maanomistusoloista varmistetaan yhdyskuntarakenteen kehittyminen kuntatalouden kannalta kestäväällä tavalla. (Kuusamo 2012, 7).

Maankäyttöpoliittisen ohjelman mukaan kaupunki laajentaa asemakaavaa keskustassa vain omistamillaan mailla. Mikäli asemakaavaa laajennetaan yksityiselle maalle, on sille oltava yhdyskuntakehityksen kannalta erityisen pakottava tarve. Asemakaavaa muutetaan kaupungin kehityksen niin vaatiessa, muutokselle täytyy olla pätevä peruste ja muutoksen tulee täydentää ja eheyttää ole-

massa olevaa kaavaa. Toimintatavoitteena on silloin, että maanomistajan kanssa laaditaan sopimus, jossa sovitaan muutoksesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta ja mikäli muutoksesta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä, arvonnoususta kaupungille maksettavasta maakäyttösopimuskorvauksesta (30...60 %) käytettäväksi kaupunkiympäristön kehittämiseen (Kuusamo 2012,7).

Kuusamon kaupunki ei nimeä erillisiä maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:n tarkoittamia kehittämisalueita. MRL 110 §:n mukaan kunta voi määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kehittämisalueeksi. Kaupungin tavoitteena on tutkia kaavalla alueiden kehittämistarpeet. Myöskään rakentamiskehotuksia kaupunki ei aio antaa, toteutumattomien alueiden muuttaminen houkuttelevimmiksi tai rakennuspaikkojen parantamisella pyritään samaan alueet käyttöön. (Kuusamo 2012, 13–14).

Maapolitiikan keinona voisi käyttää myös korotettua kiinteistöveroa vapailla tonteilla, mutta Kuusamossa tavoitteena on, että korotettua kiinteistöveroa ei käytetä, vaan kiinteistöveron perintää tehostetaan ja verotuksen perusteiden oikeellisuutta parannetaan yhdessä veroviraston kanssa. Alueelle, jolla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä, kunta voi määrätä rakennuskiellon. Kaupunki käyttää tarvittaessa rakennuskieltoa rakentamisen ohjauksen ja valvonnan välineenä. (Kuusamo 2012, 14–15).

Maapolitiikan tavoitteiden ja toimintalinjan muodostaminen on osa kunnan strategista suunnittelua. Maapoliittisen toimintalinjan tulee olla johdonmukainen ja hankalissakin tilanteissa kunnan tulisi toimia valitun strategian mukaisesti. Virkamiehet valmistelevat ja selvittävät vaihtoehtoisten maapoliittisten keinojen käyttömahdollisuuksia ja luottamusmiesten täytyy sitoutua pitkäjänteiseen maanpolitiikkaan. Osallistuminen ja osaaminen, asioihin perehtyminen sitouttaa molemmat yhdessä maapolitiikan menestykselliseen ja suunnitelmalliseen hoitamiseen. Maapolitiikan lain sallimat pakkokeinot ymmärretään ehkä liian mustavalkoisina ja niiden käyttöä selvittävän kunnan pelätään näyttäytyvän käskijänä kuntalaisia kohtaan.

6.2 Maankäytösopimukset

Kuusamon kunnassa, joka nykyään kaupunki, on myös tehty paljon maankäyttöön liittyviä sopimuksia. 1970- ja 1990-luvuilla tehtiin kaavoitussopimuksia. Sopimuksia tehtiin keskustan ja Rukan alueella.

Rukan alueen kaavoitussopimuksissa on pääasiassa sovittu asemakaavoitukseen liittyvistä rakennusoikeuksien lisäämisestä, kaavateiden toteuttamisesta ja kunnossapidosta sekä reittien toteuttamisesta ja sijoittumisesta. Rukan alueella rakentaminen oli pääsääntöisesti loma-asumiseen liittyvää rakentamista. (Mustonen 2015).

Silloisten periaatteiden mukaan arvonnoususta perittiin 20 mk /kem². 1-2 rakennuspaikkaa sai automaattisesti, ilman että joutui maksamaan kunnalle, mutta siitä ylimenevästä osasta rakennuspaikoista ja /tai rakennusoikeudesta kunta peri arvonnoususta korvausta. Tavallista oli, että kaavoitussopimuksessa sovittiin kaavan toteuttamiseen liittyvien kaavateiden rakentamisesta ja kunnossapidosta. Pääsääntöisesti kaavateiden rakentaminen ja kunnossapito jäi maanomistajille. Sopimuksissa edellytettiin, että kaavatiesuunnitelmat hyväksyttiin kunnalla ennen rakentamista. Osa näistä kaavateistä on edelleen maanomistajien vastuulla. (Mustonen 2015).

Keskustan alueella oli samat periaatteet, mutta rakentaminen oli yksittäisten omakotitonttien rakentamista. Keskustan alueella menettely poikkesi Rukan alueen sopimuksista, sillä keskustassa kaupunki rakensi ja kunnossa piti kaavatiet. Puistoalueet kaupunki osti yksityisiltä maanomistajilta 3-5 markan neliöhinnalla. Sopimuksia tehtiin Rukan ja keskustan alueilla niin rakennusliikkeiden kuin yksityisten maanomistajien kanssa. (Mustonen 2015.)

