

Huomiona lukijalle lakien nimityksistä

Lukijoita pyydetään huomioimaan, että tässä luonnoksessa viitataan voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin (132/1999, entinen maankäyttö- ja rakennuslaki) nimikkeellä *kaavojen toteuttamisesta annettu laki (132/1999)*. Nimikkeellä *alueidenkäyttölaki* viitataan puolestaan uuteen alueidenkäyttölakiin, joka on tarkoitus käsitellä eduskunnassa kevätistuntoaikana 2026 aikana.

Kirjoitustavalla ennakoidaan tulevaa tilannetta, jossa uusi alueidenkäyttölaki on hyväksytty ja jäljelle jäävä osa nykyisestä alueidenkäyttölaista on nimetty laiksi kaavojen toteuttamisesta. Viittauksissa kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin käytetään tässä luonnoksessa tavanomaisesta kirjoitustavasta poiketen selvyuden vuoksi myös aina säädösnumeroa (132/1999).

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle (luonnos 9.3.2026)

YHDYSKUNTAKEHITTÄMISLAISTA JA ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ LAEISTA

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki yhdyskuntakehittämisestä. Voimassa oleva laki kaavojen toteuttamisesta (132/1999, entinen maankäyttö- ja rakennuslaki) kumottaisiin.

Yhdyskuntakehittämislaissa säädettäisiin kuntien maapolitiikasta, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, kehittämisalueesta, tonttijaosta sekä lain soveltamisalaan kuuluvasta maan luovuttamisesta ja lunastamisesta sekä kaavan toteuttamisesta johtuvasta korvauksesta.

Kuntien tulisi laatia, hyväksyä ja pitää saatavilla maapoliittinen ohjelma, ylläpitää sitä ajantasaiana ja seurata kunnassa tehtäviä maapoliittisia toimenpiteitä valtuustokausittain. Tällä tavoiteltaisiin avointa ja pitkäjänteistä toimintakulttuuria kunnan maapolitiikassa. Kunta voisi tehdä päätöksen olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, jos laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta sen vuoksi, että maapoliittisia toimia käytetään vain harvoin.

Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin säilyisi. Osallistumisesta olisi edelleen ensisijaisesti sovittava, ja kehittämiskorvauksen määrääminen olisi toissijaista kuten aiemminkin. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrittelyä tarkennettaisiin ja säädettäisiin rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisen kustannusten huomioimisesta kiinteistön arvonnousussa. Maankäyttösopimuksella voitaisiin edelleenkin sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopimusosapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Rajattu mahdollisuus maankäyttö- tai kehittämiskorvaukseen otettaisiin käyttöön myös poikkeamisluvan ja puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä.

Kehittämisaluesäännöksiä uudistettaisiin menettelyn käyttöönoton helpottamiseksi. Kiinteistönomistajille mahdollistettaisiin aloitteen tekeminen kehittämisalueen nimeämiseksi. Kehittämishankkeen osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sovittaisiin kehittämisaluesopimuksessa. Kehittämisalueella sovellettaisiin maankäyttösopimusta ja kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä ja olemassa olevia kiinteistömuodostamisen ja lunastamisen menettelyjä.

Tonttijako tehtäisiin edelleen asemakaavan yhteydessä tai erillisenä, mutta se voitaisiin tehdä vain oikeusvaikutuksiltaan sitovana. Tonttijaon laatijan pätevyysvaatimuksia väljennettäisiin. Kunnan kiinteistöinsinööriä koskevat tonttijakoon liittyvät säännökset poistettaisiin.

Katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus poistettaisiin. Menettelyt yleisen alueen saamisessa kunnan haltuun ja omistukseen säilyisivät keskeisiltä osiltaan ennallaan ja mahdollistaisivat kaavojen sujuvan toteuttamisen. Maantien ja yksityistien alueen omistus ei siirtyisi asemakaavan myötä poikkeuksetta kunnalle. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksiä tarkennettaisiin ja maakuntakaavaan perustuva lunastuslupa poistettaisiin. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, jäljempänä *lunastuslaki*) elokuussa 2025 uudistettuja korvauserusteita sovellettaisiin pääsääntöisesti myös yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla.

Esityksessä ehdotettaisiin lisäksi tehtäväksi yhdyskuntakehittämislaista sekä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) kumoamisesta johtuvat muutokset eräisiin muihin lakeihin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan X.X.202X

—

LUOMINOS

SISÄLLYS

YHDYSKUNTAKEHITTÄMISLAISTA JA ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ LAEISTA..2	
PERUSTELUT	8
1 Asian tausta ja valmistelu	8
1.1 Tausta	8
1.2 Valmistelu	9
2 Nykytila ja sen arviointi.....	10
2.1 Maapolitiikka	10
2.1.1 Säännökset	10
2.1.2 Käytäntö	12
2.1.2.1 Yleistä	12
2.1.2.2 Kysely maapoliittisten keinojen käyttämisestä (2019).....	12
2.1.2.3 Maapolitiikan taloustietoja.....	15
2.1.3 Oikeuskäytäntö.....	16
2.1.4 Nykytilan arviointi	17
2.2 Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen.....	19
2.2.1 Säännökset	19
2.2.2 Käytäntö	21
2.2.2.1 Yleistä	21
2.2.2.2 Kustannusten määrätietoja	21
2.2.2.3 Kustannusvastuun kohdentaminen – maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus.....	22
2.2.3 Oikeuskäytäntö.....	24
2.2.3.1 Rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä.....	24
2.2.3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä.....	25
2.2.3.3 Maankäyttösopimus ja tuomioistuimen ratkaisuvalta	26
2.2.3.4 Kehittämiskorvaus oikeuskäytännössä.....	27
2.2.4 Nykytilan arviointi	27
2.3 Tonttijako	30
2.3.1 Säännökset	30
2.3.2 Käytäntö	31
2.3.3 Oikeuskäytäntö.....	31
2.3.4 Nykytilan arviointi	32
2.4 Maan luovuttaminen, lunastaminen ja korvaukset.....	34
2.4.1 Säännökset	34
2.4.1.1 Lunastusperusteet.....	34
2.4.1.2 Rakentamiskehottus	34
2.4.1.3 Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä	35
2.4.1.4 Poikkeuslaki	35
2.4.1.5 Lunastuslaki ja sen muutos vuonna 2025.....	35
2.4.2 Käytäntö	36
2.4.2.1 Lunastaminen	36
2.4.2.2 Rakentamiskehottus	37
2.4.2.3 Ilmaisluovutus.....	37
2.4.3 Oikeuskäytäntö.....	38
2.4.4 Nykytilan arviointi	39

2.4.4.1 Lunastaminen	39
2.4.4.2 Rakentamiskehoitus	40
2.4.4.3 Katujen ilmaislouutusjärjestelmä	41
2.4.4.4 Poikkeuslain kumoaminen	42
2.4.4.5 Arvio poikkeuslain kumoamisen edellytyksistä.....	42
2.4.4.6 Siirtymäsäännösten tarve	43
2.5 Kehittämisalueet.....	43
2.5.1 Säännökset	43
2.5.2 Käytäntö	44
2.5.3 Oikeuskäytäntö.....	45
2.5.4 Nykytilan arviointi	45
2.6 Muita näkökohtia	46
2.7 Osallistuminen ja vuorovaikutus	46
2.8 Muutoksenhaku	46
2.9 Digitalisaatio	46
3 Tavoitteet	46
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	47
4.1 Yleistä	47
4.1.1 Maapolitiikka	47
4.1.2 Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen.....	48
4.1.3 Kehittämialue	48
4.1.4 Tonttijako	49
4.1.5 Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus.....	49
4.1.6 Muutoksenhaku	50
4.1.7 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	50
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	51
4.2.1 Vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet	51
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	52
4.2.2.1 Yleistä taloudellisista vaikutuksista	52
4.2.2.2 Taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin ja yksityisiin maanomistajiin	54
4.2.2.3 Taloudelliset vaikutukset yrityksiin	55
4.2.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen	58
4.2.2.5 Vaikutukset kansantalouteen.....	61
4.2.3 Ympäristövaikutukset	62
4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	62
4.2.4.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	62
4.2.4.2 Vaikutukset eri ihmisryhmiin.....	66
4.2.4.3 Vaikutukset viranomaisiin	67
4.2.4.4 Vaikutukset demokratiaan ja oikeusvaltiokehitykseen	68
4.2.4.5 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään.....	68
4.2.4.6 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan ja tietosuojaan	70
4.2.4.7 Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin	71
4.2.4.8 Vaikutukset aluekehitykseen ja maaseutuun.....	74
4.2.4.9 Muita vaikutuksia.....	74
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	75

5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	75
5.1.1	Yleistä	75
5.1.2	Maapolitiikka	75
5.1.3	Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen.....	76
5.1.4	Kehittämisaalue	79
5.1.5	Tonttijako	79
5.1.6	Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus.....	79
5.1.7	Muutoksenhaku	80
5.1.8	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	81
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	81
5.2.1	Yleistä	81
5.2.2	Ruotsi	81
5.2.3	Tanska	82
5.2.4	Norja.....	83
5.2.5	Saksa	83
5.2.6	Iso-Britannia.....	83
5.2.7	Ranska.....	83
5.2.8	Alankomaat	84
6	Lausuntopalaute.....	85
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	85
7.1	Yhdyskuntakehittämislaki.....	85
7.1.1	1 Luku. Yleiset säännökset	85
7.1.2	2 Luku Kunnan maapolitiikka.....	88
7.1.3	3 Luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen	93
7.1.4	4 Luku Kehittämisaalue	113
7.1.5	5 Luku Tonttijako.....	118
7.1.6	6 Luku Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus.....	127
7.1.7	7 Luku Muutoksenhaku	140
7.1.8	8 Luku Erinäisiä säännöksiä.....	143
7.1.9	9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.....	144
7.2	Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta	149
7.3	Laki kaavojen toteuttamisesta annetun lain kumoamisesta.....	151
7.4	Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annetun lain kumoamisesta.....	151
8	Lakia alemman asteinen sääntely	151
9	Voimaantulo	152
10	Toimeenpano ja seuranta	152
11	Suhde muihin esityksiin.....	152
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	152
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	152
12.1	Yleistä	152
12.2	Oikeusvaltioperiaate.....	153
12.3	Yhdenvertaisuus.....	153
12.4	Yksityiselämän suoja	154

12.5 Osallistumisoikeudet	156
12.6 Omaisuuden suoja	156
12.7 Vastuu ympäristöstä	159
12.8 Oikeusturva	160
12.9 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen	162
12.10 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto	162
12.11 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	164
LAKIEHDOTUKSET	165
Laki yhdyskuntakehittämisestä	165
Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta	188
Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annetun lain kumoamisesta	189
Laki kaavojen toteuttamisesta annetun lain kumoamisesta	189
LIITTEET	191
RINNAKKAISTEKSTIT	191
Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta	191

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999; *MRL*) ja -asetus (895/1999; *MRA*) tulivat voimaan vuoden 2000 alussa. Sen jälkeen lakiin on tehty lukuisia muutoksia ja lisäyksiä. Yhdyskuntakehittämislain soveltamisalan kannalta keskeisimpiä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin ovat olleet kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevan 12 a luvun lisääminen lakiin (222/2003, voimaan 1.7.2003) sekä maapolitiikan määritelmän sisältävän 5 a §:n lisääminen lakiin ja maapolitiikan harjoittamisesta huolehtimisen lisääminen kunnan tehtäväksi (20 §:n 1 momentti, 204/2015, voimaan 1.4.2015). Näillä säännösmuutoksilla vaikutettiin merkittävästi kunnan ja maanomistajan asemaan yhdyskuntakehittämisessä, erityisesti yhdyskuntarakentamisen kustannusvastuun kohdentumisessa.

Monia maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisiä sisällöllisiä tavoitteita voidaan pitää edelleen ajanmukaisina. Lain rakenne ja selkeys ovat kuitenkin kärsineet lukuisissa yksittäisiin näkökulmiin keskittyneissä uudistuksissa. Toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia lain voimassa olon aikana, mikä edellyttää säännösten ajanmukaisuuden tarkastelua. Toimintaympäristön kehitykseen liittyviä keskeisiä ilmiöitä ovat mm. ilmastonmuutos, energiantuotannon ja -käytön murros, aluerakenteen ja yhdyskuntakehityksen erilaistuminen, kaupungistuminen, liikkumisen murros, digitalisaatio ja muutokset hallinnon rakenteissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus käynnistettiin keväällä 2018. Sen tavoitteena oli uudistaa laki kokonaisuutena. Uudistus päätettiin kuitenkin toteuttaa osissa. Ensimmäiseksi maankäyttö- ja rakennuslaista eriytettiin rakentamista koskevat osat, joista muodostettiin 1.1.2025 voimaan tullut rakentamislaki (751/2023). Muutoksen yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain nimeksi tuli alueidenkäyttölaki. Toisessa vaiheessa alueidenkäyttöä koskevat osat eriytetään alueidenkäyttölainsäädännön (xx/202x), jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2026. Samalla nimettäisiin jäljelle jäävä osa nykyisestä alueidenkäyttölainsäädännöstä (132/1999). Tässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi viitataan uuden alueidenkäyttölain säätämisen jälkeen voimaan jääviin nykyisen alueidenkäyttölain kohtiin käyttämällä laista nimitystä laki kaavojen toteuttamisesta.

Maankäyttö- ja rakentamislain kokonaisuuden uudistamisen kolmannessa ja viimeisessä vaiheessa jaetaan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) sisältö kahteen uuteen lakiin, yhdyskuntakehittämislakiin ja yhdyskuntarakentamislakiin (xx/202x), ja tehdään säännösten sisältöön tarvittavat muutokset. Tähän vaiheeseen kuuluu myös kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) kumoaminen siten, että sen nojalla annetut asetukset jäävät voimaan, kunnes ne on korvattu uusilla asetuksilla. Yhdyskuntakehittämislain valmistelussa on otettava huomioon myös kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, jäljempänä *lunastuslaki*) 1.8.2025 voimaan tulleet korvausperusteita koskevat muutokset, rakentamislain mukaiset uudet lupamuodot ja niiden myöntämisen edellytykset sekä alueidenkäyttölaissa valmisteilla olevat muutokset alueidenkäytön suunnittelun sääntelyyn.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla tavoitellaan toisaalta kuntien ja kaupunkien avainmerkityksen säilyttämistä elinkeinopolitiikan, ympäristön, asumisen ja maankäytön kysymyksissä ja toisaalta yrittäjyyden ja omistajuuden arvotuksen nostamista sekä yrityksiin kohdistuvan sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, oikeasuhtaisuutta, kilpailu- ja teknologianeutraaliutta sekä innovaatiomyönteisyyttä. Niin kuntien

kuin yritystenkään hallinnollista taakkaa ei haluta kasvattaa. Maankäytön ja rakentamisen sääntelyä pyritään keventämään ja kaavoitus- ja lupaprosesseja sujuvoittamaan.

Konkreettisimmin yhdyskuntakehittämislain valmistelua koskevat hallitusohjelman tavoitteet toimivista asuntomarkkinoista ja sujuvasta liikenteestä. Hallituksen tavoitteena on muun muassa edistää vakaata toimintaympäristöä rakentamiseen ja asuntomarkkinoille sekä huolehtia kiinteistö- ja rakennusalan markkinoiden toimivuudesta ja reilusta kilpailusta. Näihin tavoitteisiin liittyvät kaupunkiseutujen kasvun edellytysten turvaaminen ja asumisen kustannuskehityksen hillitseminen varmistamalla riittävä tontti- ja asuntotarjonta. Lisäksi on kirjattu tavoite maankäyttösopimuksia koskevan lainsäädännön selkeyttämisestä.

1.2 Valmistelu

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi (ympäristöministeriön päätös 24.4.2018). Hallituksen esitysluonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön lausunnolla 27.9.–7.12.2021. Ympäristöministeriölle annettiin lakiehdotuksesta 549 lausuntoa. Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelu kuitenkin keskeytyi rakentamisen säännöksiä lukuun ottamatta. Luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön (2021), siitä saatu lausuntopalaute ja luonnoksen valmisteluun liittyneet selvitykset ovat osa yhdyskuntakehittämislain valmisteluaineistoa.

Joulukuussa 2023 asetettiin työryhmä yhdyskuntarakentamislain ja yhdyskuntakehittämislain valmistelua varten (ympäristöministeriön päätös 1.12.2023). Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset yhdyskuntakehittämislainsäädännön ja yhdyskuntarakentamislainsäädännön hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä koostui ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, Maanmittauslaitoksen ja ELY-keskusten, Suomen Kuntaliitto ry:n, Kuutoskaupunkien ja Seutukaupunkiverkoston sekä Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry:n, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n, Rakennusteollisuus RT ry:n, Infra ry:n, Suomen kiinteistöliitto ry:n ja Viherympäristöliitto ry:n edustajista. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi professori Martti Häkkänen Turun yliopistosta.

Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 1.12.2023–31.8.2025. Toimikautta jatkettiin 30.9.2025 saakka. Työryhmän jäsenillä oli lisäksi mahdollisuus kommentoida viimeisen työryhmän kokouksen (24.9.2025) aineistoja kirjallisesti 10.10.2025 saakka ja jättää aineistosta halutessaan lausuma tai eriävä mielipide. Työryhmä kokoontui yhteensä 28 kertaa.

Valmistelun aikana järjestettiin kaksi sidosryhmätilaisuutta, joissa käsiteltiin yhdyskuntakehittämislain ja yhdyskuntarakentamislain valmistelua. Työryhmä kuuli kehittämisalumenettelyä koskeneessa työpajassaan 23.10.2024 vierailevina asiantuntijoina kehittämispäällikkö Anne Jarvaa Kuntaliitosta ja diplomi-insinööri Jyrki Mattilaa.

Työryhmävaiheen lopputuloksena valmistuivat luonnokset keskeisistä ehdotuksista, pykäläistä ja pykäläkohtaisista perusteluista. Työryhmän jäsenillä oli mahdollisuus esittää kirjallisia kommentteja sekä toimittaa mahdolliset eriävät mielipiteet ja täydentävät lausumat työryhmän tuotoksesta viimeistään 10.10.2025. Työryhmä ei ollut kaikista työryhmän työskentelyn aikana esiintyneistä kysymyksistä yksimielinen. Eriävän mielipiteen esittivät Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Rakennusteollisuus RT ry ja Infra ry yhdessä, Seutukaupunkiverkosto ja Suomen Kuntaliitto ry. Täydentävän lausuman esittivät Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Kuutoskaupungit, Seutukaupunkiverkosto, Suomen kiinteistöliitto ry ja Suomen Kuntaliitto ry. Eriävät mielipiteet ja lausumat löytyvät hallituksen esityksen

valmisteluasiakirjoista sekä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM074:00/2023> (Hankeikkuna).

Hallituksen esitys valmisteltiin loppuun virkatyönä.

Hallituksen esitys on ... (tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä).

Hallituksen esityksestä on ... (käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa xx.xx.20xx.)

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Maapolitiikka

2.1.1 Säännökset

Maapolitiikkaa koskevaa sääntelyä on ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa vasta vuodesta 2015 alkaen. Maapolitiikan määritelmän sisältävä 5 a § ja maapolitiikan harjoittamisesta huolehtiminen kunnan tehtävänä (20.1 §) lisättiin lakiin säädösmuutoksella 204/2015, joka tuli voimaan 1.4.2015. Tätä ennen kuntien maapolitiikan kokonaisuus perustui kuntien hallintokäytäntöön maapolitiikan sinänsä lakisääteisten keinojen käyttämisessä. Säännösmuutoksen tarkoituksena oli sisällyttää lakiin kunnan harjoittaman maapolitiikan yleiskuvaus sekä kirjata kunnan tehtäviin kuuluva maapolitiikan harjoittaminen julki lausutusti kunnan tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaksi kaavoituksen ja rakennusvalvonnan ohella. Muutoksella ei tarkoitettu puuttua kuntien harkintavaltaan maapoliittisen keinovalikoiman käytössä. (HE 334/2015 vp, s. 10–11).

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Pykälän tarkoituksena on ollut korostaa kuntien maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä (HE 334/2015 vp, s. 14).

Kunnan tehtävistä säädetään kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 20 §:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan kunnan on huolehdittava maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Säännöksessä siinä muodossa, kuin se annettiin vuonna 2015 (204/2015), kytkettiin ja rinnastettiin alueiden käytön suunnittelu ja maapolitiikan harjoittaminen toisiinsa. Tehtäviä ei asetettu toisiinsa nähden hierarkkiseen asemaan. Alueiden käytön suunnittelun ja maapolitiikan harjoittamisen muodostamaa tehtäväkokonaisuutta kutsutaan maankäyttöpolitiikaksi.

Kunnalla on käytettävissään valikoima erilaisia maapoliittisia keinoja. Näistä keinoista säädetään kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999), etuostolaissa (608/1977) ja kiinteistöverolaissa (654/1992). Lunastuslaki sisältää yleiset säännökset lunastamisesta noudatettavista menettelyistä ja korvausten perusteista. Kiinteistönuodostamislain nojalla tehtävässä ensimmäisen asemakaavan mukaisen kadun lohkomisessa yleiseksi alueeksi siirtyy myös alueen omistus kunnalle. Kiinteistönuodostamislain 62 §:n mukainen säännös tontin tai rakennuspaikan osan lunastamisesta on yksi keino asemakaavan toteuttamiseksi. Se on kaikkien omistajien käytettävissä, ei vain kunnan. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain maapolitiikan keinoiksi laskettavista kunnan tehtävistä säädetään lain 12 a luvussa (Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen), 13 luvussa (Maan luovuttaminen ja lunastaminen), 14 luvussa (Yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus) ja 15 luvussa (Kehittämisaalueet).

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) maapolitiikan keinojen käyttö on pykälien soveltamisalaa koskevin säännöksin rajattu yleensä asemakaavoituksen piirissä olevalle tai asemakaavoitettavalle alueelle. Lunastamista (99 §) ja kehittämislumenettelyä (110–112 §) voidaan käyttää asemakaava-alueiden ulkopuolellakin, samoin maankäyttösopimuksia voidaan solmia 91 b §:n perusteella paitsi asemakaavojen myös yleiskaavojen yhteydessä.

Asemakaavan mukaisten yleisten alueiden konkreettinen toteuttaminen on kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) mukaan kunnan asia (12 luku). Yleisten alueiden toteuttamisvastuu on merkityksellinen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten muodostumisen ja niiden korvaamisen kannalta. Kunta voi rajatusti siirtää yleisten alueiden toteuttamisvastuuta maanomistajalle tai -haltijalle. Silloinkin, kun yleisen alueen toteuttamisvastuu on siirretty 91.1 §:n perusteella maanomistajalle tai -haltijalle, on kunnalla viimesijainen vastuu toteuttamisesta. Viimesijaista toteuttamisvastuuta kunnalla ei kuitenkaan ole ranta-asemakaavan mukaisista yhteiskäyttöalueista (75 §) tai niihin rinnastettavista alueista (91.2 §).

Maanhankinnan keinoja ovat raakamaan ostamisen lisäksi maanvaihdot, kunnan etuosto-oikeuden käyttäminen ja maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Kaavoitettaessa kunta voi tehdä kaavoitusta ja kaavan toteuttamista koskevan maankäyttösopimuksen, ensisijaisesti maanomistajan kanssa. Kunta voi määrätä kaavoitettavan alueen maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen. Asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tai määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero. Kunnan nimeämällä kehittämisalueella voidaan soveltaa laissa määriteltyjä erityisjärjestelyjä ja periä maanomistajan kaavasta saamaan hyötyyn suhteutettu kehittämismaksu. Kunnan tontinluovutus on myös osa kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa.

Kiinteistömuodostamislaisissa säädetään mahdollisuudesta järjestellä ensimmäisen asemakaava-alueen rakennusmaata (KML 12 luku, Rakennusmaan järjestely). Rakennusmaan järjestelyn tarkoitus on edistää asemakaavassa eri käyttöön osoitettujen alueiden kiinteistöiksi muodostamista ja tarvittaessa tasata rakennusoikeuden ilmeisen epätasaista jakautumista alueella. Rakennusmaan järjestely saadaan suorittaa vain, jos asianomaiseen asemakaavaan on otettu sitä koskeva kaavamääräys. Menettelyä ei ole tietävästi käytetty.

Maapolitiikan harjoittaminen kytkeytyy kiinteästi kunnan asemaan kaavoitustoimivallan käyttäjänä alueellaan. Kaavoituksesta säädetään alueidenkäyttölaissa. Yhdyskuntakehittämislain soveltamisalan kannalta merkityksellisiä ovat asemakaava ja yleiskaava alatyypeineen. Erityistä merkitystä on tiiviin yhdyskuntarakentamisen suunnittelussa käytettävällä asemakaavalla, koska siihen liittyy edellä yleispiirteisesti kuvattu kunnan laaja toteuttamisvelvollisuus. Kunnan kaavoitustoimivaltaa sivuavat rakentamislain 57 §:n mukainen poikkeamistoimivalta, 43 a §:n mukainen toimivalta ratkaista puhtaan siirtymän teollisuushankkeen rakentamisluvan alueidenkäytöllisten edellytysten olemassaolo ja 46 §:n mukainen toimivalta ratkaista rakentamisluvan alueidenkäytöllisten edellytysten olemassaolo suunnittelutarvealueella. Yksityisoikeudellisten keinojen tehokkuus maapolitiikassa perustuu osittain lakisääteisiin keinoihin, jotka toimivat vapaaehtoisten keinojen peräautoina ja raamittajina (ks. HE 167/2002 vp, s. 7/I ja 12/I).

Kuntien maapolitiikan valvonnasta ei ole säännöksiä. Toimien valvonta perustuu muutoksenhakuun kunnan yksittäisistä päätöksistä ja kuntien toiminnan yleiseen laillisuusvalvontaan.

2.1.2 Käytäntö

2.1.2.1 Yleistä

Maapoliittisilla toimilla kunta pyrkii luomaan edellytyksiä kaavoitukseen ja siihen kytkeytyviin lupamenettelyihin pohjautuvalle suunnitelmalliselle yhdyskuntakehitykselle ja edesauttamaan kehityksen johdonmukaista toteutumista. Maapolitiikan ja kaavoitus- ja lupapolitiikan muodostama kokonaisuutta kutsutaan kunnan maankäyttöpolitiikaksi.

Kunta hankkii maata eri käyttötarkoituksiin yhdyskunnan laajentamiseksi tai kehittämiseksi, huolehtii yhdyskuntarakentamisen kustannusten lakisääteisen kustannusvastuun toteutumisesta kaavoituksen yhteydessä, huolehtii yleisten alueiden kuten katujen ja viheralueiden kiinteistönmuodostamisesta ja niiden rakentamisen edellytysten luomisesta, luovuttaa tontteja ja muita maa-alueita yksityiseen rakentamistoimintaan, edistää tarvittaessa yksityisten rakentamishankkeiden toteutumista eri keinoin sekä pyrkii sopimustoiminnalla turvaamaan muun muassa alueiden toteutumisen oikea-aikaisuutta, toteutettavan yhdyskuntarakenteen monipuolisuutta, riittävää tonttitarjontaa ja markkinoiden toimivuutta. Hyvin toimiva maapolitiikka edellyttää edellä kuvattujen toimien suunnittelua ja koordinoitua sekä keskenään että yhdessä kunnan alueidenkäytön suunnittelun kanssa siten, että näkymä on vuosien tai jopa vuosikymmenten päässä tulevaisuudessa.

Kunta ei toimi tyhjiössä päättäessään maapolitiikastaan ja toteuttaessaan sitä. Maapolitiikka on mitä suurimmassa määrin vuorovaikutusta kunnan ja yksityisten toimijoiden välillä. Keskeisiä toimijoita ovat kiinteistönomistajat, rakennuttajat ja kiinteistökehittäjät sekä rakennusalan yritykset. Kunnan vastuu yhdyskuntakehittämisessä on pääosaltaan vastuuta suunnittelusta ja toimien koordinoimisesta. Yhdyskuntarakenteen toteuttamisessa kunnan vastuu rajoittuu yleisiin alueisiin ja kunnan lakisääteisellä vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen. Valtaosan yhdyskuntarakenteesta toteuttaa avoin sektori. Valtion viranomaisten rooli kunnan maapolitiikassa on vähäinen.

Avoimen sektorin näkökulmasta kunnan maapolitiikka on osa kunnan toiminnan kokonaisuutta, jolla se vaikuttaa yksityisten kehittämishankkeiden toteutumismahdollisuuksiin ja toteuttamisen edellytyksiin. Kaavoitus- ja lupapolitiikan toimet määrittelevät sallittavuuden rajat rakentamisessa – sijainnit, määrät, käyttötarkoitukset, laadulliset määreet. Maapolitiikalla vaikutetaan puolestaan mm. tonttien ja muiden rakennuspaikkojen saatavuuteen, hintaan, toteutuksen ajoitukseen ja mahdollisesti myös toteutuksen laadulliseen sisältöön kaavan antamisissa puitteissa. Yksityisen toteuttajan näkökulmasta kunnan toiminta hahmottunee regulaatioksi riippumatta siitä, ohjaako kunta toteuttajaa sitovilla julkisoikeudellisilla kaavamääräyksillä vaiko yksityisoikeudellisilla tontinluovutus- tai maankäyttösopimusehdoilla.

2.1.2.2 Kysely maapoliittisten keinojen käyttämisestä (2019)

Kuntaliiton vuonna 2019 tekemällä kyselyllä kerättiin maapolitiikan keinojen käyttötietoja maapolitiikan asiantuntijoilta 20:stä kunnasta (Forssa, Helsinki, Hämeenlinna, Imatra, Jyväskylä, Järvenpää, Kaarina, Kemijärvi, Kerava, Kirkkonummi, Kuopio, Lohja, Närpiö, Porvoo, Rauma, Riihimäki, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa). Maapolitiikan toimenpiteiden kunnittaiset käytännöt poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Lukumääräisesti eniten kunnat käyttävät vastausten mukaan poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja osana maapolitiikan keinovalikoimaansa, vaikka näiden osalla kyse ei ole varsinaisista maapoliittisista välineistä. Raakamaakauppoja, katualueiden ilmaisluovutuksia, katualueiden lunastuksia ja maankäyttösopimuksia tehdään keskimäärin 5–10 kertaa vuodessa

kuntaa kohden. Joissain kunnissa, kuten Espoossa (ei mukana kyselyn vastaajissa), sopimuksia tehdään kuitenkin huomattavasti useammin, useita kymmeniä vuodessa. Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) perustuvia lunastusmahdollisuuksia käytetään vain kerran tai kaksi kertaa vuodessa kuntaa kohden. Kehittämiskorvauksia, kehittämisaluepäätöksiä tai rakentamiskehotuksia ei ole käytetty viime vuosina kertaakaan kyselyyn vastanneissa kunnissa.

Kyselyn vastausten perusteella valtuustot ohjaavat yleisesti organisaatiotaan laatimalla kuntaansa koskevia maapolitiikan ohjelmia. Lisäksi kunnissa tehdään maankäytön tai maapolitiikan toteutusohjelmia. Maankäytön toteutusohjelmalla tarkoitetaan yleensä kunnan omaa toimintaa koordinoivaa ohjelmaa, jolla ei linjata maapoliittisten keinojen käyttämisestä. Kyselyn perusteella ei voida sanoa, ovatko nämäkin yleensä valtuuston hyväksymiä vai toteuttamisesta vastaavan operatiivisen organisaation tekemiä.

