

Asia: VN/30449/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislainsiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1 luku Yleiset säännökset

Näkemyksenne luonnoksista yleisiksi säännöksiksi.

Korostetaan hyvän hallinnon perusteita ja oikeusperiaatteiden toteutumista. Kokonaan puuttuu maininta, että kunnalla on oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

2 luku Kunnan maapoliitikka

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

On luontevaa, että maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä päättää kunnanvaltuusto, kuten myös muiden strategisten ohjelmien.

Perustelut antamallenne vastaukselle.

Kunnissa on erilaisia ohjelmia, joiden hyväksymisestä päättää kunnanvaltuusto. Tällaisia ohjelmia on mm. elinkeino ja kilpailukykyohjelma, kaupunkirakennepohjelma, kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma, ympäristö- ja ilmasto-ohjelma jne.

B. Pidätekö tarkoituksenmukaisena sitä, että kunta voisi päättää olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, jos sen laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta (7 §:n 4 mom.)?

Ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikilla kunnilla ei ole samaa velvoitetta.

Perustelut ja täydennykset

Maapoliittisen ohjelman laatiminen ja seuranta lakiluonnoksen mukaisesti aiheuttaisivat hallinnollista lisätyötä ja kustannuksia ja ohjaisivat siten kuntia arvioimaan, onko tarpeellista tai välttämättöntä lainkaan laatia maapoliittista ohjelmaa. Lopputulos luonnollisesti olisi, että kunnat pyrkisivät välttämään ohjelman laatimista sen korkeiden kustannusten takia huolimatta maapoliittisesta ohjelmasta saatavista hyödyistä. Ei liene perusteltua korottaa veroastetta, jotta voidaan ottaa maapoliittinen ohjelma käyttöön kunnassa. Ympäristöministeriön ei tule laatia maapoliittisen ohjelman sisältöä koskevia velvoittavia säännöksiä lailla tai asetuksella.

Joitain yhdyskuntakehittämislain maapolitiikan keinoja edellytetään sisällytettävän lainvoimaiseen maapoliittiseen ohjelmaan. Mikäli jollain kunnalla ei ole kunnanvaltuuston hyväksymää lainvoimaista maapoliittista ohjelmaa, eivät kaikki erityislain pykälät ole sovellettavissa ko. kunnassa.

Kunnan koosta riippuen, voi kyseinen maapoliittinen ohjelma olla suppeampi, mutta käsittää ne maapolitiikan keinot, jotka edellyttävät lainvoimasta maapoliittista ohjelmaa toteutuakseen.

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

Maapoliittisen ohjelman laatiminen ja eritoten velvoite seurannasta tulee sitomaan kunnan maankäytön viranhaltijoiden resurssia nykyistä enemmän. Keskikokoisessakin kunnassa voi eteen tulla haasteita, mikäli maapoliittisen ohjelman seurannasta säädellään esitettävistä tiedoista ja niiden esittämistavoista (§ 3). Tässä vaiheessa, kun ei tiedossa ole tulevia seurattavia tietoja ja esitystapaa, ei velvoitetta voida pitää kohtuullisena lausuntoa annettaessa. Kunnilla tulee vastaan resurssit ja mahdollisesti myös käytössä olevat ohjelmistot tietojen keräämiseen. Velvoite voi lisätä myös kunnille koituvia kustannuksia. Parempi tapa olisi, että kunnat voivat itse arvioida, mitä on järkevä seurata, millä seurattavalla toimenpiteellä on vaikutuksia kyseisessä kunnassa.