Kuusamon kaupungin maankäyttöpoliittisen ohjelman mukaan "muutettaessa kaavoitettuja yksityisten maanomistajien alueita, kaavoituksesta laaditaan maankäytösopimus hyväksytyjen periaatteiden ja tehtyjen sopimusten mukaisen käytännön mukaisesti." (Kuusamo 2012, 13).Kaupunki on laatinut ja hyväk-

synyt maankäyttösopimusperiaatteet kunnanvaltuustossa 18.6.2001 § 60. Periaatteiden mukaan maanomistajalta peritään kaavanmuutoksen laatimisesta kaupungille aiheutuvat kustannukset muutettaessa vähäisessä määrin kaavaa, esimerkiksi käyttötarkoitusta, eikä muutoksesta aiheudu tiestön tai muun tekniikan rakentamiskustannuksia. (Kuusamo 2012, liite4).

Katujen rakentamis- ja kunnossapitokustannukset sekä muut mahdolliset kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset peritään maanomistajalta kaupungille. Näin tehdään silloin kun muutoksesta aiheutuu kaupungille esimerkiksi tiestön tms. rakentamis- ja kunnossapitokustannuksia, vaikka muutos ei tuo maanomistajalle merkittävää hyötyä (rakennusoikeus kasvaa < 500 kem²). (Kuusamo 2012, liite 4).

Periaatteiden mukaan maankäyttösopimuksilla peritään kaupungille 30 % rakennusoikeuden kasvun tuomasta arvonnoususta käytettäväksi kyseessä olevan asemakaava-alueen kaupunkiympäristön kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Mikäli alueen toteuttaminen edellyttää erittäin kalliita ratkaisuja, korvaus voi olla 50 % arvonnoususta. Lisäksi peritään katujen rakentamis- ja kunnossapitokustannukset sekä muut mahdolliset kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset, kun muutoksesta aiheutuu kaupungille tiestön tms. rakentamis- ja kunnossapitokustannuksia tai muita kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ja muutos tuo maanomistajalle merkittävää hyötyä, rakennusoikeus kasvaa <500 kem². (Kuusamo 2012, liite 4). Maankäyttösopimuksia on laadittu Ruukan ja Kuusamon keskusta-alueille asemakaavamuutosten yhteydessä. Liitteenä 1 on eräs maankäyttösopimus. Liite 1.

Maankäyttösopimusperiaatteiden mukaan maankäyttösopimus voidaan tehdä myös, mikäli maanomistajat haluavat asemakaava-alueella siirtää katujen rakentamis- ja kunnossapitovastuun kaupungille. Silloin kaupunki perii maankäyttösopimuksella katujen rakentamisesta tai kunnostamisesta vaadittuun tasoon aiheutuvat kustannukset ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset maanomistajalta. (Kuusamo 2012, liite 4.)

Vanhoissa kaavoitussopimuksissa Rukan alueella katualueen rakentaminen ja kunnossapito jäi maanomistajalle. Myöhemmin osa maanomistajista on ollut halukas siirtämään tämän rakentamis- ja kunnossapitovastuun kaupungille. Liitteenä 2 on eräs kaavoitussopimus. Liite 2. Näiden maanomistajien kanssa on tehty maankäytösopimukset, missä maanomistajat maksavat kertakorvauksena rakentamis- ja kunnossapitokustannukset kaupungille.

Maankäyttöpoliittisen ohjelman mukaan kaupunki käyttää tarvittaessa kehittämiskorvausmenettelyä. Kehittämiskorvausmenettelyä ei ole vielä käytetty, kun maanomistajien kanssa on päästy pääsääntöisesti sopimukseen. Jos maanomistaja ei ole suostunut maankäytösopimukseen, asemakaavan muutos on toteutettu niin, ettei hänelle tule merkittävää hyötyä tai joissakin tapauksissa asemakaava muutosta ei ole hyväksytyt jakaava jäänyt kesken.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

7.1 Johtopäätökset

Tavoitteenani oli perehtyä maankäyttö Sopimusten lainsäädännön historiaan ja kehittämiskorvausmenettelyyn sekä tehdä kuntiin kysely kehittämiskorvausmenettelyn käytöstä. Koska kuntaliitosta saamani tiedon perusteella kehittämiskorvausmenettelyä ei ole käytetty kuin yhdessä kunnassa, tämä osa jäi pois työstäni. Kysely olisi antanut laajuutta sekä erilaisia näkökulmia työhöni. Olen käyttänyt työssäni vain Kuusamon kunnan maankäyttö Sopimus historiaa, periaatteita ja käytäntöä sekä kehittämiskorvausmenettelyn tulkintaa lainsäädännön perusteella.