Taulukko 1. Kyselyn tulokset: Maapolitiikan keinojen käyttäminen

<i>Maapolitiikan keinojen käyttäminen</i>	<i>Yhteensä (n=20)</i>	<i>Mediaani</i>	<i>Keskiarvo</i>	<i>Vaihteluväli</i>
Raakamaan hankinta, kpl kauppoja	102	5	5	0–20
Raakamaan hankinta, hehtaaria	736	25	41	0–145
Etuosto-oikeuden käyttö, kpl	9	1	2	0–3
Lunastusluvan hakeminen raakamaan lunastukseen, kpl	1	1	1	0–1
Tontinosan lunastus, kpl	5	1	1	0–2
Katualueen ilmaisluvutus, kpl	105	5	7	0–20
Katualueen lunastus, kpl	59	2	5	0–30
Puistoalueen lunastus omistajan vaatimuksesta, kpl	22	2	2	0–5
Rakentamiskehotus	0	0	0	0–0
Rakennuspaikan lunastus rakentamiskehotukseen perustuen, kpl	0	0	0	0–0
Maankäyttösopimus 1. asemakaavaan liittyen, kpl	31	2	3	0–7
Maankäyttösopimus asemakaavan muutoksen liittyen, kpl	95	3	5	1–15
Kehittämiskorvauspäätös, kpl	0	0	0	0–0
Poikkeamispäätös, kpl	652	30	34	2–100
Suunnittelutarveratkaisu, kpl	322	20	17	0–45
Kehittämisaluepäätös	0	0	0	0–0

Taulukko 2. Kyselyn tulokset: Onko kunnassa käytössä seuraavia maapolitiikkaan liittyviä linjauksia

<i>Asiakirja</i>	<i>On</i>	<i>Ei</i>
Valtuuston hyväksymä maapolitiittinen ohjelma tai linjaukset	19	1
Maapolitiikan epäviralliset linjaukset	6	10
Virallinen maankäytön toteuttamisohjelma	9	10
Epävirallinen maankäytön toteuttamisohjelma	7	9

Maapolitiikan harvemmin käytettyjen lakisääteisten välineiden (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 75, 84, 91 ja 105 §) käytöstä kunnissa ei ole kerätty vastaavaa tilastotietoa. Kuntaliiton arvion mukaan lain 75 §:n mukaista toimivaltaa, jolla voidaan siirtää yleisten alueiden toteutusvastuu yksityiselle ranta-asemakaava-alueella ei juuri käytetä, sillä yhteiset kulku- ja muut vastaavat yhteiset tarpeet hoidetaan yhteiskäyttöalueina ja rasitteina, jotka tarvittaessa osoitetaan kaavassa ohjeellisiksi merkittyjen pääsytimerkintöjen avulla. Lisäksi kaavaa laadittaessa voidaan selvittää kuntien ja virkistysalueyhdistysten mahdollisuudet toteuttaa uimarantoja tai muita kaikille yhteisiä virkistysalueita¹. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 §:ssä säädetyn alueiden toteutusvastuun siirtämisen yleisyydestä kysyttiin katualueiden ilmaisuovutusta koskevan selvityksen taustakyselyssä, joka lähetettiin kaikkiin Suomen kuntiin. Vastauksen perusteella 15 kunnassa oli lain 91 §:n perusteella yksityisen omistajan hallinnassa olevia katuja. Lain 105 §:n niin sanottu kateuskorvaus on jäänyt vähäiselle käytölle tai sitä ei ole käytetty ollenkaan.²

Kuntaliitto teki syksyllä 2025 kaikille 292 Manner-Suomen kunnalle suunnatun kyselyn, jossa selvitettiin muun ohessa kuntien maapolitiikkaa. Kyselyyn vastasi 20,9 % kunnista. Yli 20 000 asukkaan kuntien vastausprosentti oli 42–67 %, pienempien kuntien selvästi alempi. Kyselystä saatujen alustavien tietojen perusteella maapolitiittinen ohjelma on olemassa kaikissa yli 50 000 asukkaan kunnissa, suuressa osassa 20 001–50 000 asukkaan kunnista ja monessa 6 001–20 000 asukkaan kunnassa, joista on vastattu kyselyyn. Sen sijaan näitä pienemmistä kunnista vain harvassa on maapolitiittinen ohjelma. Kyselyn tuloksia täydennetään niiden valmistuttua.³

Taulukko 3. Kuntien jakautuminen eri kokoluokkiin (Tilastokeskus toukokuu 2025)

Kuntakoko (as.)	Kuntia (kpl)	% kunnista	
alle 6 000	139	47,6	%
6 001–10 000	57	19,5	%
10 001–20 000	42	14,4	%
20 001–50 000	33	11,3	%
50 001–100 000	12	4,1	%
yli 100 000	9	3,1	%

¹ Rantojen maankäytön suunnittelu, YM 2005:120, s. 72, s. 124–126.

² Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9), s. 77 ja 82.

³ Laura Suurijärvi, Kuntaliitto, 3.12.2025.

2.1.2.3 Maapolitiikan taloustietoja

Kunnan harjoittama maan osto ja myynti luetaan yleensä osaksi maapolitiikkaa, ja siitä syntyvät menot ja tulot voidaan laskea osaksi kuntien maapolitiikan taloutta. Lisäksi tonttien vuokraus-toiminnan tulot ja maankäyttösopimusmaksut sekä eräät lakiin perustuvat julkisoikeudelliset maksut ovat laajasti ottaen osa maapolitiikan taloutta.

Kuntien tilinpäätöksiin perustuvat taloustiedot julkaistaan verkossa Valtiokonttorin ylläpitämässä tutkiahallintoa.fi -palvelussa⁴. Kuntaliitto kokoaa verkkopalveluunsa aihealueittain tietoa kuntien taloudesta⁵. Näidenkin tietojen lähde on Valtiokonttorin ylläpitämä tilasto. Kuntien omat tilinpäätöstiedot ja Valtiokonttorin verkkopalvelussa julkaistut tiedot eivät ole keskenään täysin yhteismitallisia, mikä johtunee kuntien jonkin verran toisistaan poikkeavista toimintatavoista taloustietojen kirjaamisessa. Alla kuvatut tiedot perustuvat Valtiokonttorin julkaisemiin tietoihin vuosilta 2022–24 sekä kaavoitus- ja rakentamislain laatimisen aikana vuonna 2020 tehdyssä kyselyssä kunnilta saatuihin vastauksiin. Näiden perusteella voidaan antaa yleinen kuva kuntien maapolitiikan taloudesta.

Maapolitiikan alalla merkittävimmin kuntien talouteen vaikuttavat maanhankinnan ja maanluovutuksen menot ja tulot sekä yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Kunnat hankkivat maata omaan käyttöön yleisiksi alueiksi ja palvelutuotannon käyttöön, mutta ennen kaikkia edelleen luovutettavaksi rakentamiseen. Luovuttaminen tehdään joko myymällä tai vuokraamalla. Ennen käyttöön luovuttamista maaomaisuuteen voi kohdistua parannusinvestointeja (kuten purkamista, esirakentamista ja pilaantuneen maaperän puhdistamista). Maaomaisuuden rakentamiskelpoiseksi saattamiseen liittyvät olennaisesti myös varsinaiset yhdyskuntarakentamisen kustannukset (investoinnit yleisten alueiden toteuttamiseen), mutta niitä ei käsitellä kuntien taloustiedoissa maapolitiikan kustannuksina. Yhdyskuntakehittämislain soveltamisen kannalta ne ovat kuitenkin olennaisia taloustietoja ja ovat vuositasolla selvästi yli miljardin euron suuruusluokkaa. Näitä investointikustannuksia käsitellään myöhempänä luvussa Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen.

Valtiokonttorin kokoamien tietojen perusteella Manner-Suomen kuntien yhteenlasketut maa- ja vesialueiden hankintamenot vuosina 2022–24 olivat 128–232 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 171 milj.€/v., noin 31 €/as./v.). Hankinnoissa on mukana maanhankinta yleisiä alueita varten ja ns. raakamaahankinta tonttien toteuttamista ja luovuttamista varten. Mukana ei ole maanhankintakustannuksia mm. palvelurakennuksia ja vesihuoltoa varten⁶. Maa- ja vesialueisiin kohdistuvia parannusinvestointeja tehtiin samoina vuosina 83–100 miljoonalla eurolla vuodessa (keskiarvo 92 milj.€/v., noin 16 €/as./v.). Kuntien maa- ja vesialueiden hankinnan ja parannusinvestointien yhteenlasketut menot vuosina 2022–24 olivat siten 211–332 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 263 milj.€/v., noin 47 €/as./v.). Kuntien maa- ja vesialueiden luovutus-tulot myymällä vuosina 2022–24 olivat 228–418 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 315 milj.€/v., noin 57 €/as./v.). Edellä tässä kappaleessa mainitut tulot ja menot tilastoidaan kuntien investointitalouteen.

Maa- ja vesialueiden vuokraamisen bruttotulot vuosina 2022–24 olivat 606–693 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 615 milj.€/v., noin 117 €/as./v.). Vuokrattujen maa- ja vesialueiden

⁴ Kunnan ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot palveluluokkakohtaisesti, www.tutkiahallintoa.fi, 19.12.2025.

⁵ Kuntatalouden tilastot, www.kuntaliitto.fi.

⁶ Kehittämispäällikkö Mikko Mehtonen, Kuntaliitto, suullinen tieto 17.12.2025.

menot koostuvat pääosin poistoista ja arvonalentumisista, joiden suuruus vuosina 2022–24 oli 28–29 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 28 milj.€/v., noin 5 €/as./v.). Vuokrattuihin maa- ja vesialueisiin voi kohdistua myös osa myöhempänä kuvatuista muista menoista, mutta näitä ei ole taloustilastoinnissa eritelty. Maankäyttösopimustuloja kunnille kertyi vuosina 2022–24 yhteensä 77–110 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 97 milj.€/v., noin 17 €/as./v.). On mahdollista, mutta epätodennäköistä, että jotkut kunnat ovat kirjanneet maankäyttösopimustuloja maaomaisuuden hallinnan sijaan kiinteistönmuodostamiseen ja paikkatietoihin, mikä aiheuttaa pienen epävarmuuden edellä mainittuihin tuloihin. Kyse voisi olla enintään noin 10 %:n poikkeamasta. Edellä tässä kappaleessa mainitut tulot ja menot tilastoidaan käyttötalouteen.

Kuntien maaomaisuuden hallintaan liittyy lisäksi käyttötalouden menoja, jotka aiheutuvat muun muassa maaomaisuuden hallinnan henkilötyöstä ja maaomaisuuden ylläpidosta ennen sen luovuttamista varsinaiseen käyttötarkoitukseensa, sekä osin myös menoista, jotka kohdistuvat vuokrattuun maaomaisuuteen. Tällaisia menoja kunnilla on vuosina 2022–24 ollut 73–88 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 79 milj.€/v., noin 5 €/as./v.).

Katualueen ilmaisaantioikeuden poistaminen -selvityksen (2020) yhteydessä tehdyn kyselyn mukaan 64 kunnan yhteenlasketut raakamaaostot olivat noin 62 miljoonaa euroa, mikä on noin miljoona euroa vastaajakuntaa kohden, mediaanin ollessa 0,2 miljoonaa. Keskimäärin raakamaan ostamiseen käytettiin vastaajakunnissa 18 euroa asukasta kohden, mediaanin ollessa 8 euroa ja vaihteluvälin 0–166. Saman selvityksen kyselyyn vastanneet 68 kuntaa arvioivat keskimääräisiä vuotuisia menojaan ja tulojaan 10 vuoden ajalta (2009–18). Osa kunnista ei vastannut kaikkiin kysymyksiin, joten summasta voi puuttua jonkin kunnan luvut kokonaan. Tonttien myyntitulot olivat vastanneissa kunnissa (n=62) yhteensä noin 254 miljoonaa euroa vuodessa, tonttien vuokratuloja (n=61) kertyi yhteensä noin 345 miljoonaa euroa ja maankäyttösopimusten tuloja (n=53) noin 73 miljoonaa euroa vuodessa. Kaiken kaikkiaan näitä maapolitiikan tuloja kertyi siten arviolta noin 672 miljoonaa euroa vuodessa, mikä tekee vastaajakuntaa (n=60) kohden keskimäärin noin 11 miljoonaa euroa vuodessa. Maankäyttösopimustuloja näistä tuloista oli keskimäärin noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa kuntaa kohden mediaanin ollessa noin 15 000 euroa ja kunnittaisen vaihteluvälin ollessa 0–30 miljoonaa euroa.

Keskiarvot eivät kerro yksittäisten kuntien asemasta, vaan ne kuvaavat yleisesti kuntasektorin maapolitiikan tulo- ja menovirtojen tasoja. Kuntien välinen vaihteluväli maapolitiikan taloudessa on suurta. Tontinmyynnissä tulojen vaihteluväli on 0–175 euroa asukasta kohden, tontinvuokrassa se on puolestaan 0–260 euroa ja maankäyttösopimuksissa 0–107 euroa asukasta kohden vastaajakunnissa. Kyselyyn vastanneiden kuntien (n=68) kiinteistöverokertymä oli yhteensä 1,2 miljardia euroa vuodessa, keskimäärin kuntaa kohden noin 17 miljoonaa euroa vuodessa mediaanin ollessa 5 miljoonaa euroa. Kiinteistöveron vaihteluväli vastaajakunnissa oli 160–900 euroa asukasta kohden. Kyselyn kunnissa kiinteistöverot kattoivat 1,4–7,7 prosenttia kunnan toimintamenoista. Kyselyyn vastanneissa kunnissa oli oletettavasti mukana keskimääräistä hyvätuloisempia kuntia, sillä kiinteistöverot näissä kunnissa, jotka edustivat lukumääränsä puolesta 20 prosenttia Suomen kunnista, muodostivat yhteensä noin 66 prosenttia kokonaan kiinteistöverotuloista.⁷

2.1.3 Oikeuskäytäntö

Maapolitiikan kokonaisuutta koskevia ennakkopäätöksiä ei ole ylimmistä tuomioistuimista. Syynä tähän lienee ensi sijassa se, että kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 5a ja

⁷ Katualueen ilmaisaantioikeuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9). Julkaisematon kysely-yhteenveto.

20 §:n perusteella ei ole mahdollista tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Yksittäisten maapolitiikan keinojen käyttämistä koskevaa oikeuskäytäntöä käsitellään myöhempanä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista löytyy yksi kunnan maapoliittisen ohjelman hyväksymiseen liittyvä tapaus. Apulaisoikeusasiamies on ratkaissut maapoliittisen ohjelman hyväksymiseen ja muutoksenhakuun liittyneen kantelun 9.5.2008 (Dnro 1730/4/06). Kantelija piti hyväksytyä maapoliittista ohjelmaa lainvastaisena. Korkein hallinto-oikeus oli asiaa koskeneessa päätöksessään 7.3.2006 (t. 499, ei julkaistu) todennut, että maapoliittisen ohjelman hyväksymisessä oli ollut kysymys valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä, johon ei voinut hakea muutosta. Ohjelmassa tarkoitettujen asioiden tulisivat kulloinkin erikseen käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Kantelussa oli keskeisesti kysymys erityisesti kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen liittyvistä seikoista maapoliittisessa ohjelmassa. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies totesi muun muassa, että maapoliittiset ohjelmat ovat luonteeltaan ohjeellisia suuntaviivoja ja periaatteita sisältäviä ohjelmia, joilla ei ole sitovaa oikeudellista vaikutusta kaavoja, maankäyttösopimuksia ja suunnittelutarveratkaisuja koskevassa päätöksenteossa. Myöskään menettelyssä ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan ollut tehty virheitä.

Maapolitiikkaa sivuavia ratkaisuja löytyy useampia. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä on käsitelty kunnan oikeutta päättää laatia uusia asemakaavoja vain omistamalleen maalle sekä niitä harkintaperusteita, joita kunta voi käyttää päättäessään asemakaava-alueen rajauksesta tai rakennusoikeuden lisäämisestä kaavamutoksin vain osalle kaava-alueetta (KHO 2017:202, KHO 2017:31, KHO 2015:95 ja KHO 2011:11). Myös maapolitiikkaan liittyvinä voi pitää ratkaisuja, jotka ovat koskeneet asemakaavan laatimista, muuttamista, kokoa tai rajausta ja yhdenvertaisuutta (KHO 2017:31, 2015:95, 2011:11), suunnittelutarvealueiden mitoitusperusteita tai asemakaavan laatimisen tarvetta (KHO 2016:119, 2016:201). Päätöksissä on käsitelty maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun tai omaisuuden suojan merkitystä asemakaavoitusta tai suunnittelutarveratkaisua tehtäessä (KHO 2017:31, 2016:119, 2014:76, 2005:5) tai niiden merkitystä maankäyttökorvauksen suuruudesta päätettäessä (KHO 2021:24). Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen soveltamiseen maapolitiikan alalla liittyy ratkaisu KHO 2020:9, jossa oli kysymys mahdollisesta kielletystä valtiontuesta kiinteistön osto- ja vuokrausjärjestelyissä.

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa viitataan jossain määrin maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden tekstiin maapolitiikasta kunnan tehtävänä. Viittauksia on etenkin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (222/2003) esitöissä olevaan lausumaan, jonka mukaan laissa säädettyä kunnan mahdollisuutta tehdä maankäyttösopimuksia ja määrätä kehittämiskorvaus ei ole tarkoitettu rajoittamaan kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä suostamaan kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan (ks. KHO 2006:84, KHO 2009:92, ja KHO 2019:143). Kunnan tavoite kohdistaa uusien asemakaavojen laatiminen omistamilleen maa-alueille on hyväksytty oikeuskäytännössä yhdeksi perusteeksi, joka vaikuttaa siihen oikeudelliseen harkintaan, jolla kunta päättää asemakaava-alueen rajauksesta, laatimisesta tai muuttamisesta (ks. KHO 2015:95).

2.1.4 Nykytilan arviointi

Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus -selvityksessä (*Falkenbach et al., VNTEAS 2021:49*) on kuvattu ja arvioitu kuntien maapolitiikan nykytilaa ja kehittämistarpeita.