Lakiehdotuksen mukaan *”Kunnan on varattava maapoliittista ohjelmaa laadittaessa tilaisuus osallille ja kunnan jäsenille saada tietoja laadittavasta ohjelmasta ja lausua siitä mielipiteensä ennen ohjelman hyväksymiskäsittelyä.”*

Tämä ennakkokuulemisvaade tuo kunnille jälleen uuden hallinnollisesti työlään tehtävän. Palautteiden käsittely, niihin laadittavat vastineet strategisena asiakirjana toimivalle maapoliittiselle ohjelmalle ei vastaa tarkoituksenmukaista toimintatapaa. Muihin kunnassa laadittaviin ohjelmiin ei sovelleta lakisääteistä ennakkokuulemistä (Äänekosken kaupungilla mm. elinkeino ja kilpailukykyohjelma, kaupunkirakennepohjelmia, kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma, ympäristö- ja ilmasto-ohjelma jne.) Osallistaminen voi tapahtua kunnissa parhaiten todetulla tavalla ilman valitusperusteista menettelytapavirhettä kuulemisprosessissa, jonka lakiesityksessä esitetty kuulemisvelvoite tuo kunnille. Maapoliittisen ohjelman voimaantulo viivästyy ja mahdollisesti kuormittaa oikeusasteita. Jotkin alueidenkäyttölain ja yhdyskuntakehittämislain mukaiset toimenpiteet jäävät toteutumatta, mikäli maapoliittinen ohjelma viivästyy tai on oikeusprosessissa. Tällainen on esimerkiksi maankäyttösopimuksen käyttäminen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan ja poikkeamisluvan yhteydessä sekä maankäyttö- tai kehittämiskorvaukset (menettely pitää olla kirjattuna **lainvoimaiseen** maapoliittiseen ohjelmaan).

3 Luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

A. Luonnoksen 10 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla säilyisi edelleen voimassa olevaa lainsäädäntöä perusteiltaan vastaava velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja että osallistuminen toteutettaisiin edelleen ensisijaisesti maankäyttösopimukseen perustuvalla korvauksella ja toissijaisesti kunnan määräämällä kehittämiskorvauksella.

Pidättekö tätä oikeana lähtökohtana lainvalmistelussa?

Kiinteistönomistajalla tulee säilyä velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin hyödyn suhteessa.

Perustelut ja täydennykset:

Menettely yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiselle on ollut tasapuolinen maanomistajia ja kuntia sekä kunnan asukkaita kohtaan.

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

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

Säännöksiin esitettävillä täydennyksillä monimutkaistetaan nykyainsäädännön mukaista toimintatapaa. Kuten kaava-alueet ovat toisistaan erilaisia, tulee kunnan voida sopia kustannuksista kaavoitettavan alueen asettamien tavoitteiden mukaisesti. Kunnilla pitää lisäksi olla mahdollisuus käynnistää kaavahankkeita nopealla aikataululla ja sopia kaavoituksen kustannusvastuista myös nopeasti eikä kaavahankkeen käynnistämisen hallintomenettelyä tule tarpeettomasti vaikeuttaa. Jo nykyisellään kaavoitusta pidetään jäykkänä järjestelmänä, joka vie aikaa.

Perustelut ja täydennykset:

Kunnilla voi olla tarve laatia yksityisoikeudellisia sopimuksia, jotka liittyvät kaavoitukseen (esim. erilaiset yhteistyösopimukset, käyttöoikeussopimukset jne.) eikä 3 luvun säännöksiä tule missään tapauksessa määrätä sovellettavaksi kaikissa sopimuksissa. Määräys aiheuttaa kunnan oikeusturvan kannalta liian vaikeita ja haasteellisia tilanteita sekä voi aiheuttaa valitusprosessien kasvua hallintomenettelyihin liittyen. Lakiperusteluissa tuodaan esille suunnitteluvaraus- asia yhtenä pääsyynä lakisäännöksen laatimiselle; mikäli 15 §:n säännös on suunnitteluvarauksia varten laadittu, tulisi säännös myös kohdistaa pelkästään suunnitteluvarauksiin eikä kaikkiin mahdollisiin kaavoitukseen liittyviin sopimuksiin.