Kaavoitus sopimusten osalta käytäntö ja sopimusten sisältö on ollut kirjavaa ja osittain myös laitonta. Lainsäädännössä ei ole ollut sellaisia säännöksiä, mitkä olisivat sallineet sopimukset siinä muodossa ja sen sisältöisinä kuin niitä on tehty. Maankäyttö Sopimusten historiaan ja vanhaan lainsäädäntöön perehtyminen sekä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin ja uudistukseen maankäyttö Sopimusten osalta helpottaa ymmärtämään nykyisen lain sallimaa kehittämiskorvausmenettelyä.

Kehittämiskorvausmenettelyn lainsäädäntöön perehtyminen helpottaa lähteä käyttämään tarvittaessa kehittämiskorvausmenettelyä. Vaikka kaikki tavoitteeni työn osalta ei ollut mahdollista toteuttaa, maankäyttö Sopimusten kirjallisuutteen ja kehittämiskorvausmenettelyn lainsäädännön tulkintaan perehtyminen antoi paljon uutta tietoa. Kehittämiskorvausmenettely lainsäädännön pohjalta tuntuu raskaalta ja työläältä. Onko tämä yksi syy, miksi kunnat eivät ole käyttäneet kehittämiskorvausmenettelyä vai ovatko kunnat päässeet aina sopimukseen maankäyttö Sopimuksesta? Millä tavoin kunnat ovat ratkaisseet tilanteet, jos maanomistaja ei ole ollut halukas sopimaan ja toisaalta kunta ei ole halunnut lähteä kehittämiskorvausmenettelyyn.

7.2 Pohdinta

Maankäyttösopimukset ovat erityislaatuisia sopimuksia. Niissä on saatettu sopia kaavoituksen sisällöstä, perittävistä kustannuksista, ehkä myös arvonnoususta sekä kiinteistökaupoista. Sopimuksia voidaankin pitää yhtä hyvin yksityisoikeudellisina kuin julkisoikeudellisina. Maankäyttösopimukseen liittyy myös vahvasti julkisen vallan käyttöä. Kaavoituksella luodaan taloudellisia arvoja, vaikutetaan ihmisten elinolosuhteisiin ja samalla ehkä korvaamattomalla tavalla tulevaisuuden päätöksentekoon. Tämän vuoksi harkinnan käytön perusteita on voitava valvoa.

Maankäyttösopimuksen luonteesta ja sitovuudesta on eri vaiheissa kirjoitettu paljon. Rakennuslain aikaisten kaavoitussopimusten on usein sanottu olevan päteviä, muttei sitovia. Sopimukset ovat olleet yksityisoikeudellisesti päteviä ja sitovia, mutta eivät julkisoikeudellisesti sitovia. Kumotulla MRL 11 §:lla ei taidettu tavoitella olennaisia muutoksia, säännös oli hyvin niukkasanainen. Kuitenkin MRL 11 § vakiinnutti sopimuskäytäntöä ja maankäyttösopimukset hyväksyttiin. Silloin on todettu perustelematta, että sopimukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. MRL 12 a luvun maankäyttösopimuksia koskevien säännösten perusteluissa tai itse säännöksessä ei oteta kantaa sopimuksen luonteeseen.

Kun maankäyttösopimuksella sovitaan maanomistajalle osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, sopimus saa uudenlaisen luonteen. Sopimuksessa sovitaan asioista, jotka kuuluvat kunnan julkisoikeudellisen harkintavallan piiriin. Maankäyttösopimusta täytyy arvioida suhteessa kaavoitukseen ja toisaalta maankäyttösopimuksen suhdetta kehittämiskorvauksen määräämiseen. Maankäyttösopimukset ovat vapaaehtoisia, mutta tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta kunta voi myös määrätä osallistumaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin kehittämiskorvausmenettelyllä.

Kaavoitettua ja valmiin kunnallistekniikan piirissä olevaa rakennusmaata on huomattava määrä, jota maanomistajat eivät eri syistä ole halukkaita rakentamaan tai myymään rakennettaviksi tai joille ei ole markkinakysyntää. Tällaisista

kaavoista aiheutuu kunnille ylimääräisiä kustannuksia, kaavat vanhenevat, yhdyskuntarakenne hajautuu ja viihtyvyys kärsii. Kuitenkin voi olla myös hyvillä paikoilla sijaitsevia yksityisten maita, joita ei voida kaavoittaa kaavojen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien kustannusten vuoksi. Tästä syystä kunnissa onkin päädytty laajaan sopimuskäytäntöön. Sopimuskäytännöllä on voitu edistää yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaista kehittymistä maanomistuksesta huolimatta. Kunnilla ei välttämättä ilman kaavasta aiheutuvien kustannusten kattamisesta tehtyjä sopimuksia olisi ollut mahdollista ryhtyä kaavan laatimiseen. Maankäyttösopimuksilla ei kuitenkaan aina ole päästy kaava-alueen maanomistajien kanssa tasapuoliseen kohteluun. Kaikki eivät lukuisista neuvotteluyrityksistä huolimatta suostu maankäyttösopimukseen. Osa maanomistajista on hyväksynyt sopimuksen ja kaavasta saamaan hyödyn, mutta osa on saanut hyödyn ”ilmaiseksi”.