Selvityksen mukaan valtaosa kunnista pyrkii käyttämään maapolitiikan koko keinovalikoimaa, mutta kuntien toimintaympäristöjen ja reunaehtojen erilaisuuden vuoksi maapoliittisten keinojen käyttämisessä on kunnittaisia eroja. Käytettävissä olevista keinoista vain

kehittämisaaluemenettely on jäänyt käyttämättömäksi. Kehittämiskorvauksen käyttö on ollut harvinaista, mutta sillä on tärkeä merkitys sopimusneuvottelujen edistäjänä. Maapolitiikan tehtävien ja käytännön toimien välinen yhteys on selvityksen mukaan paikoin hatara, ja yksittäisten keinojen käyttöön liittyy haasteita, jotka koskevat keinojen käyttötapaa, tasapuolisuutta, hyväksyttävyyttä ja avoimuutta.⁸

Säännöksiä maapolitiikan tavoitteista tai niiden asettamisesta ei ole. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 5 a § perusteluineen tarkoittaa jossain määrin maapolitiikan alaa. Keinojen käytön tavoitteet ja käytännöt vaihtelevat eivätkä ole kaikilta osin suorassa yhteydessä 5 a §:n määritelmään. Muun muassa asuntopolitiikkaan, väestörakenteellisiin tavoitteisiin ja kunnan talouteen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi asetettujen sopimusvelvoitteiden yhteys maapolitiikan määritelmän mukaiseen alaan voi olla ohut. Toisaalta maapolitiikan kytkentä yhdyskuntarakentamisen talouteen on luonnollinen ja kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luvun kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen säännöksiin liittyvä. Maapolitiikassaan kunta toimii paitsi viranomaisena myös kilpailutilanteessa markkinoilla. Maapolitiikan sääntelyä on ylipäätään niukasti eikä toimintaan yleisesti kohdistu erityistä valvontaa.⁹

Muuttuvan toimintaympäristön haasteita maapolitiikalle ovat muun muassa ilmastonmuutos, kaupungistuminen, täydennysrakentaminen, alueellinen eriytymiskehitys ja kuntien resurssien niukkuus. Perinteisesti maapolitiikan lähtökohtana on ollut kunnan yhdyskuntarakenteen kasvu, mihin liitetään oletuksenomaisesti maan arvon jatkuva nousu. Alueiden voimistunut eriytymiskehitys haastaa myös maapolitiikkaa. Keinovalikoiman pitäisi pystyä palvelemaan kuntien laajaa kirjoa. Kasvavan ja supistuvan kunnan tarpeet ovat erilaisia.¹⁰ Kysymys ei ole vain maapolitiikasta vaan maankäyttöpolitiikan kokonaisuudesta. Laajemmassa yhteiskunnallisessa tarkastelussa voidaan puhua alueiden asuttuna pitämisestä tai jopa eloonjäämistäistelusta. Maapolitiikan sopeuttaminen supistuvaan yhdyskuntakehitykseen on vaikeaa.

Maapolitiikkaa koskevan tiedon saanti on koettu ongelmalliseksi. Systemaattisesti kerättyä tietoa on vaikeaa löytää. Eroja toimintatavoissa on myös niiden kuntien kesken, jotka laativat maapolitiikkaansa linjaavia ohjelmia. Systemaattinen tiedon kerääminen olisi edellytys maapolitiikan vaikuttavuuden ja maapoliittisten keinojen tehokkuuden arvioinnille.¹¹ Kunnan maapolitiikkaa kokonaisuutena ohjaavan kunnan päätöksen valmistelusta, päätöksenteosta ja sisällöstä ei ole olemassa sääntelyä. Kunnat tekevät päätöksiä itsehallintoonsa perustuen kuntalain (410/2015) ja kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) väljissä puitteissa. Kuntaliiton verkossa julkaistava Maapolitiikan opas¹² on jossain määrin yhtenäistänyt kuntien käytäntöjä maapolitiikkaa koskevien ohjelmien laatimisessa. Verkko-opas sisältää myös malli- ja esimerkkiasiakirjoja käyttäjien hyödynnettäviksi.

Ympäristöministeriö teki kesällä 2019 yritystoimijoille suunnatun maapolitiikkaa koskevan kyselyn. Kysely jaettiin toimijoille Elinkeinoelämän keskusliiton, Rakennusteollisuus RT ry:n ja Keskuskauppakamarin kautta. Vastaajia oli 68. Kyselyn perusteella yritystoimijat eivät näe kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa aina erityisen tehokkaana tapana edistää ihmisten asumis- tai

⁸ Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus – Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys (Falkenbach et al., VNTEAS 2021:49), s. 149–150.

⁹ Ibid., s. 151–154.

¹⁰ Ibid., s. 162–169, s. 159–160. Ks. myös Valtakunnallinen alueiden eriytyminen – Artikkelikokoelma nykytilasta ja tulevaisuudesta (YM 2025:24), esim. s. 168–172.

¹¹ Ibid., s. 160–161.

¹² <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas>

palvelutarpeita. Elinkeinoelämä odottaa viranomaisprosesseilta joustavuutta, ketteryyttä ja sujuvuutta myös maapolitiikan alalla. Kuitenkin sopimustoiminta ja kaavoitukseen osallistuminen koetaan yritysentsä toimiviksi maapolitiikan välineiksi. Yrittäjät toivovat kuntien jakavan avoimemmin ja enemmän tietoa maapolitiikan periaatteistaan ja tontinluovutusehdoistaan verkossa ja yleisesti. Yritykset kannattavat valtion ja kuntien verotulojen käyttämistä julkisten investointien rahoitukseen mieluummin kuin maankäyttömaksuja, joskin mielipiteet hyvästä rahoitusmallista tosin vaihtelevat.¹³

Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus -selvityksessä hahmotetaan kuvaa maapolitiikan yhteiskunnallisesta merkityksestä seuraavista seitsemästä näkökulmasta: 1) maapolitiikan suhde yhteiskuntapolitiikan eri sektoreihin, 2) maapolitiikan keskeiset toimijat ja maapolitiittisen päätöksenteon kohteena olevat tahot, 3) maapolitiikkaa raamittava oikeudellinen sääntely, 4) maapolitiikan tulojen ja menojen muodostama kunnallistaloudellinen viitekehys, 5) riskit maapolitiikan harjoittamisessa, 6) kunnan maapolitiikan suhde mahdollisesti kilpaileviin maapolitiittisiin tavoitteisiin ja 7) korruption ja väärinkäytösten näkökulma.¹⁴ Näkökulmat pohjustavat selvitykseen sisältyviä kehitysehdotuksia.

Kehittämissuhteukset voi tiivistää maapolitiikan linjaperustaisuuden vahvistamiseksi huolehtien samalla avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien vahvistamisesta, alan osaamisesta ja resursseista sekä seurannan ja vaikuttavuusajattelun edistämisestä.¹⁵ Osaan selvityksessä esitetyistä kehittämissuhteuksista on mahdollista vastata sääntelyä muuttamalla. Useilta osin kehittäminen edellyttää kuntien resurssien vahvistamista, koulutuksen suuntaamista ja kuntien keskinäisen sekä kuntien ja avoimen sektorin välisen yhteistoiminnan vahvistamista.

2.2 Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

2.2.1 Säännökset

Rakennuslain (370/1958) voimassa olon aikana vakiintuneessa sopimuskäytännössä kunnat olivat edellyttäneet asemakaavan tuomasta arvonnoususta hyötyneitä maanomistajia osallistumaan kunnalle kohdistuviin kustannuksiin. Toiminta perustui yksityisoikeudelliseen sopimiseen ja siihen sovellettiin yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita. Toimintatavat syntyivät kuntien, kiinteistönomistajien ja rakennuttajien yhteistoiminnan ja yhdensuuntaisten tarpeiden tuloksena. Sopimisessa on aina esillä molempien osapuolten tarpeita ja toiveita siitä, kuinka kohteena olevaa kaavaa olisi toteutettava ja mitä muita ratkaistavia tarpeita osapuolilla on. Oikeuskäytännön myötä tuli ilmeiseksi, että kunnan julkisoikeudellinen asema erityisesti kaavoitustoimivallan haltijana asetti rajoituksia sopimisen vapaudelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain myötä 1.1.2000 tuli voimaan maankäyttösopimuksia koskeva 11 §. Sillä legitimoitiin sopimusten käyttäminen ja edellytettiin, ettei sopimuksilla syrjäytetä kaavoitukselle asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Lisäksi säädettiin, että sopimuksista on tiedotettava kaavoituksen yhteydessä. Eduskunnan maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä hyväksymään ponteen¹⁶ perustuen valmisteltiin ripeästi säädösmuutos 222/2003, jolla lisättiin

¹³ Ympäristöministeriö, Yrityskysely 2019, julkaisematon.

¹⁴ Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus – Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys (Falkenbach et al., VNTEAS 2021:49), s. 179–185.

¹⁵ Ibid., s. 196–200.

¹⁶ ”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää eräiden kaavoituksen toteuttamiseen liittyvien seikkojen (julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa, maankäyttösopimusten sisältö,

maankäyttö- ja rakennuslakiin 12 a luku, joka on perusta nykykäytännölle. Samalla kumottiin pari vuotta aiemmin voimaan tullut 11 §.

Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luku on säilynyt olennaiselta sisällöltään muuttumattomana voimaan tulostaan 1.7.2003 saakka. Luvun keskeisin säännös on 91 a §:n 1 momentti, jolla asetetaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalle velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, jos laadittavasta asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä maanomistajalle. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa (91 a § 1 mom). Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta kehittämiskorvauksen (91 c § 1 mom). Kehittämiskorvauksen perusteena ovat kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joista säädetään 91 d §:ssä. Kustannukset kohdennetaan maanomistajalle hänen omistamansa tontin arvonnousuun suhteutettuna osuutena kustannuksista (91 c § 1 mom). Kehittämiskorvauksen määrittämisestä säädetään lain 91 c – 91 p §:ssä.

Kunnan velvollisuudesta toteuttaa asemakaavan yleiset alueet säädetään kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 luvussa. Kunnan kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ole pidettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna (86 § 1 mom). Muiden yleisten alueiden toteuttamisvelvollisuudesta säädetään saman kaltaisesti 90 §:n 1 momentissa. Kunnan lakisäateisten palveluiden järjestäminen voi tuottaa kunnalle velvoitteen toteuttaa yleisiä rakennuksia, joissa palvelua tarjotaan. Näihin liittyy yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi kutsuttuja toteuttamiskustannuksia, joista säädetään 91 d §:ssä ja jotka ovat olennaisia kustannusten korvausvelvollisuuden kanalta.

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttöso-
pimus*), joilla voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista (91 b §). Sopiminen ei siten rajoitu yksinomaan kustannuksien korvaamisesta sopimiseen, ja kustannuksista voidaan sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin. Sopimisen vapaus ei ole kuitenkaan rajoituksetonta. Maankäyttöso-
pimukset eivät sido kunnan kaavoitustoimintaa, jossa kunta toimii julkisen vallan käyttäjänä. Tähän palataan myös myöhempanä oikeuskäytännön yhteydessä.

Maankäyttöso-
pimukset neuvotellaan ja solmitaan ennen kaavojen hyväksymistä. Kaavoituksen osallisille voi syntyä epäily, että kaavan sisällöstä on sovittu sopimuskumppaneiden kesken etukäteen ja että osallistuminen ei ole enää vaikuttavaa. Tätä riskiä hallitaan sopimuksia koskevalla avoimuuden sääntelyllä ja säätämällä laissa maankäyttöso-
pimusten tekemisen ajankohdasta ja sitovuudesta. Maankäyttöso-
pimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä, ellei kyse ole kaavoituksen käynnistämisso-
pimuksesta (91 b §). Kaavojen sisällöstä sopiminen on yksiselitteisesti kiellettyä (91 b § 1 momentti).

katualueen luovutus) tarkemman sääntelyn tarvetta ja antaa mahdollisesti tarvittavat lakiehdotukset eduskunnalle pikaisesti.” (EV 248/1998 vp, s. 1).

2.2.2 Käytäntö

2.2.2.1 Yleistä

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten tärkein peruste on kunnan velvollisuus toteuttaa asemakaavan yleiset alueet. Yleisiä alueita ovat muun muassa kadut ja erilaiset virkistysalueet kuten puistot, puistometsät, leikkikentät ja ulkoliikunta-alueet. Kustannuksiin lasketaan mukaan yleisten alueiden maanhankinnasta, suunnittelusta ja rakentamisesta aiheutuvat kustannukset sekä maaperän kunnostamisen, välittömän meluntorjunnan ja kaavoituksen kustannuksia. Myös kunnan toteuttamisvastuulla olevien palveluiden tarvitsemien tonttien tai muiden rakennuspaikkojen maanhankintakustannukset lasketaan kuuluviksi yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Jo toteutuneet kustannukset ja kaava-alueen ulkopuolisen yhdyskuntarakentamisen kustannukset voidaan ottaa rajoitetusti huomioon, jos ne palvelevat kaava-alueen toteuttamista.

Kadut ovat erityisasemassa yhdyskuntarakentamisen kustannuksissa. Kadut ovat kulkuyhteys rakennuskortteleihin. Ne ovat kaupunkimaisessa yhdyskuntarakenteessa pääasiallinen sijoituspaikka teknisille verkoille, joista tutuimpia ovat vesihuolto-, sähkö-, tietoliikenne- ja kaukolämpöverkot. Teknistyvässä yhteiskunnassa erilaisten verkkojen tarve lisääntyy jatkuvasti. Yksityisten ja julkisten talonrakennushankkeiden käynnistämisen edellytyksenä on riittävään valmiuteen rakennettu katuverkko ja sille sijoitettu muu tarpeellinen tekniikka.

Intensiivisimmän rakentamisvaiheen jälkeen tai sen loppuvaiheessa katualueet viimeistellään suunniteltuun käyttöön ja toteutetaan muut kaava-alueita palvelevat yleiset alueet. Nämä kaikki yhdessä ovat edellytys alueen käyttökelpoisuudelle tarkoitukseensa. Yleiset alueet muodostavat yhdyskuntarakenteen rungon.

2.2.2.2 Kustannusten määrätietoja

Kuntien tilinpäätöksiin perustuvat taloustiedot julkaistaan verkossa Valtiokonttorin ylläpitämässä tutkiahallintoa.fi -palvelussa¹⁷, mihin tässä esitettävät taloustiedot perustuvat. Kuntien investointien seurannan kohta Kiinteät rakenteet ja laitteet koostuu mm. katujen, teiden, pysäköintialueiden, siltojen ja puistojen investoinneista. Tiedot kattavat keskeisen osan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 d §:n tarkoittamista Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Kuntien maanhankinnan kustannukset eivät kuitenkaan sisälly seurannan kohtaan Kiinteät rakenteet ja laitteet. Niitä on käsitelty aiempaan luvussa 2.1.2.3 Maapolitiikan taloustietoja. Kuntien vesihuollon ja talonrakennuksen investoinnit eivät sisälly tässä esitettäviin kustannuksiin.

Valtiokonttorin kokoamien tietojen perusteella Manner-Suomen kuntien yhteenlasketut investoinnit katuihin, puistoihin ja muihin yleisiin alueisiin vuosina 2022–24 olivat 1113–1209 miljoonaa euroa vuodessa (keskiarvo 1177 milj.€/v., noin 211 €/as./v.). Näistä kustannuksista ehdoton valtaosa (noin 91 %) oli kadunrakentamisen ja loput muiden yleisten alueiden rakentamisen kustannuksia. Katuihin kunnat investoivat vuosina 2022–24 keskimäärin noin 1066 miljoonaa euroa vuodessa eli noin 191 euroa asukasta kohti vuodessa.

Maakunnittainen ja kunnittainen vaihtelu on merkittävää. Seuraavassa on tästä muutama esimerkki. Uudellamaalla investoinnit katuihin, puistoihin ja muihin yleisiin alueisiin olivat

¹⁷ Kunnan ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot palveluluokkakohtaisesti, www.tutkiahallintoa.fi, 19.12.2025.

vuonna 2024 asukasta kohti 330 euroa, kun Etelä-Savossa luku oli 74 €/as./v, Pirkanmaalla 201 €/as./v ja Pohjois-Pohjanmaalla 218 €/as./v. Kuntakohtaisten erojen laajaa vaihteluväliä voinevat kuvata Helsingin (402 €/as./v), Jyväskylän (170 €/as./v), Outokummun (64 €/as./v) ja Pellon (31 €/as./v) vastaavat asukaskohtaiset luvut vuodelta 2024. Manner-Suomen keskiarvo vuonna 2024 oli 216 €/as./v. Väestön painottuminen suuriin kaupunkeihin vaikuttaa merkittävästi keskimääräiseen asukaskohtaiseen kustannukseen.

2.2.2.3 Kustannusvastuun kohdentaminen – maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksista muodostuu kokonaisuus, jonka rahoittamiseen ovat velvoitettuja sekä kunta että maanomistaja. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luvun säännökset sisältävät perusteet ja menettelyt kustannusten jakamiselle kunnan ja maanomistajan kesken. Maankäyttösopimuksissa voidaan käsitellä muitakin sisältöjä kuin kustannusvastuun jakamista, joten niiden vaikutus voi ulottua monenlaisiin sisältöihin. Maankäyttösopimukset ovat siten myös kunnan ja kiinteistönomistajan välisen yhteistoiminnan väline.

Alueen omistajalla ei ole aktiivista velvollisuutta rakentaa kiinteistölleen ja siten toteuttaa asemakaavaa. Asemakaavan tärkein oikeusvaikutus on, että sen vastaisesti ei saa rakentaa. Maapolitiikan keinoilla rakentamaan velvoittaminen on kuitenkin mahdollista. Velvoittaminen voi tapahtua yksityisoikeudellisesti maankäyttö- tai tontinluovutus sopimuksen ehdoilla taikka julkisoikeudellisesti rakentamiskehotuksella (97 §).