Lakiluonnoksen 16 §:n mukaisesti: *”Jos maankäyttösopimukseen rinnastettava oikeussuhde syntyy ennen kaavoituksen käynnistämistä, on tästä tiedotettava erikseen osallisten tiedon saannin kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla ja varattava osallisille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Tiedottamisen yhteydessä on tuotava esille sopimuksen osapuolet, sovittaviksi aiotut asiat yleispiirteisellä tasolla ja annettava tieto siitä, onko tarkoitus sopia myös maankäyttökorvauksesta.”* Tämä säännöskohta tulee ehdottomasti poistaa, koska säännöskohta johtaa mm. kunnan hallintosäännön noudattamisen kannalta haasteelliseen hallintomenettelyyn, koska kuulemista ei voi järjestää, ellei kaavahanke ole ensin käynnistetty hallintosäännön mukaisen toimielimen päätöksellä. Kaavaprosessin eri vaiheissa aineistot käsitellään kunnan hallintosäännön ja lain määräämällä tavalla kunnan päätöselimissä. Vaadittu ennakkokuuleminen asettaa kuntien viranhaltijat kestävämpään tilanteeseen, koska kaavahankeasiasta ei ole kunnan toimielimen päätöstä ja asiasta edellytetään ennakkokuulemista. Kaavahanke ei välttämättä edes käynnisty ja viranhaltijoiden tulisi kuulla osallisia ennakkoon kuitenkin. Kuuleminen aiheuttaa uuden kaavaprosessivaiheen ilman, että kaavaprosessi on käynnistynyt. Epäselväksi jää myös millä aineistoilla ja miten kuuleminen hoidetaan. Tämä lakisäännös ei saa ehdottomasti koskea myöskään kaikkia muita kunnan kaavoitukseen liittyviä sopimuksia kuten kaavoituksen käynnistämissopimusta.

Lakisäännös vaikeuttaa, monimutkaistaa, hidastaa kuntien kaavoitusta ja aiheuttaa tarpeetonta haastetta kuntien maankäytön kehittämistehtäviin. Lisäsäännökset voivat osaltaan myös aiheuttaa yhteiskunnallisestikin tärkeän kaavahankkeen kumoutumisen oikeusasteessa esim. menettelytapavirheeseen, mikäli maankäyttösopimukset ja käynnistämissopimukset kytketään kaavaprosessiin.

C. Luonnoksen 17 §:ssä esitetään, että kiinteistönomistajalla olisi jatkossa velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin myös rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä luonnokseen kirjatuin edellytyksin?

Kannatatteko esitettyä säännösluonnosta?

Kiinteistönomistajien ja kunnan asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta on perusteltua, että luvasta hyötyä saavan kiinteistönomistajan tulee osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, joita rakentamishanke edellyttää.

Perustelut ja täydennykset:

Lakiluonnoksessa esitetyt kytkennät, joissa maapoliittisen ohjelman olemassaolo on ehtona yksittäisten lain pykäliden soveltamiselle, tulee poistaa. Mikäli ne jäävät lakiin, tarkoittaa se, että jokaisen kunnan on käytännössä pakko laatia kunnanvaltuuston hyväksymä maapoliittinen ohjelma. Em. lain pykäliden 17.3 § ja 19.3 § soveltamiselle asetettavat ehdot tulisi kirjata lakiin erillisiin asiaa koskeviin kunnan tekemiin päätöksiin sidottuina nyt esitetyn maapoliittisen ohjelmaan tehdyn kytkennän sijaan.

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

19 §; kehittämiskorvauksen enimmäistason vaikutus kunnan veroasteeseen

Säädösesityksen mukaan maanomistajalla on velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kunnalle aiheutuviin kustannuksiin enintään 60 %:n arvolla kaavan tuomasta lisäarvosta laskettuna. Em. kehittämiskorvaussäädös vaikuttaa suoraan sekä laadittaviin maankäyttösopimuksiin että tilanteessa, kun kunta joutuu harkitsemaan kehittämiskorvauksen perimistä. Kunnalle tulisi voida todeta ko. kaavan aiheuttavan veronmaksajille kohtuuttoman rasituksen johtuen siitä, että laki ei mahdollista kaavan toteuttamisen kunnalle aiheuttamien kustannusten osoittamista kokonaan tai riittävässä määrin taholle, joka saa kaavan tuoman lisäarvon hyväksyä. Tämä tulisi johtaa siihen, että mikäli maanomistaja ei ole valmis maankäyttösopimuksen tekemiseen maankäyttömaksun tasolla, joka kattaa kunnalle toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset kokonaan tai ainakin veronmaksajan näkökulmasta hyväksyttävällä tasolla, kunta voi jättää kaavan hyväksymättä tällä perusteella. Kehittämiskorvauksen käyttäminen on säädökseen kirjatulla rajoituksella tehty käytännössä useimmissa tilanteissa mahdottomaksi. Kunnalle tulisi lainsäädäntöä selkiyttämällä varmistaa, että kunta voi aina kieltäytyä kaavoittamasta ja hyväksymästä kaavaa, mikäli se kunnan talouden näkökulmasta on perusteltua tai voisi aiheuttaa tarpeen korottaa verotusta.