MRL 12 a luvun tavoitteena olikin luoda kunnille sellainen järjestelmä, että he voivat ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja muun rakentamisen turvaamiseksi riittävää tonttitarjontaa, ilman että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat esteenä. Kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat osaltaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin.

Kuusamossa maankäyttösopimuksia on tehty paljon, mutta kehittämiskorvausmenettelyä ei ole vielä käytetty. Tulevaisuudessa voidaan joutua siihen tilanteeseen, että kaikki maanomistajat eivät suostu sopimukseen ja muutakaan vaihtoehtoa ei ole kuin kehittämiskorvauksen määrääminen.

Kuntaliiton mukaan kehittämiskorvausmenettelyä on käytetty vain yhden kerran, Ruskon kunnassa. Kehittämiskorvausmenettely vaikuttaa raskaalta ja byrokraattiselta, tämä voi olla yksi syy miksi kunnat eivät ole käyttäneet tätä maapolitiikan keinoa. Toisaalta kehittämiskorvausmenettelystä voi tulla myös pelote. Kehittämiskorvausmenettelyn käyttö vaatii myös paljon työtä kunnalta. Vaikka kehittämiskorvauksen määräämiseen tehdään paljon työtä, kunnan tarvitsema raha yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin voi tulla vasta 10 vuoden kuluttua kehit-

tämiskorvauksen määrittämisestä. Tämä raha ei kohtaa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannuksien kanssa.

LÄHTEET

- Ekroos, A. & Majamaa, V. 2000. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Oy Edita Ab
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Hallituksen esitys 167/ 2002.
- Ijäs, S. 2015. Opinnäytetyö – Maankäytösopimus- Kehittämiskorvaus /Kuusamo. Emailminna.harkonen@kuusamo.fi 10.2.2015. Tulostettu 10.2.2015.
- Jääskeläinen L. & Syrjänen O. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin. 3.painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Kuntaliitto 2015a. Lainsäädännöllinen näkökulma. Viitattu 12.1.2015.
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkkooppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/lainsaadannollinen-nakokulma.aspx
- Kuntaliitto 2015b. Prosessinäkökulma. Viitattu 12.1.2015.
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkkooppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/prosessinakokulma.aspx
- Kuntaliitto 2015 c. Maapolitiikan opas. Viitattu 20.2.2015.
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkkooppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/kunta-ja-maapolitiikka.aspx
- Kuusamo 1998. Kunnanvaltuusto 14.12.1998 § 71.
- Kuusamo 2001. Kunnanvaltuusto 18.6.2001 § 60.
- Kuusamo 2012. Kuusamon kaupunki maankäyttöpoliittinen ohjelma 2012-2020. Kunnanvaltuusto 17.9.2012 § 38.
- Lakikokoelmat 2013. Rakentaminen ja maankäyttö. Edita Publishing Oy.
- Lunastuslaki 29.7.1977/603.
- Mustonen, K. 2015. KimmoKaava. Haastattelu 6.2.2015.
- Mäkinen E. 2000. Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers.
- Mäkinen E. 2000. Maankäytösopimukset uuteen arvioon. Maankäyttö 5/2000.
- Rintamäki V. 2007. Maankäytösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527.

LIITTEET

Liite 1. Maankäytösopimus

Liite 2. Kaavoitusopimus

MAANKÄYTTÖSOPIMUS

Allekirjoittaneet sopijapuolet ovat tehneet seuraavan kaavoitusta, rakentamista, kunnallisteknisiä töitä ja katualueiden luovuttamista ja toteuttamista koskevan sopimuksen.

1. Sopijapuolet

Kuusamon kaupunki (LY 0186418-5) (jäljempänä kaupunki) ja Suomen valtio/Metsähallitus (jäljempänä Metsähallitus).

Tämän sopimuksen täytäntöönpanoa varten perustetaan työryhmä.

2. Sopimuksen kohde

Pinta-alaltaan n. 66 ha oleva määräala rekisteriyksiköstä valtionmaa RN:o 893:101:1. Alue on merkitty oheiseen karttaliitteeseen nro 1.

3. Alueen nykyinen kaavatilanne sekä suoritettava kaavoitus

3.1 Alue on 8.1.1993 vahvistetussa seutukaavassa osoitettu lähivirkistysalueeksi (VL-1). Indeksillä -1 on todettu, että seutukaavaa yksityiskohtaisempiin kaavoihin perustuen alueelle voidaan rakentaa myös matkailupalvelujen rakennuksia. Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan laatiminen on vireillä.

Kuusamon kunnan 13.5.1991 hyväksymässä Rukan osayleiskaavassa alue on osoitettu urheilu- ja virkistyspalvelualueeksi (VU-1), lähivirkistysalueeksi (VL), yksityisten palvelujen ja hallinnon alueeksi (PK) sekä matkailupalvelujen alueeksi (RM-1). Rukan osayleiskaavan tarkistaminen on vireillä. Asemakaavan muutos noudattaa uutta osayleiskaavaehdotusta.