Valtaosa kunnista pyrkii ensikertaisesti kaavoittamaan itse omistamaansa maata. Tällöin kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luku ei tule ollenkaan sovellettavaksi, koska kunta on kaavoitettavan alueen ainoa maanomistaja. Kaavoitettavan maan hankinnassa kunta on voinut soveltaa muita maapoliittisia keinoja tai ne ovat voineet olla tukena kiinteistökauppaneuvotteluissa.

Maankäyttösopimusten tekeminen liittyykin yleisimmin asemakaavan muutokseen erityisesti silloin, kun kaavoitetaan lisää rakennusoikeutta täydennysrakentamiseen. Täydennysrakentamiseen tai käyttötarkoituksen olennaiseen muuttamiseen liittyy yleensä sellainen maanomistajalle aiheutuva merkittävä hyöty (kiinteistön arvonnousu), joka on kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 a §:n 1 momentin mukaan edellytys maanomistajan velvollisuudelle osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Merkittävyydelle on asuntorakentamisen osalta asetettu kynnykseksi 500 kerrosneliömetrin rakennusoikeus tai rakennusoikeuden lisäys (91 c § 4 momentti). Jos merkittävyyden kynnyksen ylittävää hyötyä ei synny, kaikki yhdyskuntarakentamisen kustannukset ovat kunnan vastuulla.

Maankäyttösopimukset voivat olla sisällöltään monenlaisia. Yksinkertaisimmillaan sovitaan ainoastaan yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta. Korvauksen määrän peruste on useimmiten prosenttiosuus kiinteistön arvonnoususta, mikä perustuu vain väljästi laskennallisiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Laajempaa sopimus voi sisältää esimerkiksi molempia osapuolia koskevia velvoitteita toteuttamisen aikatauluista, laatutasosta ja vaikkapa hankkeen negatiivisten ilmastovaikutusten rajoittamisesta taikka yksityistä toimijaa sitovia velvoitteita esimerkiksi huoneistotyyppinen ja huoneistojen hallintamuotojen jakaumasta. Lisäksi sopimus voidaan laatia siten, että se koskee vain osapuolten velvoitteita kaavan laatimisvaiheessa (ns. kaavoituksen käynnistämissopimus), jolloin varsinainen, myös kaavan toteuttamista koskeva maankäyttösopimus laaditaan myöhemmin, jos se on tarpeen.

Sopimuskäytännöissä on tullut esiin tilanteita, joiden osalta ei ole selvyyttä siitä, tuleeko kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a lukua soveltaa niihin. Maankäyttösopimukseksi tulkittavia tai sitä muistuttavia sopimuksia voivat olla kunnan tekemät sopimukset

maanvuokralaisen kanssa, kunnan ja kiinteistökehittäjän tekemät muulla tavoin nimetyt sopimukset, joiden sisällössä on maankäyttösopimuksen elementtejä, ja mahdollisesti myös suunnittelu- ja kehittämisvaraukset, jotka eivät ole muodollisesti sopimuksia vaan yksipuolisia oikeussuhteita.¹⁸

Maankäyttösopimuksista kunnille syntyviä tuloja on kuvattu aiempänä luvussa 2.1.2.3 Maapolitiikan taloustietoja. Maankäyttösopimusten lukumäärätietoja ja kunnittaisia eroja on arvioitu muun muassa Rintamäen väitöskirjassa vuodelta 2007 ja Häkkäsen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta varten laatimassa selvityksessä vuodelta 2020. Selvityksissä esitettyjä euromääriä ei ole tässä muunnettu nykyarvoksi, koska sopimusten laatimisajankohtia ei ole ilmoitettu täsmällisesti. Suuntaa antavasti voi käyttää seuraavia rahanarvon muuntokertoimia, joissa on ilmoitettu kyseisen vuoden euromääräisen arvon muuntamisessa vuoden 2024 arvoksi käytettävä kerroin¹⁹:

<i>vuosi 2005</i>	<i>vuosi 2010</i>	<i>vuosi 2015</i>	<i>vuosi 2020</i>
<i>1,46</i>	<i>1,33</i>	<i>1,22</i>	<i>1,18</i>

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmisteluun liittyvän taustamuistion mukaan Suomen suurissa kaupungeissa keskimäärin joka kolmanteen kaavaan liittyy maankäyttösopimus.²⁰ Rintamäen mukaan vuonna 2004 tehtiin 116 maankäyttösopimusta 29 kunnassa. Sopimuksiin liittyvissä asemakaavoissa rakennusoikeus oli yhteensä noin 1 miljoona kerrosneliometriä eli keskiarvona noin 8 600 kerrosneliometriä sopimusta kohti. Rintamäen tutkimissa 48 maankäyttösopimuksessa, joissa vastikkeet olivat rahamääräisiä ja yksiselitteisiä, oli vastikkeiden yhteismäärä 21,1 miljoonaa euroa. Keskiarvo oli noin 440 000 euroa sopimusta kohti ja kaavan rakennusoikeuteen suhteutettuna noin 88 euroa kerrosneliometriä kohti. Muiden 22 maankäyttösopimuksen arvo ei ollut selvitettävissä sopimuksista vastikkeisiin sisältyneiden työsuoritusten ja alueluovutusten vuoksi. Tutkitut sopimukset oli laadittu 1.7.2003 jälkeen.²¹

Häkkänen avaa maankäyttösopimustulojen määrää esimerkkikaupunkien avulla. Kuopiossa tehtiin 28 maankäyttösopimusta vuosina 2007–13. Sopimustulot olivat 4,8 miljoonaa euroa (5,95 €/as/v). Vastaavat luvut Espoosta vuosilta 2009–14 olivat 173 sopimusta ja 164 miljoonaa euroa (104,82 €/as/v). Yhden kuopiolaisen sopimuksen keskimääräinen arvo oli noin 170 000 euroa ja espoolaisen sopimuksen noin 950 000 euroa.²²

Kehittämiskorvaus on yksipuolinen julkisoikeudellinen maksu, jonka kunta voi määrätä asemakaavoitettavan alueen maanomistajalle, jos tämän kanssa ei ole päästy sopimukseen osallistumisesta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Perusedellytyksenä maksun määräämiselle on, että maanomistaja saa asemakaavasta merkittävää hyötyä. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luvun 16 pykälästä 13 koskee suoraan

¹⁸ Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset – Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä (Häkkänen, YM 2020:4), luku 5 (s. 50–70).

¹⁹ Tilastokeskus, rahanarvonmuunnin (<https://stat.fi/tup/laskurit/rahanarvonmuunnin.html>, 6.11.2025)

²⁰ Rinkinen, Kristiina, Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän prosessit ja työnjako – Taustamuistio (ympäristöministeriö, 2017), s. 31.

²¹ Rintamäki, Vesa, Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita Publishing Oy, Helsinki, 2007, s. 189 ja 204–206.

²² Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset – Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä (Häkkänen, YM 2020:4), s. 28–29.

kehittämiskorvausta. Kehittämiskorvauksen määräämisen menettely on täsmällisesti säännelty ja monivaiheinen. Päätös on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen ja se on muutoksenhakukelpoinen.

Kunnat suosivat maankäyttösopimusten tekemistä maanomistajan kustannusvastuun toteuttamisessa. Kehittämiskorvauksen käyttäminen on erittäin harvinaista. Todennäköisiä syitä tähän on kehittämiskorvausmenettelyn monimutkaisuus ja maankäyttösopimuksen väljempi suhde kustannusperusteisuuteen. Ympäristöministeriön vuonna 2022 tekemän selvityksen mukaan päätöksiä kehittämiskorvauksista on tehty hyvin vähän. Vain Seinäjoki ja Kaarina ovat perineet kehittämiskorvauksia. Seinäjoki on perinyt kehittämiskorvauksia neljältä maanomistajalta ja Kaarina kahdelta maanomistajalta. Seinäjoen ja Kaarinan lisäksi Maanmittauslaitos on antanut kehittämiskorvausmenettelyyn liittyvän lausunnon Ruskon ja Siuntion kunnille, mutta nämä kunnat eivät ole perineet kehittämiskorvausta.

Niukka kehittämiskorvauskäytäntö vastaa sinänsä 91 a §:n 1 momentin säännöstä sopimisen ensisijaisuudesta maanomistaja osallistumisessa kustannuksiin. Kehittämiskorvaus on osallistumisvelvollisuuden toteutumisen viimesijainen varmistaja.

2.2.3 Oikeuskäytäntö

Oikeuskäytäntöä maankäyttösopimuksista ja maankäyttökorvauksista sekä näihin rinnastettavista, eri tavoin nimetyistä kumotun rakennuslain aikaisista sopimuksista ja maksuista on varsin paljon. Kehittämiskorvausta koskevia korkeimman hallinto-oikeuden tai korkeimman oikeuden ratkaisuja ei sen sijaan ole.

2.2.3.1 Rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä

Kumotun rakennuslain ajalta on korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisuja kaavoitukseen liittyneitä sopimuksia koskeneisiin valituksiin tai riitoihin. Rakennuslaissa ei ollut maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä. Vanhemmissa KHO:n ratkaisuissa kaavoitukseen liittyvien sopimusten tekeminen on katsottu sinänsä hyväksyttäväksi, mutta niillä ei ole katsottu voitavan sopia sitovasti kaavan sisällöstä. Majamaa katsoo KHO:n tuolloisen perustelukäytännön ”*ettei sopimuksella ole ratkaistu eikä voidakaan ratkaista vastaisen kaavan sisältöä*” saaneen alkunsa tapauksesta KHO 1970 A 48²³. Perustelulla on voitu ohittaa vaikea kysymys siitä, ovatko kaavoitukseen liittyneet sopimusehdot tosiasiallisesti ohjanneet kaavoitusta.

KHO on pitänyt lainvastaisena vaatia kaavoituksen tai poikkeuslupan yhteydessä yksinomaan kiinteistön arvonnousuun perustuvaa maksua. Ratkaisussa KHO 1991 A 80 oli kysymys siitä, että kunta oli asettanut poikkeuslupaa koskevan puoltavan lausuntonsa ehdoksi, että maanomistaja luovuttaa maata vastineeksi luvalla myönnettävästä rakennusoikeudesta. Poikkeuslupaa ei voitu sitoa tällaiseen edellytykseen. Ratkaisussa KHO 1995 A 31 taas oli kyse siitä, että kunta oli edellyttänyt maanomistajalta niin sanotun kaavoitusarvomaksun maksamista saadakseen kaupungin toimielimissä käsitellyksi ja hyväksytyksi tonttinsa asemakaavan muutoksen. KHO:n mukaan valtuusto oli käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja kumosi valtuuston päätöksen. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 1999:128 keskeinen sisältö oli, että kunnan, rakennusyhtiön ja eräiden muiden yhtiöiden väliseen sopimukseen sisältyneeltä maksulta oli puuttunut laillinen peruste. Sopimus liittyi

²³ Majamaa, Vesa, Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. Lakimies 7–8/2006, s. 1241.

kaavoitukseen ja maksun perusteena oli rakennusoikeuden lisäyksen tuoma alueen arvonnousu. Edellä kuvattu ratkaisukäytäntö on ollut osaltaan johtamassa maankäyttösopimuksista säättämiseen maankäyttö- ja rakennuslaissa.

2.2.3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä

Maankäyttösopimukseen liittyvistä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuista kaksi koskee maankäyttösopimuksen riidan oikeuspaikkaa tai muutoksenhakuoikeutta (KHO 2016:52, 2004:87). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on käsitelty kunnan oikeutta sopia maksusta korvauksena rakennusoikeuden määrän lisääntymisestä (KHO 2004:87, KHO 2016:89), maapoliittisen ohjelman linjausten soveltamista yksittäisen maankäyttösopimukseen mukaiseen sopimuskorvaukseen (KHO 2021:24) ja kunnan oikeutta olla hyväksymättä maankäyttösopimuksessa sovitun mukaista asemakaavaa (KHO 2015:116, KHO 2020:59). Valtiontukisääntöjen merkitystä suhteessa maankäyttösopimukseen on käsitelty ratkaisussa KHO 2012:31 ja KHO 2016:89. Asianosaisen valitusoikeutta maankäyttösopimusasiassa ratkaisussa KHO 2015:116. Maankäyttösopimuksia koskevissa muutoksenhakuasioissa on ollut esillä korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa muun muassa, kuuluuko sopimusriidan käsittely hallinto- vai yksityisoikeuden alaan, onko kunnan sopimusta koskeva päätös ollut valituskelpoinen ja mikä on maankäyttösopimuksen hyväksymisajankohdan merkitys sopimuksen sitovuuteen (KKO 2016:8 ja KHO 2016:52, KHO 2004:86, KHO 2006:14).

Seuraavassa avataan lyhyesti muutamia edellä mainittuja korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuja.

Kunnan kaavoitustoimivallan ja maankäyttösopimuksen välistä suhdetta käsitellään tuulivoiman mahdollistavan asemakaavan hyväksymiseen liittyvässä ratkaisussa KHO 2015:116. Kunnan ja tuulivoimalayhtiön välinen maankäyttösopimus, jonka perusteella kunta oli käynnistänyt kaavan laatimisen tuulivoimapuiston mahdollistamiseksi, ei velvoittanut kuntaa lopulta hyväksymään sopimuksen mukaista asemakaavaa. Asiassa ei ollut merkitystä myöskään sillä, että alue oli varattu maakuntakaavassa tuulivoimarakentamiseen. Ratkaisu painottaa kunnan itsestä kaavoitustoimivaltaa. Maankäyttösopimus ei sido kuntaa sopimuksessa tavoitteeksi esitetyn laisen kaavan hyväksymiseen.

Maapoliittisen ohjelman linjausten soveltamista yksittäisen maankäyttösopimukseen mukaiseen korvaukseen käsiteltiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2021:24. Maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä ja sisällöstä ei ole säännöksiä laissa ja sen lausumat on katsottava luonteeltaan ohjeiksi, tavoitteiksi tai suosituksiksi. Maapoliittinen ohjelma oli yksi maankäyttökorvauksen määrän oikeellisuuden arviointiperuste. Arvioinnissa oli otettava huomioon kaavahankkeeseen, aikaan ja paikkaan sidottuja olosuhteita sekä vastaavissa tapauksissa tehdyt maankäyttösopimukset yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vuoksi.

Ratkaisussa KHO 2012:31 käsiteltiin valitusta kaupungin päätöksestä hyväksyä kaupungin ja rakennusliikkeen välillä tehty yhteistyösopimukseksi otsikoitu sopimus, joka koski muun ohella kaavoituksen käynnistämistä kaupungin omistamalla alueella. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan maankäyttösopimusta koskevan säännösten soveltamisen sopimukseen ratkaisee sopimuksen sisältö, ei se miten se on nimetty. Myös sellaisia sopimuksia, joissa kunnan sopimuskomppani on muu kuin maanomistaja, voidaan pitää lain tarkoittamina maankäyttösopimuksina. Maankäyttösopimusten taloudellisissa ehdoissa pitää ottaa huomioon Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen ehtojen täyttyminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2016:52 referoidaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 167/2002 vp) 91 b §:n 3 momentin

perusteluissa olevaa kohtaa sopimuksista. Perusteluiden mukaan kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla lain rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Lisäksi säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, eivät rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. Sopimusmenettelyssä kustannusidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut kaavamutokseen liittyvien toteuttamiskustannusten korvaamisesta. Tällöin sopimuskorvaus on voinut perustua kaavoitushyötyyn (arvonnousuun) ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkin osin ole ollut tarkoitus muuttaa.²⁴

2.2.3.3 Maankäyttösopimus ja tuomioistuimen ratkaisuväliltä

Yksi huomio maankäyttö- ja rakennuslain aikaisesta oikeuskäytännöstä on, että KKO:n ratkaisukäytännössä maankäyttösopimukset näyttäytyvät lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisina ja KHO:n ratkaisukäytännössä lähtökohtaisesti julkisoikeudellisina eli hallintosopimuksina. Tähän liittyvät ratkaisut KKO 2016:8 ja KHO 2016:52. Niistä voi havaita kaksi erilaista lähestymistapaa maankäyttösopimuksen perusluonteeseen – julkisoikeudellisesti painottunut ja sopimusoikeudellisesti painottunut.