4 Luku Kehittämialue

Näkemyksenne kehittämialuetta koskevista säännösluonnoksista (luku 4).

- Ei lausuttavaa.

5 Luku Tonttijako

Näkemyksenne tonttijakoa koskevista säännösluonnoksista (luku 5).

Ohjeellista tonttijako käsitettä ei tule poistaa lakimuutoksessa. Suomessa on merkittävä määrä kuntia, joissa ei ole käytössä sitovaa tonttijakoa. Kyseisissä kunnissa tonttijakoprosessien laadintaan ei ole pätevää henkilöstöä tai resursseja eikä vähäisen rakentamispaineen takia myöskään tarvetta.

6 Luku Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

A. Luonnoksen 48 §:stä on esitetty kaksi vaihtoehtoa lainvoimaiseen asemakaavaan sisältyvän katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisessä kunnalle, jos kunta ja kiinteistönomistaja eivät pääse asiasta sopimukseen.

Vaihtoehtojen erot liittyvät siihen, olisiko menettely aina sama riippumatta siitä, onko kyseessä ensimmäinen asemakaava vai asemakaavan muutos (vaihtoehto 1), vai olisiko menettelyn oltava erilainen silloin, kun alueelle laaditaan ensimmäinen asemakaava (vaihtoehto 2).

Voimassa olevassa lainsäädännössä menettely on erilainen ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen yhteydessä.

Kumpaa 48 §:n vaihtoehtoa pidätte parempana?

Ensimmäiseen asemakaavoitukseen liittyvä katualueen ilmaisluovutusvelvollisuus tulee säilyttää. Katualueen ilmaisluovutusmenettely on käytännössä osoittautunut toimivaksi.

Perustelut ja täydennykset:

Kunnissa, joissa asemakaavoituksella maanarvo ei merkittävästi tai lainkaan nouse (erityisesti ns. kuivan maan alueella), katujen toteutus ja ylläpito aiheuttaa kunnalle niin suuren kustannuksen, ettei tonttimyynnillä voida kattaa yleisten alueiden toteutuskustannuksia. Yksittäisten tonttien maanomistajat hyötyvät asemakaavoituksesta rakentamisoikeuden muodostumisen kautta; maankäyttö sopimuksilla ei pääsääntöisesti saada kunnille kaavoituskorvauksi pienten kiinteistöjen osalta, missä rakennusoikeuden nousu jää alle 500 k-m². Alhaisen maanarvon nousun takia myöskään laajempien kiinteistönomistuksen osalta maankäyttö sopimuksella saada merkittäviä tuloja kunnille.

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

-

7 luku Muutoksenhaku

Näkemyksenne muutoksenhakua koskevista säännösluonnoksista (luku 7).

Lakisäännöksen mukaisesti kunnallisvalituksella olisi mahdollisuus jatkossa hakea muutosta maapoliittisen ohjelman hyväksymistä, maapoliittisen ohjelman ajanmukaisuuden tarkistamista sekä maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopumisesta.

Muutoksenhaku koskien maapoliittista ohjelmaa tulee poistaa tarpeettomana. Lakisäännös vaikeuttaa, monimutkaistaa, hidastaa kuntien kaavoitusta ja aiheuttaa tarpeetonta haastetta kuntien maankäytön strategiatyöhön. Maapoliittinen ohjelma ei ole kaava, vaan strateginen ohjelma. Maapoliittiset keinot ovat pääsääntöisesti lakisääteisiä eikä siten muutoksenhakumahdollisuutta tule mahdollistaa.