Alueella on voimassa 18.3.2002 vahvistettu asemakaava eli ns. Rukan ajantasakaava. Voimassa olevassa asemakaavassa alue on osoitettu retkeily- ja ulkoilualueeksi (VR), matkailua palvelevien rakennusten korttelialueeksi (RM), katualueeksi, liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi (K-1), suojelualueeksi (S) ja vesialueeksi (W).

- 3.2 Kaupunki laatii karttaliitteessä nro 1 osoitetulle alueelle asemakaavan muutoksen ja laajennuksen, jota koskeva kaavaehdotus pyritään saamaan Kuusamon kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi kesäkuussa 2003. Kaavaluonnos on ollut nähtävillä 12.3.2002 - 11.4.2002.
- 3.3 Kaupunki vastaa asemakaavan muutoksesta ja laajennuksesta. Kaupunki maksaa kaavanlaatimisesta aiheutuvat kustannukset. Kaupunki voi käyttää osan kohdan 7.1 mukaisesta korvauksesta asemakaavan muutoksen ja laajennuksen kustannuksiin.

4. Metsähallitus luovuttaa korvauksetta omistusoikeuden sopimuksen kohteena olevaan katualueeseen kaupungille

Metsähallitus luovuttaa kaupungille korvauksetta kohdan 3.2 asemakaavan muutoksen mukaiset katualueet (sisältää pp-alueet). Tämä luovutus otetaan mukaan kohdan 5. mukaan tehtäviin luovutuskirjoihin.

5. Alueet, joihin Metsähallitus luovuttaa kaupungille omistusoikeuden

Metsähallitus luovuttaa kaupungille kohdan 3.2 mukaisella asemakaavan muutoksella muodostuvista, virkistysalueista (VR -alueet), karttaliitteeseen 1 rajatut alueet n. 12,2 ha, hintaan 0,30 €/m². Tämä kauppahinta on osasuoritus tämän sopimuksen kohdan 7.1 mukaisesta korvauksesta. Virkistysalueen luovutuksesta laaditaan erillinen luovutuskirja kolmen kuukauden kuluessa kohdan 3.2 mukaisen asemakaavan muutoksen tultua lainvoimaiseksi.

Metsähallitus suorittaa kaupungille tämän sopimuksen kohdan 7.1 mukaisista korvauksista 840 000 € luovuttamalla kaupungille kohdassa 3.2 selostetun asemakaavan muutoksen mukaisen korttelin 288, erillisellä luovutuskirjalla kolmen kuukauden kuluessa kohdan 3.2 mukaisen asemakaavan muutoksen tultua lainvoimaiseksi.

Kaupunki laatii em. luovutuskirjat.

6. Rakentamis- ja kunnossapitovelvollisuudet

- 6.1 Kaupunki sitoutuu toteuttamaan tämän sopimuksen kohdassa 3.2 tarkoitetun asemakaavan muutoksen mukaisen kunnallistekniikan (tiestön, aluevalaistuksen, kaapeli-tv-, tietoliikenneverkon, puhelinkaapeloinnin sekä vesi- ja viemärihuollon runkoverkoston korttelien rajalle saakka) ennalta sovitun toteuttamisjärjestyksen mukaan laadukkaasti yleisesti hyväksytyjen standardien mukaisesti. Kaupunki ja Metsähallitus tekevät yhdessä sähköyhtiön kanssa alueelle sähköliittymäsopimukset, joiden liittymämaksut kattavat alueella kulkevan 20 kV:n sähkölinjan siirto- ja maahanupotus kustannukset tai neuvottelevat sopimuksen, jolla rahoitetaan sähkölinjan siirto- ja maahanupotus kustannukset. Tontteja edelleen luovutettaessa kaupunki ja metsähallitus luovuttavat myös ko. tontille mahdollisesti kuuluvan sähköliittymän. Kaapeli-tv- ja tietoliikenneverkkojen käyttäjät tekevät erilliset liittymäsopimukset ko. palveluntarjoajan kanssa.
- 6.2 Kaupunki vastaa tämän sopimuksen kohdan 3.2 mukaisen alueen kadunpidosta niin kuin kulloinenkin lainsäädäntö velvoittaa.
- 6.3 Tämän sopimuksen osapuolille ei aiheudu kohdan 3.2 mukaisesta asemakaavan muutoksesta rakentamisvelvoitteita. Sen sijaan sopimuksen kohdassa 8 on todettu kolmansiä osapuolia, edelleen luovutusten yhteydessä, koskevat rakentamisvelvoitteet.

7. Maksut ja korvaukset, jotka metsähallitus suorittaa kaupungille

- 7.1 Metsähallitus maksaa kaupungille korvauksena tämän sopimuksen kohdassa 3.2 tarkoitetun asemakaavan muutoksen toteuttamisen vaatiman yhdyskuntatekniikan rakentamisesta, alueen tiestön kunnossapidosta ja Rukan kaupunkiympäristön kehittämisestä 1 820 000 €. Tästä summasta 840 000 € suoritetaan tämän sopimuksen kohdan 5 mukaisilla tonttien luovutuksilla ja 36600 € kohdan 5 mukaisilla virkistysalueiden (VR) luovutuksilla kaupungille. Kuusamon energia- ja vesiosuuskunta sitoutuu palauttamaan vesi- ja viemäri runkoverkon rakentamisesta aiheutuneet rakentamiskustannukset Metsähallitukselle sitä mukaa kun liittymämaksuja tuloutuu energia- ja vesiosuuskunnalle.