Ratkaisussa KKO 2016:8 oli kysymys yksityishenkilöiden ja kunnan välillä tehdystä maankäyttösopimuksesta. Sopimus liittyi kaavamutokseen, jolla muutettiin pientaloalueen käyttötarkoitus toimitilarakentamiseen ja siten nostettiin kaava-alueen kiinteistöjen arvoa. Maanomistajat vaativat valituksessaan sopimuksen pätemättömäksi tai mitättömäksi julistamista taikka sen kohtuullistamista. Korkein oikeus totesi asian ratkaistessaan maankäyttösopimukset perustaltaan yksityisoikeudellisiksi. Se perusteli tätä muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain ja hallintolain (434/2003; *HL*) esitöiden (HE 101/1998 vp ja HE 72/2002 vp) maankäyttösopimusten yksityisoikeudellisuutta koskevilla kirjauksilla, jo ennen maankäyttö- ja rakennuslain 12 alaluvun säätämistä vakiintuneella oikeuskäytännöllä, hallintolain 3.1 §:n mukaisella hallintosopimuksen määritelmällä ja erityisesti sillä, onko sopimuksessa sovittu julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai asiasta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Lisäksi KKO totesi, että maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty siitä, missä tuomioistumissa maankäyttösopimuksia koskevat riidat ratkaistaan. KKO:n mukaan sopimus ei sisältänyt ehtoja, joiden vuoksi sitä olisi tullut pitää hallintosopimuksena, ja tällaisten ehtojen puuttuessa piti sopimusta yksityisoikeudellisena.

Ratkaisun KHO 2016:52 taustalla oli monimutkaisempi sopimussuhteiden verkko, joka liittyi kauppakeskuksen rakennushankkeeseen. Kauppakeskuksen toteuttamiseksi muutettiin asema-kaavaa, katettiin valtatie ja toteutettiin valtatielle kauppakeskuksen ajoneuvoliittymiä. Kaupungin ja tienpitäjän välillä oli sopimus hankkeesta aiheutuvien valtatie muutuskustannusten siirtämisestä kaupungin vastattaviksi. Kaupungilla oli maankäyttösopimus hanke- ja kaavamutosaloitteen tehneiden maanomistajien (yritysten) kanssa sekä kaavan muuttamisesta että valtatie muutuskustannusten siirtämisestä yritysten vastattaviksi. Yritysten välillä oli sopimus valtatie muutuskustannusten jaosta, johon liittyvä riita oli aiemmin ratkaistu yleisessä tuomioistuimessa. KHO:ssa käsiteltiin hallintoriita-asiana toisen yrityksen vaatimusta, joka koski maankäyttösopimuksen merkitystä yritysten välisessä kustannusten jaossa. KHO totesi muun ohessa, että maankäyttösopimus on perusluonteeltaan hallintosopimus. Ratkaisun perusteluissa mainitaan, että maankäyttösopimus liittyy julkisen vallan käyttöön, koska kaavojen laatiminen ja toteuttaminen ovat julkisen vallan käyttöä. Sillä seikalla, että maankäyttösopimuksella ei voida

²⁴ HE 167/2002 vp, 91 b §:n yksityiskohtaiset perustelut.

sitovasti sopia kaavan sisällöstä, tai sillä, onko sopimuksella siirretty julkisen vallan käyttöä yksityiselle taholle, ei ole sopimuksen luonteen kannalta merkitystä. KHO totesi lisäksi, että maankäyttösopimukset tästä *huolimatta sisältävät tyypillisesti myös yksityisoikeudellisia ehtoja*. Tässä tapauksessa riita-asia ei KHO:n mukaan ollut luonteeltaan julkisoikeudellinen. Vastuunjako oli ratkaistu erillisessä prosessissa yleisessä tuomioistuimessa eikä sitä voinut ratkaista hallintoriita-asiana.

Yhteistä ratkaisuille on, että riita-asian ja siinä esitetyn vaatimuksen luonne määräävät sen, ikä tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään asian. Molemmissa ratkaisuissa on todettu maankäyttösopimuksen sijoittuminen julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen väliselle akselille. Molemmissa annetaan huomattava paino tapauskohtaisille piirteille ja olosuhteille. Kumpikaan ratkaisu ei sulje periaatteellisella tasolla pois mahdollisuutta päinvastaiseen tulkintaan maankäyttösopimuksen pääasiallisesta luonteesta. Vallitsevassa oikeustilassa on ratkaistava tapauskohtaisesti, missä tuomioistuimessa maankäyttösopimusriita ratkaistaan.

2.2.3.4 Kehittämiskorvaus oikeuskäytännössä

Korkein hallinto-oikeus ei ole ratkaissut kehittämiskorvauksen määräämiseen liittyviä valituksia. Kehittämiskorvausta sivuaa ratkaisu KHO 9.11.2016 (taltio 4733). Maanomistajat olisivat halunneet mailleen laadittavaksi asemakaavan, ja he olisivat halunneet osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin kehittämiskorvauksen muodossa. Kunta ei suostunut kaavoittamaan. Valituksessa vaadittiin, että ympäristöministeriön päätös kumotaan ja heidän vaatimuksensa kunnalle asetettavasta kaavoitusveloitteesta hyväksytään. KHO hyväksyi kunnan esittämät maankäytölliset perustelut kaavoittamatta jättämiselle. Häkkänen arvioi maanomistajien oletaneen pääsevänsä alemmalla korvauksella kehittämiskorvausmenettelyssä kuin tekemällä sopimuksen kunnan kanssa²⁵.

Turun hallinto-oikeus käsitteli vuonna 2012 valituksen, jossa vaadittiin kumoamaan kunnan tekemä päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä. Asiassa oli pohjimmiltaan kysymys siitä, oliko kunnan ja maanomistajan väliseen kiinteistökauppaan sisältynyt osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja oliko kunnalla kaupan ehdot huomioiden ollut oikeus määrätä maksettavaksi kehittämiskorvaus. Hallinto-oikeus totesi, että kiinteistökaupan ehdoissa ei ollut mainittu mitään osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin eikä kauppahinnasta voinut päätellä, että siinä olisi huomioitu osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ei siten ollut sovittu ja kunta oli voinut määrätä maanomistajien maksettavaksi kehittämiskorvauksen.²⁶

2.2.4 Nykytilan arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun (222/2003) säätäminen selvensi useita kunnan ja maanomistajan väliseen taloudelliseen suhteeseen liittyviä seikkoja, jotka olivat olleet aiemman sopimus-, hallinto- ja oikeuskäytännön varassa ilman varsinaista sääntelyä. Pääosin vuonna 2003 voimaan tulleita, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevia säännöksiä voi pitää siten onnistuneina, että aiempi, käytännössä lähes sääntelemätön tilanne muuttui selvästi hallittavammaksi.

Perustava säännös 12 a luvussa on 91 a §:n 1 momentissa maanomistajalle asetettu velvoite osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Ennen tätä säännöstä

²⁵ Ibid., s. 75–76.

²⁶ Turun HaO 16.2.2012 taltio 12/0043/1

oli epäselvää, mihin kunnan ja sen sopimuskumppanin väliseen sopimukseen sisältyvä taloudellinen vastuu viime kädessä perustuu. Aiempi yleinen käsitys oli, että kaavoitukseen liittyvissä sopimuksissa kyse oli asemakaavan aikaansaaman kiinteistön arvonnousun leikkaamisesta sopimuserusteisesti siten, että kunta saa itselleen osan arvonnoususta. Toki taustalla oli ymmärrys siitä, että kunnan toimet (kaavan laatiminen, yhdyskuntarakenteen toteuttaminen) ovat olennaisia siinä, että maanomistajalle syntyy rakentamismahdollisuus, eikä ole perusteltua, että arvonnousun aikaansaamisen kustannukset kohdentuvat vain kunnalle eivätkä ollenkaan arvonnoususta hyötyvälle maanomistajalle. 91 a § sisältää perussäännöksen kustannusten jakautumisesta kunnan ja maanomistajan kesken. Tätä perusasetelmaa ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa.

Maankäyttösopimusten asema on säädösmuutoksen 222/2003 jälkeen vakiintunut. Sopimuksia laaditaan yleisesti. Kehittämiskorvauspäätöksiä tehdään erittäin harvoin. Kehittämiskorvaus toimii viimekätisenä varmistajana sille, että maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin toteutuu. Kehittämiskorvauksen käyttöä ei ole tarkoituksenmukaista lisätä. Kustannuksiin osallistumisesta sovitaan yleisesti maanomistajan kanssa, kuten 91 a §:n tarkoitus on ollutkin. Sopiminen on tarkoitettu ensisijaiseksi toimintatavaksi, ja näin tapahtuukin.

Kun maanomistajan velvollisuus on määritelty osallistumisena kustannuksiin, voidaan sekä maankäyttösopimuksen mukaista korvausta että sille rinnakkaista kehittämiskorvausta pitää lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti maksuna, ei verona. Korvauksella katetaan kustannuksia, jotka voidaan yksilöidä ja joita synnyttävät toimenpiteet ovat tarpeellisia tietyn asemakaavan toteuttamiseksi. Käytäntö ei toki ole näin yksiviivaista.

Nykytilan muuttamisen tarpeet liittyvät säännösten yksityiskohtaisiin ratkaisuihin, joihinkin tulokinnaravaisuuksiin ja ehkä erityisesti maankäyttösopimuksen käyttöalan laajuuteen suhteessa kehittämiskorvausta koskevaan sääntelyyn. Samalla kun säännökset rakentuvat kustannuserusteisuuden pohjalle, on maankäyttösopimuksilla mahdollisuus laventaa kunnan ja sopimuskumppanin välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia selvästi ohi pelkän kustannusvastaavuuden. Tämä koetaan toisaalta menettelyn vahvuudeksi ja sisäänrakennetuksi joustoelementiksi, toisaalta sen koetaan antavan kunnalle tarpeettoman vahvan asema neuvottelukumppanina, kun samalla ymmärretään kunnan asema kaavoitustoimivallan käyttäjänä alueellaan. Lisäksi sääntelyn koetaan olevan siten vaikeasti ymmärrettävää, että sen riittävä hallitseminen edellyttää huomattavaa perehtyneisyyttä sekä maankäyttöön että oikeuteen.

Yksi nykysääntelyllä vaikeasti hallittava asia on maanomistajien riittävän yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen erilaisissa tilanteissa. Keskenään samanlaiset tilanteet ovat varsin hyvin hallittavia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tällaisena tilanteena voi pitää esimerkiksi sitä, kun samalla kaava-alueella sijaitsevien kahden maanomistajan kanssa laaditaan erilliset maankäyttösopimukset, jotka koskevat vain kustannuksiin osallistumista, ja omistajien maa-alueiden kaavaratkaisu on likimain samanlainen. Vertailu on varsin suoraviivaista. Haasteita yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioimiselle syntyy heti, jos kaavaratkaisu eri maanomistajien alueilla on kovin erilainen, toinen omistajista tekee sopimuksen ja toiselle määrätään kehittämiskorvaus, omistettavat alueet sijaitsevatkin eri kaava-alueilla taikka kaavat laaditaan selvästi eri aikoina. Lisäksi, jos maankäyttösopimukseen halutaan muutakin sisältöä kuin vain välitön kustannusten korvaaminen, muuttuu sopimuksen vastikkeen (maankäyttökorvauksen) arvon arvioiminen selvästi vaikeammaksi. Sopimuksen taloudellinen vaikutus ei ole silloin suoraan luettavissa siihen kirjoitetusta euromäärästä. Merkittäviä taloudellisia vaikutuksia voi olla yksinkertaisiltakin vaikuttavilla ehdoilla kuten kunnan ja yksityisen rakentajan toteuttamistoimille asetettavilla aikamäärillä. Näihin voi sisältyä merkittäviä taloudellisia riskejä rakentamisen suhdannevaihteluiden vuoksi. Toisena esimerkkinä voi mainita yksityisen rakentajan toteuttaman kohteen

huoneistojakaumalle tai vaikkapa ilmastovaikutuksille asetettavat ehdot, jotka vaikuttavat rakentamiskustannuksiin ja mahdollisesti myös rakennettavien tilojen kysyntään ja hinnoitteluun. Yhdenvertaisuuden hallinta erilaisissa tilanteissa ei ole toteutettavissa yksittäisillä sopimuksilla tai päätöksillä vaan se edellyttää kunnan maapolitiittisten toimien kokonaisuuden linjaamista.

Tulkinnanvaraisuuksia nykyiseen sääntelyyn sisältyy esimerkiksi siihen, onko maankäyttöso-
pimus mahdollista tehdä vain asemakaavan yhteydessä vaiko myös yleiskaavan taikka lupame-
nettelyjenkin yhteydessä. Onko kunnan sopimuskumppanin oltava aina kohdealueen maan-
omistaja vai voiko kumppani olla esimerkiksi maanvuokralainen tai jopa ilman omistus- tai hal-
lintasidettä kohdealueeseen? Mistä kaikesta voidaan sopia kaavoituksen käynnistämissopimuk-
sessa? Yhdyskuntarakentamisen kustannusten laskemisen tavassa ja kustannusten huomioon ot-
tamisessa suhteessa niiden toteuttamisen ajankohtaan voi olla tarkentamisen tarvetta. Osa yh-
dyskuntarakentamisen kustannuksista on määritelty kaavojen toteuttamisesta annetun lain
(132/1999) 91 d §:ssä epäselvästi ja osa kaavan toteuttamisen kannalta olennaisista kustannuk-
sista ei ole mukana. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisen velvollisuuden syn-
tymisen edellytyksenä on, että asemakaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä.
Merkittävän hyödyn arvioiminen on vaikeaa nykyisessä tilanteessa, jota leimaa eri alueiden
eriytymiskehitys, joka on valtakunnallista, alueellista ja jopa paikallista. Lain 91 c §:n 4 mo-
mentin mukaisen 500 asuinkerrosneliömetrin arvo ei ole lähellekään sama eri sijainneissa.

Maankäyttöso-
pimusten lain 91 § §:ssä väljästi määriteltyä sisältöä on kritisoitu. Pykälän 3 mo-
mentin mukaan sopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta
laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Lainkohdan sanamuodolla
irrotetaan sopimusehdot kehittämiskorvaukseen liittyvästä tiukasta kustannusvastaavuudesta,
mutta jätetään sääntelemättä suorasanaisesti se, missä sopimusvapauden rajat ovat. Sopimusva-
paus saatetaan ymmärtää rajoittamattomaksi, mitä se ei suinkaan ole. Sopimista sääntelevät
kunnan julkisoikeudellinen asema, sopimusoikeudelliset periaatteet ja sopimisen liittyminen
alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevaan säännösympäristöön. Kunnan on sopijapuolena
muun muassa huomioitava asemansa kaavoitustoimivallan käyttäjänä ja toimittava hyvän hal-
linnon perusteiden mukaisesti. Sopimisessa on huomioitava keskeiset sopimusoikeudelliset pe-
riaatteet, joista merkittävä osa on kirjoittamatonta oikeutta, sekä varallisuus oikeudellisista oi-
keustoimista annetun lain (228/1929, jäljempänä *oikeustoimilaki*), säännökset muun muassa so-
pimusehtojen kohtuullisuudesta ja pätemättömyydestä.

Maankäyttöso-
pimusten yhteydessä käytetään usein myös maksuhelpotuksia jonkin tavoitteen
saavuttamisen edistämiseksi. Maksuhelpotukset voivat muodostaa valtiontukea, jota on arvioi-
tava Euroopan unionin valtioneuvoston näkökulmasta. Valtiontuki on etua, joka täyttää
kaikki SEUT 107(1) artiklan valtioneuvoston määritelmän vaatimukset. Tavoiteltavan päämäärän
hyväksyttävyyden ei sinänsä ole riittävä peruste maksuhelpotuksenmuodossa annettavalle
tuelle vaan on arvioitava sitä, tuottaako tuki yrityksille valikoivaa etua ja vääristäkö tuki tai
uhkaako se vääristää kilpailua. Kaavoituksen ei katsota tuottavan etua valtioneuvoston näkökul-
masta, mutta kaavoitus ja sen yhteydessä laadittavat ja toteutettavat sopimukset voivat tulla ar-
vioitavaksi valtioneuvoston hyväksyttävyyden näkökulmasta.²⁷

Edelle kirjoitettu ei edellytä koko sääntelyn uudistamista vaan pikemminkin sen tarkistamista.
Mahdollisia laajemmin sääntelyä muuttavia vaihtoehtoja kunnalle yhdyskuntarakentamisesta
aiheutuvien kustannusten korvaamisessa on tarkasteltu sitä koskevassa myöhemmässä luvussa.

²⁷ Ks. Miettinen – Häkkänen: Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Eu-
roopan unionin valtioneuvoston näkökulmasta (YM 2021), s. 37–39 ja 97–100.