Valituskelpoisen maapoliittisen ohjelman voimaantulo viivästyy ja mahdollisesti kuormittaa oikeusasteita. Jotkin alueidenkäyttölain ja yhdyskuntakehittämislain mukaiset toimenpiteet jäävät toteutumatta, mikäli maapoliittinen ohjelma viivästyy tai on oikeusprosessissa. Tällainen on esimerkiksi maankäyttösopimuksen käyttäminen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan ja poikkeamisluvan yhteydessä sekä maankäyttö- tai kehittämiskorvaukset (menettely pitää olla kirjattuna **lainvoimaiseen** maapoliittiseen ohjelmaan).

8 Luku Erinäisiä säännöksiä

Näkemyksenne luonnoksista erinäisiksi säännöksiksi (luku 8).

69 §, Asemakaavan toteuttamisvastuun siirto kiinteistönomistajalle tai -haltijalle ehdotuksen mukaisesti: *”Jos asemakaava laaditaan pääasiassa yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään kunnalta kiinteistönomistajalle tai -haltijalle. Jollei kiinteistönomistaja tai -haltija huolehdi määräyksen edellyttämällä tavalla kaavan toteuttamisesta, kunnalla on toissijainen kaavan toteuttamisvastuu. Kunnalla on tällöin oikeus periä kustannukset laiminlyöjältä.”*

Lakiluonnosta tulisi täydentää seuraavasti (tummennos):

*”Jos asemakaava laaditaan pääasiassa yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa **tai taajama-alueen ulkopuolista asemakaavahanketta** varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään kunnalta kiinteistönomistajalle tai -haltijalle **tai maankäyttösopimuksen mukaiselle taholle**. Jollei kiinteistönomistaja tai -haltija **tai maankäyttösopimuksessa määrätty taho** huolehdi määräyksen edellyttämällä tavalla kaavan toteuttamisesta, kunnalla on toissijainen kaavan toteuttamisvastuu. Kunnalla on tällöin oikeus periä kustannukset laiminlyöjältä.”*

Maaseutukunnissa on jouduttu laatimaan taajaman asemakaava-alueiden ulkopuolelle sijoittuvia erilisiä teollisuusalueiden asemakaavoja, datakeskusten rakentamistarpeisiin asemakaavoja tai vastaavia, joissa liiketoiminnan harjoittaja voi olla myös maanvuokraaja ja alueen asemakaavoituksen yhteydessä on laadittu maankäyttösopimus. Tällöin yleisten alueiden toteutuksen ja ylläpidon velvoitteet tulee voida siirtää myös alueella liiketoimintaa harjoittavan vastuulle maankäyttösopimuksen mukaisesti.

9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Näkemyksenne luonnoksista voimaantulo- siirtymäsäännöksiksi (luku 9).

-

Vaikutusten arviointi

A. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu alustavasti yhdyskuntakehittämislain vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin parantamiseksi on tärkeää saada palautetta siitä, miltä osin arvioinnissa on puutteita tai arviointi ei ole oikeaan osuua.

Millaisena pidätte luonnoksessa esitettyä vaikutusten arviointia kokonaisuutena?

-

B. Onko jossain vaikutusten arvioinnin osassa erityistä täydentämisen tarvetta?

-

Jos vastasitte kyllä, olkaa hyvä ja tarkentakaa, mitä osaa tai osia vaikutusten arvioinnista tulisi täydentää tai mitä aihetta koskeva puuttuva arviointi lisätä.

-

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

-

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Vapaa sana.

Yhdyskuntakehittämisselitys, yleisesti sopimusten ja ohjelmien koneluettavuudesta;

Lakiluonnosta tulee täydentää selkeästi siitä, ettei kuntien edellytetä tuottavan tietomallimuotoista ja koneluettavaa aineistoa seuraavien sopimusten ja ohjelmien tai niiden liiteaineistojen osalta: **maapoliittinen ohjelma, maankäytösopimus, kaavoituksen käynnistämissopimus, muut kaavoitukseen liittyvät sopimukset.**