- 7.2 Metsähallitus maksaa kohdan 7.1 mukaisista korvauksista 600 000 € kuukauden kuluessa siitä, kun tämän sopimuksen kohdassa 3.2 tarkoitettu asemakaavan muutos ja laajennus on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi (MRL 201 §). Jäljelle jäävä metsähallituksen maksettava rahallinen korvaus on maksettava vuoden kuluttua asemakaavan muutoksen ja laajennuksen täytäntöönpano kelpoiseksi tulosta.

8. Edelleen luovutukset

Molemmat osapuolet sitoutuvat siihen, etteivät luovuta tämän sopimuksen kohdassa 3.2 tarkoitettulta alueelta maata kolmannelle osapuolelle tiedottamatta asiasta toiselle osapuolelle. Mikäli Metsähallitus tai kaupunki luovuttaa tämän sopimuksen kohdassa 3.2 tarkoitettulta alueelta maata kolmannelle on luovutuskirjaan otettava tämän sopimuksen edellyttämät Metsähallitusta koskevat ehdot soveltuvin osin sekä ehto, jonka mukaan tontin kaavanmukaisesta rakennusoikeudesta on rakennettava 80 % kolmen vuoden kuluessa luovutuskirjan allekirjoituksesta, lukuun ottamatta korttelia 280, jossa em, määräaika on viisi vuotta luovutuskirjan allekirjoittamisesta ja korttelia 105, jota ko. rakentamisvelvoite ei koske. Rakennuksissa tulee olla suoritettuna vähintään hyväksytty käyttöönottokatselmus. Em. rakentamisvelvoite on otettava luovutuskirjaan myös mahdollisessa edelleen luovutuksissa. Jos luovutuksensaaja laiminlyö tämän rakentamisvelvoitteen, on hän velvollinen suorittamaan kaupungille sopimussakkoa tämän sopimuksen 9.4. kohdan mukaisesti. Tavoitteena korttelin 280 osalta on ,että kortteliin tuleva rakennuskanta olisi pääsääntöisesti vuokratyössä.

9. Sopimuksen noudattamista koskevat ehdot

- 9.1 Tämän sopimuksen siirtämiselle kolmannelle on saatava kaupungin hyväksyminen.
- 9.2 Tästä sopimuksesta mahdollisesti syntyvät erimielisyydet käsitellään ja ratkaistaan Kuusamon käräjäoikeudessa.
- 9.3 Mikäli tässä sopimuksessa edellytetyn maksun, korvauksen tai kauppahinnan suoritus viivästyy, on eräänntyneelle erälle suoritettava korkolain mukainen,

tällä hetkellä 10 %:n suuruinen, vuotuinen viivästyskorko erääntymispäivästä ma

- 9.4 Ellei maanomistajalle kuuluvia tähän sopimukseen perustuvia velvollisuuksia ole ajoissa täytetty, suorittaa maanomistaja kaupungille sopimussakkoa kultakin alkaneelta viivästyneeltä kuukaudelta euromäärän, joka saadaan kertomalla toteuttamaton rakennustyön kerrosalaneliömetrimäärä luvulla kolme (3). Tämä sopimussakko ei koske metsähallitusta.

10. Sopimuksen voimaantulo

Tämä sopimus tulee voimaan allekirjoituksin.

11. Sopimuksen purkautuminen

Sopimus purkautuu mikäli sopimuksen kohdassa 3.2 tarkoitettu asemakaavaluonnos ei ole tullut pääosin lainvoimaiseksi 31.12.2003 mennessä tai vahvistettava kaava poikkeaa oleellisesti tämän sopimuksen liitteenä olevasta 24.4.2003 päivätystä kaavaehdotusluonnoksesta. Mikäli tämä sopimus purkautuu kaavan muuttumisesta johtuvasta syystä, sitoutuvat sopijapuolet neuvottelemaan uuden maankäytösopimuksen tämän sopimuksen periaatteiden mukaisesti. Sopimus puretaan yhteisellä päätöksellä.

12. Sopimuksen teko

Tätä sopimusta on tehty neljä samasanaista kappaletta yksi kullekin sopijapuolelle ja yksi julkiselle kaupanvahvistajalle.


13. Sopimuksen päättyminen

Tämä sopimus todetaan päättyneeksi erillisessä katselmuksessa, jonka kaupunki kutsuu koolle.

Kuusamossa 5 6.2003

Kuusamon energia- ja vesiosuuskunta hyväksyy ja sitoutuu tämän sopimuksen allekirjoituksella noudattamaan sopimuksen kohdassa 7.1 siihen kohdistuvat asiat.

Kuusamon energia- ja vesiosuuskunta




toimitusjohtaja Keijo Pesonen

Kuusamossa 3.6.2003

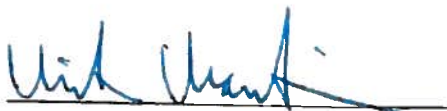
Tämän maankäyttö sopimuksen hyväksymme ja sitoudumme sen ehtoja noudattamaan.