2.3 Tonttijako

2.3.1 Säännökset

Tonttijaossa suunnitellaan, miten asemakaavan rakennuskortteli jaetaan kiinteistötalouden, rakentamisen ja tontin käytön kannalta tarkoituksenmukaisiksi rekisterikiinteistöiksi, joita kutsutaan asemakaava-alueella tonteiksi. Tonttijako on yksi asemakaavaan toimeenpanon väline. Suhteessa kiinteistönmuodostamiseen tonttijako on esivaihe: sitovan tonttijaon mukainen tontti muodostetaan kiinteistöksi kiinteistötoimituksessa, jossa tontti lohkotaan ja rekisteröidään kiinteistörekisteriin yhdeksi maanomistuksen yksiköksi, tontiksi. Tonttijaosta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa ja lohkomisesta kiinteistönmuodostamislaissa. Tonttijako voidaan osoittaa asemakaavassa, jolloin se on luonteeltaan ohjeellinen tai sitova. Asemakaavan hyväksymisen jälkeen sitova tonttijako voidaan laatia erillisenä tonttijakona. Sekä asemakaavan yhteydessä että erillisenä laadittua tonttijakoa voidaan muuttaa myöhemmin tehtävällä erillisellä tonttijaolla.

Tontiksi nimitettäviä kiinteistöjä voidaan muodostaa vain asemakaava-alueella. Yleisimmin tontteja muodostetaan rakennuskortteleihin, joihin on laadittu sitova tonttijako. Tonttijaon olemassa ole ei sinänsä ole ehdoton edellytys sille, että tontti voidaan muodostaa. Sen sijaan tontin muodostaminen sitovan tonttijaon vastaisesti ei ole mahdollista (KML 32 §).

Tonttijaon laatimista koskevat säännökset ovat kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78–82 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37–40 §:ssä. Osana asemakaavaa hyväksytyyn tonttijakoon haetaan muutosta siten kuin asemakaavaan haetaan muutosta. Muutoksenhausta erillistä tonttijakoa koskevaan päätökseen säädetään 187 ja 190 §:ssä ja valitusoi-keudesta 194 §:ssä. Tonttijakopäätöksen voimaantulosta säädetään lain 200 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 93 §:ssä sekä tällaisen päätöksen täytäntöönpanosta ennen lainvoimaa lain 202 §:ssä. Töiden suorittaminen ja merkkien asettaminen maastoon tonttijaon aikana on mahdollista lain 204 a §:n nojalla.

Asemakaavan yhteydessä laadittu tonttijako tulee voimaan samalla kun asemakaavakin tulee voimaan. Jos asemakaava, josta on valitettu, määrätään kunnanhallituksen päätöksellä voimaan siltä osalta, johon valituksen ei voi katsoa kohdistuvan, voidaan myös asemakaavan osana tehty tonttijako määrätä tulemaan voimaan vastaavalla osalla. Asemakaavasta säädetään alueidenkäyttölaissa.

Päätös erillisenä laadittavan tonttijaon hyväksymisestä voidaan tehdä vasta kun asemakaava on tullut voimaan, koska asemakaava on ohjeena laadittaessa erillistä tonttijakoa (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 79 §). Rakentamislupaa ei yleensä voida myöntää ennen sitovan tonttijaon hyväksymistä, mutta poikkeuksia tähän on säädetty kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 202 §:ssä ja rakentamislain 43 b §:ssä. Sitovan tonttijaon alueella ei lohkomista saa suorittaa siten, että toimituksessa muodostuu rakennuskorttelin tai tonttijaon mukaisen tontin rajasta poikkeava uusi kiinteistöraja (KML 32 §).

Osassa kuntia sovellettiin kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annettua lakia (1257/2010, jäljempänä *kokeilulaki*), jonka 5 §:n mukaan rakennuslupa oli mahdollista myöntää tietyin edellytyksin maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n 2 momentista poiketen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista. Kokeilulain mahdollistama rakennusluvun myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista säädettiin pysyväksi käytännöksi koko maahan rakentamislain 43 b §:llä (897/2024).

Erillisen tonttijaon laatijan tulee olla pätevä tehtävään. Erillisen tonttijaon voi laatia kunnan kiinteistöinsinööri tai hänen määräyksestään kunnan muu viranhaltija, jolla tulee olla maanmittausalan korkeakoulututkinto tai muu vähintään teknikkotasoinen maanmittausalan tutkinto (MRA 37.4 §).

Kiinteistöinsinöörin kelpoisuusvaatimuksista säädetään kunnan kiinteistöinsinööristä annetussa laissa (557/1995). Lain 2 §:n mukaan kiinteistöinsinöörin kelpoisuusehtona on Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla suoritettu tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto. Saman lain 1 §:n mukaan kunnassa, joka huolehtii kiinteistörekisterin pitämisestä, tulee olla kiinteistöinsinööri. Myös muussa kunnassa voi olla kiinteistöinsinööri. Kiinteistönmuodostamislain 5 §:n mukaan toimitusinsinöörinä kiinteistötoimituksessa voi olla tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri ja ammattikorkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa tehtävään soveltuvan tutkinnon suorittanut insinööri tai teknikko.

2.3.2 Käytäntö

Kuntiin on muodostunut erilaisia tonttijakojen laatimisen käytäntöjä. Osassa kunnista tonttijaot tehdään ohjeellisina, osassa sitovina, osassa kaavan yhteydessä ja osassa erillisinä tonttijakoina. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa erilaiset käytännöt. Myös maksukäytännöt vaihtelevat, samoin se, jaetaanko kortteli ensimmäisen kerran tonteiksi kokonaisuutena vai tehdäänkö jakoa tontti kerrallaan. Tonttijaon suorittamisen tapaan vaikuttaa myös se, mihin käyttötarkoitukseen rakennuskortteli on asemakaavassa osoitettu, millä muilla tavoilla kaava ohjaa rakentamista, kuinka vilkasta tonttikysyntä on ja onko tonttijakoa tehtäessä tiedossa, millaisia rakennushankkeita on tulossa. Kyse ei ole siis vain käytännöistä vaan myös tarkoituksenmukaisuudesta.

Tonttijakojen määrät vaihtelevat kunnittain paljon, nollasta useampaan sataan tonttijakopäätöksen vuodessa. Asioiden keskimääräiset käsittelyajat vireilletulosta päätöksen tekemiseen ovat tyypillisimmillään kuukaudesta neljään kuukauteen, jos muutoksenhakua ei huomioida. Maksullisten tonttijakojen asiakashinnat vaihtelevat perusteittain ja kunnittain. Erillisten tonttijakojen hinnat vaihtelevat muutamasta sadasta eurosta noin tuhanteen euroon ja ylikin. Sitovat tonttijaot tehtäneen monissa isoissa kunnissa erillisinä tonttijakoina useammin kuin asemakaavan yhteydessä, vaikka molempia menettelyitä esiintyy. Tonttijakotehtäviä hoitavien henkilöiden määrä ja käytetyt henkilötyövuodet vaihtelevat paljon kunnittain. Osa käyttää tehtävän hoitamisessa myös ostopalveluja. Isommissa kunnissa tonttijakotehtäviin on resursoitu noin yhdestä neljään henkilötyövuotta kuntaa kohden.

Tonttijako palvelee myös sellaisia tarpeita, joita ei ole mainittu laissa, kuten osoitteiden antamista, kiinteistön arvonmäärittästä, määräälojen koelaskentaa ja verotusta.

Tonttijakopäätös on kaavan tyyppinen suunnitelma-asiakirja, jota koskeva päätös jää voimaan toistaiseksi ja siten vaikuttamaan pitkäksi aikaa. Päätöstä on noudatettava ryhdyttäessä muodostamaan tontteja rakentamista varten. Tonttijakoa koskevien päätöstietojen asianmukainen tiedonhallinta ja helppo löydettävyys on tärkeää.

2.3.3 Oikeuskäytäntö

Tonttijaosta löytyy maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisajalta muutama korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Tontin murto-osainen yhteisomistus on edellyttänyt omistajien yhteistä rakennuslupahakemusta tai suostumusta, hallinnanjakosopimus on voinut vaikuttaa kuitenkin laintulkintaan (KHO 2013:43 ja 2018:82). Tontinosan lunastusoikeus (KML 62 §) on

ollut otettava huomioon asemakaavaa laadittaessa siten, että lunastusoikeus ei saa aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa (KHO 2008:60). Sitova tonttijako tai sen tarve on voinut vaikuttaa oman asunnon luovutusvoiton verotukseen (KHO 2015:75) ja kiinteistöveron määrään (Turun hallinto-oikeus 13.2.2012 12/0089/3). Uusin vuosikirjaratkaisu koski erillisen tonttijakopäätöksen purkamista viranomaisen toimivallan puuttumisen vuoksi (KHO 2021:117).

Tonttijakoa koskevassa tulkintakäytännössä (esim. eduskunnan oikeusasiamies, EOA 9.2.2006, Turun hallinto-oikeus 13.2.2012 12/0089/3 ja KHO 2011:84) on ollut epäselvää, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n 3 momentin mukaisella rakennuspaikan käsitteellä tarkoitetaan ja mikä on ohjeellisten kaavamerkintöjen merkitys rakennuspaikkaa koskevassa oikeusharkinnassa. Säännös on sittemmin siirretty rakentamislain 44 §:ään.

2.3.4 Nykytilan arviointi

Mahdollisuuteen laatia tonttijako asemakaavan laatimisen yhteydessä tai erikseen on oltu tyytyväisiä. Tonttijaon laatiminen asemakaavan yhteydessä on luonteeltaan yhden luukun malli, jossa samalla hallinnollisella päätöksellä voidaan ratkaista kaksi laissa säädettyä erillistä ja harkintakriteereiltään itsenäisesti ratkaistavaa asiaa. Tämä on koettu tarpeelliseksi ja menettelyiden sujuvuutta edistäviksi. Malliin liittyy kuitenkin tarve varmistaa, että myös asemakaavan yhteydessä tonttijaon laatiminen tehdään erillisen tonttijaon laatimista vastaavalla tarkkuudella, tonttijaon laatija on tehtävänsä pätevä ja asemakaavan lisäksi laaditaan tarkoitukseensa riittävä tonttijakokartta.

Ohjeellisella tonttijaolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia. Asemakaavaan merkitty ohjeellinen tonttijako vaikuttaa kuitenkin rakennuspaikan sopivuuden tulkintaan rakentamislupaharkinnassa. Kaavoissa käytetään ohjeellisen tontin tai tonttijaon lisäksi käsitteitä ohjeellinen rakennuspaikka ja ohjeellinen rakennusala osoittamaan, miten rakennukset voisivat sijoittua kortteeliin. Näiden keskinäinen suhde on epäselvä. Lakiuudistuksessa olisi harkittava mahdollisuutta luopua ohjeellisesta tonttijaosta.

Tonttijaon kuulemissäännöksissä nostetaan esille vastapäisen kiinteistön omistaja tai haltija. Nämä eivät yleensä ole tonttijakoasian asianosaisia, koska vaikutukset heihin ovat useimmiten välillisiä. Kuulemissäännöksen muuttamista tältä osin on syytä harkita.

Tonttijakoa koskevat säännökset ovat osin laissa, osin asetuksessa. Lakiuudistuksen yhteydessä säännökset voisi olla hyvä koota lakiin.

Vaatus ajoyhteysrasitteen osoittamisesta tonttijaossa (MRA 37 §) on osoittautunut jossain määrin hankalaksi sen vuoksi, että rasite perustetaan varsinaisesti vasta kiinteistönmuodostamistoimituksessa. Rasite perustetaan kiinteistönmuodostamislain säännösten mukaisesti, jolloin rasitteen paikaksi voidaan määrätä muukin kuin tonttijaossa osoitettu. Kuten asemakaavassa osoitettu ajoyhteys, myös tonttijaossa osoitettu ajoyhteys on suunnitelma yhteyden järjestämisestä.

Kokeilulain mukainen malli, jossa rakennuslupa on voitu myöntää eräissä kunnissa ennen sitovaa tonttijakoa ja tontin lohkomista, on toiminut seurantatulosten mukaan hyvin. Tätä koskeva säännös on otettu osaksi rakentamislakia koskemaan kaikkia kuntia (43 b §). Kokeilu on osoittanut, että tällä tavoin on voitu yksinkertaistaa ja nopeuttaa rakennuslupakäsittelyä. Poikkeamis päätöksen tarve ennen rakennuslupaa on jäänyt pois silloin, kun tonttijakoa ei ole vielä laadittu eikä tonttia lohkottu. Lakivalmistelun yhteydessä on ratkaistava vastaavan säännöksen tarkoituksenmukainen sijainti (rakentamislaki vai yhdyskuntakehittämisseläki).

Tonttijako oikeusvaikutuksineen on voimassa siinä osoitetun tontin kiinteistöksi muodostamisen jälkeenkin. Kiinteistönmuodostamisessa tonttijaon rajasta voidaan poiketa kiinteistönmuodostamisasetuksen (1189/1996) 20 §:n nojalla. Tämä voi johtaa ristiriitaisiin rajamerkintöihin eri rekistereissä ja oikeudellisesti epäselviin tulkintatilanteisiin rakentamislupaa myönnettäessä. Myös tässä on syytä ymmärtää, että tontti muodostetaan vasta kiinteistötoimituksella, joten kiinteistörekisteriin viety tieto on lopullinen tieto tontin ulottuvuuksista.

Tonttijaon laatimiskustannusten perimisessä on ollut kunnissa erilaisia käytäntöjä. Lähtökohdiana on, että lain edellyttämä sitova tonttijako tehdään asemakaava-alueelle ensimmäisen kerran maksutta, sillä ensimmäinen tonttijako on viranomaisaloitteinen, viranomaisen tehtäviin kuuluva välttämätön kaavan toteuttamisen vaihe. Se toteuttaa samaa yleisen edun tavoitetta kuin asemakaavakin. Toisaalta ensimmäinenkin asemakaava voi olla yksityisen aloitteesta laadittu ja yksityisen edun vaatima, jolloin siihen liittyvän tonttijaon laatiminenkin on tällaisessa tilanteessa pääosin yksityisen edun vaatima. Kuten asemakaavan kustannukset ovat tällaisessa tilanteessa perittäviä yksityiseltä, olisi harkittava mahdollisuutta periä myös tonttijaon kustannukset yksityiseltä vastaavassa tilanteessa.

Ei-ammattimaisten henkilöiden vaikeus hahmottaa tonttijaon oikeudellista merkitystä voi osittain johtua laissa käytetyistä käsitteistä ja sanan tontti käytöstä yleiskielessä tarkoittamaan ylipäätään rakennuspaikkaa. Monet olettavat, että tonttijaolla syntyisi uusi rakentamiskelpoinen tontti, vaikka tontti syntyy vasta lohkomistoimituksessa. Tontti-käsitteen käyttö maankäyttö- ja rakennuslain joissain pykälissä aiheuttaa sekaannusta, koska samaa nimeä käytetään suunnittelusta yksiköstä (ns. kaavatontti), tonttijaon mukaisesta tontista (ns. tonttijakotontti) ja varsinaisesta kiinteistöksi muodostetusta tontista. Käsitteiden päivittämistä voi harkittava. Käynnissä oleva rakentamisen ja alueidenkäytön alan käsitteiden määritelmätyö tuonee osaltaan tähän selvyyttä, mutta sillä tuskin pystytään vaikuttamaan yleiskielessä vakiintuneiden käsitteiden epätasälliseen käyttöön.

Tonttijaon laatijan pätevyyttä koskevien säännösten soveltaminen on ollut osin epäselvä, kun tonttijako tehdään osana asemakaavaa. Asemakaavan laatijan pätevyydestä on säädetty erikseen eikä säännöksessä oteta kantaa siihen, kuka voi laatia asemakaavaan sisältyvän sitovan tonttijaon (ks. MRA 3 §). Pätevyysvaatimuksia olisi peilattava kiinteistönmuodostuslainsäädännössä tapahtuneeseen kehitykseen ja huomioon olisi otettava myös vuonna 2020 voimaan tullut ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annettu valtioneuvoston asetus (376/2020).

Tutkinnonuudistus on muuttanut maanmittausalan koulutusta. Teknillisen korkeakoulun maanmittausosasto on lakannut olemasta, joten laissa oleva tätä koskeva viittaus on vanhentunut. Aalto-yliopistossa, joka jatkaa aiemman Teknillisen korkeakoulun toimintaa, ei ole enää maanmittausalan diplomi-insinöörin tutkintonimikettä eikä tutkintoa.

Kiinteistöinsinöörin virka ei ole kunnassa pakollinen, jolloin kunnan tarve nimetä kiinteistöinsinööri tonttijakoja varten on tarpeettoman raskas. Yksinkertaisempaa olisi säätää tonttijaon laatijan pätevyydestä laissa.

Euroopan unionin ammattipätevyysääntelyn toimeenpanemiseksi Suomessa on tullut voimaan velvollisuus tehdä pätevyyksistä säädettäessä niin sanottu suhteellisuusarviointi. Arvioinnin tekemisestä säädetään valtioneuvoston asetuksessa ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista. Velvollisuus tehdä suhteellisuusarviointi tulee voimaan, jos laissa säädetään tutkintovaatimuksista tarkemmin kuin vain viittaamalla yleisesti tutkinnon tasoon. Säänneltyllä ammatilla tarkoitetaan virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää lainsäädännössä asetetut ammattipätevyyttä

koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset (laki ammattipätevyyden tunnustamisesta, 1384/2015, 3 §). Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 79 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:n vaatimukset tonttijaon laatijan koulutuksesta täyttävät säännellyn ammatin määritelmän sisällön.