Metsähallitus


 KUUSAMON KAUP.
 HALLINTOJOHTAJA
 HARKKU KAHARAINEN
 Kuusamon kaupunginhallitus



Tapio Kytövuori



kaavoitusinsinööri Mika Mankinen


 Jukka Väisänen

Julkisena kaupanvahvistajana todistan, että Tapio Kytövuori luovuttajana Metsähallituksen puolesta sekä luovutuksen saajana ~~vahvalla~~ ^{Markka Kaipainen} Kuusamon kaupungin puolesta kaavoitusinsinööri Mika Mankinen ja Jukka Väisänen ovat allekirjoittaneet tämän maankäyttö sopimuksen ja että he ovat olleet yhtä aikaa läsnä sopimusta vahvistettaessa. Olen tarkistanut allekirjoittajien henkilöllisyyden ja todennut, että sopimus on tehty maakaaren 2 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla.

Paikka ja aika edellä mainitut


 Jyrki Kaipainen

Maanmittausteknikko

Kainuun-Koillismaan

maanmittaustoimisto

Tunnus: 402887/20

VALTAKIRJA

Valtuutan johtaja Tapio Kytövuoren allekirjoittamaan Kuusamon kaupungin kanssa maankäyttösopimuksen seuraavin ehdoin ja muutoin parhaaksi katsomillaan ehdoilla. Maankäyttösopimuksessa sovitaan ns. Maston aluetta koskevan asemakaavamuutoksen laadinnasta ja kaavan toteuttamisesta. Korvauksena yhdyskuntatekniikan rakentamisesta, alueen tiestön kunnossapidosta sekä Rukan ympäristön kehittämisestä Metsähallitus maksaa Kuusamon kaupungille kehittämiskorvausta yhteensä 1.820.000 euroa.

Maankäyttösopimuksessa sovitaan luovutettavaksi Kuusamon kaupungille:

- kaavan mukaiset katualueet korvauksetta
- kaavan mukaisista virkistysalueista erikseen rajatut n. 12,2 ha:n suuruiset alueet 36.600 euron hinnasta
- kaavan mukainen kortteli nro 288 840.000 euron hinnasta.

Luovutuksilla suoritetaan osa em. kehittämiskorvauksesta. Luovutuksista allekirjoitetaan erilliset luovutuskirjat asemakaavan muutoksen tultua lainvoimaiseksi.

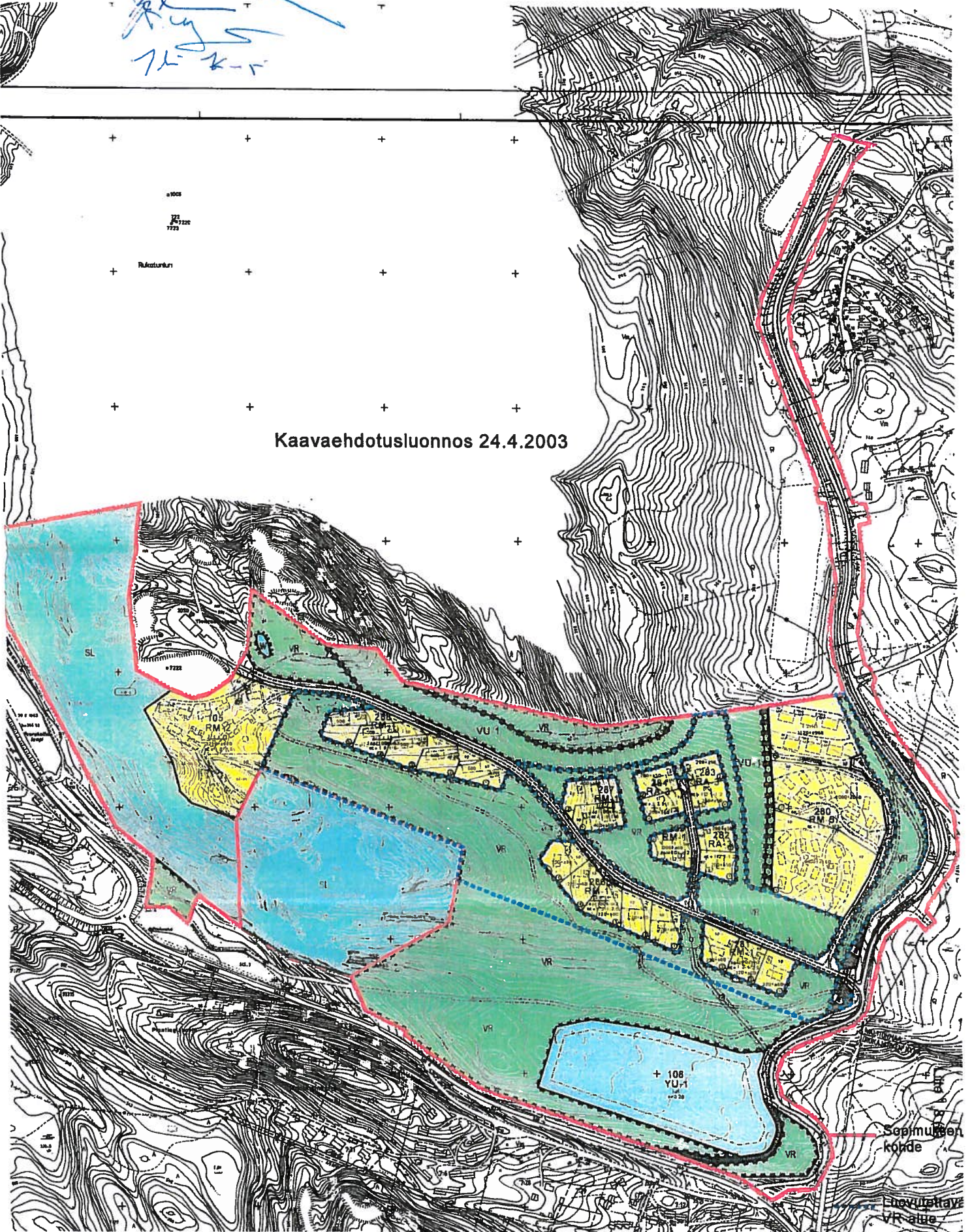
Vantaalla 2 p:nä kesäkuuta 2003


Jan Heino
Toimitusjohtaja

Handwritten notes in blue ink:
Kortti
Uusi Maant.
Kortti
1:5000

Karttaliite 1 (1:5000)

Kaavaehdotusluonnos 24.4.2003



**KAAVOITUSSOPIMUS
RUKAN ALUE**

Sopija
osapuolet:

- Kuusamon kunta
- Kiint. Oy Keloruka

Sopimuksen kohde: Kuusamon kunta laati rakennuskaavan/rakennuskaavan muutoksen oheisessa liitekartassa summittain rajatulle alueelle, johon kuuluu Kuusamon kunnan Rukajärven kylässä olevien tilojen

Vallionmaa RN:o _____
RN:o _____
RN:o _____
RN:o _____ aluetta.

Sopimusehdot 1. Kaavoitus suoritetaan kunnan toimesta noudattaen rakennuslakia ja -asetusta, ympäristöministeriön ohjeita ja määräyksiä sekä yleisiä kaavoitusperiaatteita. Kunta on oikeutettu teettämään työn haluamallaan konsultilla.

2. Kunnan puolelta on yhteyshenkilönä kaavoitusinsinööri Kimmo Mustonen/kaavoitusinsinööri ~~Kimmo Mustonen~~

os. _____
puh. _____

3. Kaavoituksen ohjeellinen alkataulu on seuraava:

- alustava luonnos _____
- lopullinen luonnos _____
- kaavaehdotus nähtäville 9.7.-13.8.1993
- valtuustokäsittely syys-lokakuu 1993

4. Kaavan alustava sisältö on seuraava:

Kartt. 107 rakennusoikeutta lisätään
1000 k-m:llä eli 6000 k-m:iin.

5. Kaavan laatimisesta maanomistaja maksaa kunnalle 20 mk/k-m². Lopullisen hinta määräytyy kaavan tultua vahvistetuksi. Maanomistaja maksaa kustannukset seuraavasti:

- 20 000 mk kaavoitusopinuksen tultua allekirjoitetuksi
- 20 000 mk kaavoitusopinuksen tultua vahvistetuksi
- lopullinen tasaus suoritetaan kaavan tultua vahvistetuksi.

6. Kaavoitusopinuksen koostamisesta ja vahvistamisesta seuraava:

~~XX Maanomistaja on myynyt kunnalle kaavan mukaisen alueen osittain~~

8. Kunta huolehtii kaavan maastoon merkitsemisestä kustannuksellaan kaavan tultua vahvistetuksi ja rakennustoiminnan alkaessa alueella.

9. Kaavan toteuttamisesta sovitaan seuraavaa:
toteuttamisesta vastaa Kiint. Oy Keloruka

10. Muut sopimusehdot:

11. Tätä sopimusta on tehty 2 yhtäpitävää kappaletta; yksi kunnalle, yksi Kiint. Oy Kelorukalle

12. Tätä sopimusta koskevat riitaisuudet ratkaistaan Kuusamon kihlakunnanoloudessa, ellei lainsäädännöstä muuta johdu.

Kuusamossa 26 kuun 27 päivänä 1993

KUUSAMON KUNTA

Kunnanjohtaja

Erkki Juntunen

Kaavoitusinsinööri

Kimmo Mustonen

Helsinki

elo

kuun

10

päivänä 19

93

~~Maanomistaja on myynyt kunnalle kaavan mukaisen alueen osittain~~
MAANOMISTAJAN VUOKRAOIKEUDEN OMISTAJA
KLINTEISTÖSAKEYHTIÖ KELORUKA

Höylämötie 14 00380 HELSINKI

Nimi ja osoite

Juhani Aho

Nimi ja osoite

Nimi ja osoite

Nimi ja osoite