2.4 Maan luovuttaminen, lunastaminen ja korvaukset

2.4.1 Säännökset

2.4.1.1 Lunastusperusteet

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) lunastusperusteet voidaan jakaa tavoitteidensa mukaisesti kahteen ryhmään.

Ensinnäkin laissa ovat kuntien maapoliittiset lunastusperusteet, joiden perusteella kunnalla on oikeus lunastaa maata laaja-alaisemmin yhdyskuntarakentamiseen. Tällä perusteella kunta voi lunastaa myös yksityiseen rakentamistoimintaan tarkoitettuja maa-alueita. Lunastaminen edellyttää lunastusluvan saamista ympäristöministeriöltä (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 ja 100 §).

Toiseksi laissa on säädetty yleisiin tarpeisiin kaavoissa osoitettujen alueiden lunastusperusteista. Jälkimmäiset koskevat alueita, joiden toteuttaminen on julkisyhteisöjen tehtävä ja jotka julkisyhteisön, yleensä kunnan, on saatava omistukseensa ennen kuin se voi lähteä niitä toteuttamaan. Nämä lunastukset, joilla toteutetaan asemakaava, voidaan panna toimeen lunastustoimituksin ilman lunastuslupaa (96 §). Samoin ilman lunastuslupaa voidaan toteuttaa eräät asemakaavan yleisten alueiden toteuttamista tarkoittavat omistus- ja hallintaoikeuden siirrot (92–95 §). Suoraan lunastustoimituksin toimeenpantavissa ovat myös rakentamiskehotuksen toteuttamisen tehosteena oleva kunnan lunastusoikeus (97 §) ja kolmansien oikeuksien lakkauttamista koskevat lunastusoikeudet (98 §).

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) perustuvissa lunastuksissa lunastajana voi olla vain julkisyhteisö, poikkeuksena lain 98 §, jossa lunastajana voi olla tontinomistaja. Yleisimmin lunastajana on kunta, kun se toteuttaa asemakaavojen toteuttajan tehtävänsä (toteuttaa asemakaavassa yleiseen käyttöön varatut kadut ja muut yleiset alueet). Lunastamista voi hakea myös lunastettavan maan tai oikeuden omistaja.

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) perustuvassa lunastamisessa itse lunastusperusteesta säädetään mainitussa laissa, mutta lunastamisen menettelystä ja korvauksesta lunastuslaissa. Lunastuslupahakemuksen käsittely ja siitä päättäminen ovat hallintomenettelyä ympäristöministeriössä. Muutoksenhakuun sovelletaan hallinnollista muutoksenhakutietä. Kun lunastuksen käsittely jatkuu luvan lainvoimaistumisen jälkeen lunastustoimituksessa, sovelletaan lunastuslain toimitusta koskevia menettelysäännöksiä. Lunastustoimituksessa arvioidaan ja määrätään lunastuskorvaukset ja huolehditaan omistusoikeuden siirtymisestä ja muista tarpeellisista oikeuksien järjestelyistä lunastuslaissa säädetyn mukaisesti. Muutoksenhaku lunastustoimitukseen on siviilioikeudellista. Lunastustoimituksessa tehtyyn päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla maa- ja metsätalouden kiinteistömuodostamislaissa säädettyssä järjestyksessä (lunastuslaki, 89 § 1 mom).

2.4.1.2 Rakentamiskehotus

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 97 §:n mukainen lunastusperuste on käyttötarkoitukseltaan poikkeava muista lunastusperusteista. Se toimii uhkana rakentamiskehotuksen

noudattamiselle, jonka tarkoituksena puolestaan on jouduttaa asemakaavan toteutumista. Pykälässä säädetään kunnan oikeudesta määrätä kehotuksin kiinteistönomistaja rakentamaan asemakaavan mukaisesti ja oikeudesta lunastaa tontti kunnan omistukseen, jos kehotusta ei noudateta. Kehotuksen tiedoksiannosta ja kunnan velvollisuudesta pitää kehotuksista luetteloa säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 100 ja 101 §:ssä. Valituslajina rakentamiskehotuksissa on lain 190 §:n mukaan hallintovalitus.

2.4.1.3 Katujen ilmaisuovutusjärjestelmä

Kunta saa ensimmäisen asemakaavan mukaiset katualueet osittain korvauksetta haltuunsa ja omistukseensa yksityisiltä maanomistajilta maankäyttö- ja rakennuslain 94–95 ja 104 §:n perusteella. Kunnan on kuitenkin 104 §:n perusteella suoritettava korvausta maanomistajalle, jos luovutettavaksi tulevan maan pinta-ala ylittää 20 prosenttia hänen kyseisellä asemakaava-alueella omistamastaan maasta. Korvaus tulee maksettavaksi myös siinä tapauksessa, että luovutettavaksi tulevan maan pinta-ala on suurempi kuin maanomistajalle jäljelle jäävälle maalle osoitettu rakennusoikeus samalla asemakaava-alueella.

Rakennuskaavateiden alueilla sovelletaan katualueen luovutusperusteen osalta kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 213 §:n 3 momentin perusteella kumotun rakennuslain 104 §:ää. Sen mukaan omistaja saa korvauksen siltä osalta, kuin luovutettavan rakennuskaavatie pinta-ala on enemmän kuin kymmenesosa hänen kaava-alueella omistamastaan muusta kuin kaavassa maatalousalueeksi osoitetusta maasta tai rakennuskaavatie ei ole tarpeellinen omistajalle kuuluvan rakennusmaan käyttämiseksi. Muuksi tieksi varatusta alueesta ei korvausta makseta. Rakennuskaavatie alue, joka on otettu kunnan haltuun kumotun rakennuslain perusteella, on siirtynyt kunnan omistukseen maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa 1.1.2000 lain 218 §:n 1 momentin perusteella ilman muita toimenpiteitä. Rakennuskaavatie alueen, jota ei ollut otettu haltuun maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa, kunta saa omistukseensa asemakaavan katualuetta koskevien säännösten mukaisesti.

2.4.1.4 Poikkeuslaki

Katujen ilmaisuovutusjärjestelmä perustuu lakiin alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958, jäljempänä *poikkeuslaki*). Poikkeamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä poikkeamista tuolloisen hallitusmuodon (94/1919, kumottu), nytemmin perustuslain omaisuuden suojaa koskevasta säännöksestä. Nykyisen perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Poikkeuslailla on mahdollistettu poiketa täyden korvauksen periaatteesta.

Poikkeuslain 1–2 §:n mukaan lailla voidaan säätää velvollisuudesta luovuttaa kaupungille korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, ja myös siten luovuttaa laissa määrättävin rajoituksin asemakaavassa osoitettu katualue ja rakennuskaavan liikenneväyläksi osoitettu alue. Poikkeuslaki on antanut perusteen säätää katualueen ja rakennuskaavatie alueen ilmaisuovutuksesta aikanaan rakennuslaissa ja edelleen maankäyttö- ja rakennuslaissa.

2.4.1.5 Lunastuslaki ja sen muutos vuonna 2025

Kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999) säädetään lunastamisen perusteista lain soveltamisalalla, mutta siinä ei pääsääntöisesti säädetä lunastusmenettelystä eikä korvauksen perusteista. Laissa viitataan näiltä osin lunastuslakiin. Lunastustoimituksessa ja korvauksissa noudatetaan lunastuslain säännöksiä. Lunastuslain 1 luvun yleisiä säännöksiä sovelletaan myös kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) mukaiseen lunastamiseen, mukaan lukien 4

§:ään sisältyvät lunastamisen yleiset edellytykset. Asemakaava-alueella lunastaminen perustuu lunastusluvan sijaan pääsääntöisesti asemakaavan.

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) sisältyy poikkeuksia lunastuslain mukaisista menettelyistä ja korvausten määräytymisestä. Korvausten osalta poikkeavaa ovat katualueen siirtymisessä kunnan omistukseen noudatettavat säännökset, jotka mahdollistavat ensimmäisen asemakaavan alueella katualueen siirtymisen kokonaan tai osittain korvauksetta kunnan omistukseen ja maantien tiealueen siirtyminen kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan sekä lain 101 §:n mukaisen lunastus- ja korvausvelvollisuuden voimaan tuleminen rajoitukset 102 §:ssä. Menettelyllisesti poikkeavaa on ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen omistuksen siirtymisen mahdollistaminen lohkomistoimituksessa. Lisäksi katualueen haltuun ottoa koskevat säännökset poikkeavat lunastuslain mukaisesta menettelystä.

Elokuun alussa 2025 tuli voimaan lunastuslain muutos, jonka tarkoituksena oli parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Lunastuskorvauksen määräämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että lunastettavasta omaisuudesta määrätään käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus ja lunastuskorvaukselle suoritetaan 25 %:n suuruinen korotus. Korotusta ei sovelleta rakentamiskehotukseen perustuvaan lunastukseen. Lisäksi lunastuslaista kumottiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset ja niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa laajennettiin.

2.4.2 Käytäntö

2.4.2.1 Lunastaminen

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) perustuvia lunastuslupia haetaan ympäristöministeriöstä harvoin. Hakemuksia on jätetty vuodesta 2000 lukien 3–4 kappaletta vuodessa. Lähes poikkeuksetta hakijana on ollut kunta, joka hakee lupaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 §:n 1 tai 3 momentin perusteella. Lain 99 §:n 2 momenttia, jossa luvan myöntämisen peruste on maakuntakaavan toteuttaminen, on käytetty maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen yhden kerran lunastusluvan myöntämisen perusteena. Lain 100 §:ää (kaavan toteuttamista helpottava lunastus) ei ole käytetty lunastusluvan myöntämiseen kertaakaan.

Ympäristöministeriössä on ratkaistu vuoden 2025 loppuun mennessä 63 maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupahakemusta. Näistä 58 tapauksessa lupa on myönnetty kokonaan tai osittain hakemuksen mukaisena. Viidessä tapauksessa hakemus on hylätty. Viidessä tapauksessa lupahakemus on palautettu, 15 tapauksessa hakemus on peruutettu ja yhdessä tapauksessa asia on rauennut. Myönnettyissä luvissa lunastusperusteena oli 34 kertaa 99 §:n 1 momentti, 23 kertaa 99 §:n 3 momentti ja kerran 99 §:n 2 momentti.

Suurin osa haetuista lunastusluvista on myönnetty hakemuksen mukaisina ja suurin osa muutoksenhakuun päätyneistä lupapäätöksistä on pysynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hakemusten käsittely ympäristöministeriössä on kestänyt keskimäärin reilun vuoden. Valitusprosentti on ollut lunastuslupa-asioissa suuri. Vajaa puolet annetuista luvista on edennyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti.

Maanmittauslaitos käsittelee maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lunastustoimitusasioita noin 100 kappaletta vuodessa. Maanmittauslaitokselta saadun arvion mukaan suurin osa asioista on kunnan hakemia kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 96 §:n mukaisia yleisen alueen tai yleisen rakennuksen tontin lunastuksia ilman lunastuslupaa.

Taulukko 4. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten valmiiksi saatujen lunastustoimitusten lukumäärä vuosina 2016–2024, Maanmittauslaitos:

vuosi	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
kpl	119	105	90	106	112	95	107	111	85

Ympäristöministeriö selvitti katujen ilmaisluovutuksen käytäntöjä kunnissa (YM 2020:9). Suomen Kuntaliitto teki samoihin aikoihin kyselyn 20 kunnalle maapoliittisten keinojen käytöstä kunnissa viime vuosina. Kyselyn 20 vastaajakunnassa oli katujen ilmaisluovutusta käytetty vuosittain keskiarvoisesti seitsemän kertaa, katualueiden lunastamista viisi kertaa ja tontinosan lunastamista (KML 62 a §) yhden kerran kuntaa kohden laskettuna. Maankäyttö- ja rakennuslain 92–95 §:n mukaisten päätösten tai toimenpiteiden lukumääristä ei ole saatavilla päätöstilastoja.

2.4.2.2 Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotusten käytöstä ei kerätä kansallisesti tilastotietoa. Vuoden 2019 Kuntaliiton kyselystä ilmeni, että kyselyyn vastanneet kunnat eivät olleet käyttäneet rakentamiskehotusta kertaakaan viime vuosina. Nähtävästi kuitenkin muutama kunta Suomessa käyttää kehotusta aktiivisesti maapolitiikan keinonaan.

2.4.2.3 Ilmaisluovutus

Katualanueen ilmaisluovutusta käytetään kunnissa aktiivisesti toteutettaessa ensimmäisiä asemakaavoja, joiden alueella on maata muiden kuin kunnan omistuksessa. Sen sijaan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 105 §:n mukaisia katualanueen korvauksia (niin sanottu kauteuskorvaus) ei kunnissa nähtävästi juuri peritä. Tarkempaa tietoa ilmaisluovutuksen käytöstä ja käytännöistä on selvitetty lainvalmistelua varten tilatusta selvityksessä (YM 2020:9).

Ilmaisluovutusjärjestelmän yksi ominaispiirre oli kumotun rakennuslain aikana ja on edelleen katualanueen toteuttamisen vaihteisuus. Katualue osoitetaan asemakaavassa, jonka voimaan tuleminen jälkeen se voidaan toteuttaa kaduksi. Katualanueen haltuun saamisen, alueen omistusoikeuden siirtymisen sekä maapohjan ja ainesosien korvaamisen menettelyt on hajautettu. Vaiheiden välillä voi mennä useita vuosia tai jopa vuosikymmen. Eri vaiheissa asioista voidaan monesti vaihtoehtoisesti joko sopia tai käyttää viranomaismenettelyitä. Vaiheiden järjestys eri kunnissa voi vaihdella lain säännösten puitteissa.²⁸

Rakennuslain aikana kaavoitettuja ja haltuun otettuja rakennuskaavateiden alueita, jotka ovat jääneet korvaamatta ja lohkomatta yleisiksi alueiksi, on edelleen huomattava määrä. Alueiden toteutuneisuuden astetta ja lukuja kartoitettiin lainvalmistelun aikana kunnille suunnatulla kyselyllä. Keskimäärin vastaajakunnissa oli haltuun ottamattomia ensimmäisten asemakaavojen mukaisia katualanueita kuntaa kohden noin 8 hehtaaria, mediaanin ollessa noin 2 hehtaaria. Haltuun otettuja, mutta yleisiksi alueiksi lohkomatta jääneitä katualanueita oli kuntaa kohden keskiarvona hieman alle 8 hehtaaria, mediaanin ollessa noin 1 hehtaari. Haltuun otetuista katualanueista noin puolessa oli käsitelty korvauksetkin, mutta noin puolessa korvaukset olivat edelleen

²⁸ Katualanueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9), s. 15, s. 38–40.

maksamatta. Yli 70 prosenttia keskeneräisiksi jääneistä menettelyistä oli peräisin ajalta ennen maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä, siis yli 20 vuoden takaa.²⁹

2.4.3 Oikeuskäytäntö

Ympäristöministeriössä vuoden 2019 loppuun mennessä ratkaistuista kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) mukaisista lunastuslupapäätöksistä 22 (40 %) eteni muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Tuomioistuin pysytti ministeriön ratkaisut yhtä lukuun ottamatta. Kumottu päätös (KHO 2005:12) koski vesialueen lunastamista tapauksessa, jossa hakija ei ollut mm. selvittänyt riittävästi, kohdistuivatko hakemuksessa tarkoitetut toimenpiteet koko lunastettavaksi pyydetylle vesialueelle tai oliko alueen lunastaminen tai käyttöoikeuden perustaminen mahdollista vesilain (587/2011, VL) lupamenettelyn kautta. Vuoden 2019 jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa on käsitelty yhtä maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin perusteella myönnettyä lunastuslupaa koskeneet valitukset (KHO 2023:90). Päätöksen mukaan lunastusluvan myöntämiselle on ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa ja lunastuslaissa säädetyt oikeudelliset edellytykset. Valitukset hylättiin.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 §:ää koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee melko avoimeen muotoon kirjoitettujen lunastamisen edellytysten tarkempi soveltaminen käytännössä. Kun lunastaminen perustuu lain 99 §:n 3 momenttiin, tutkitaan soveltamisalaky-symyksenä alueen yleiskaavassa osoitetun käyttötarkoituksen edellytyksen täyttyminen. Muuten lunastamisen perusteista päätettäessä merkitystä annetaan 99 §:n 1 ja 3 momentin soveltamisessa tyypillisesti alueen sen hetkisellemä maankäytölle, alueen kaavoitustilanteelle ja kunnan maanhankinnalle alueen läheisyydessä. Perusteluissa nostetaan esille, tapauksen mukaan, maankäytön suunnittelutilanne alueella, alueen liittyminen olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, –verkostoihin ja olemassa oleviin asemakaava-alueisiin, kunnan maanomistus alueella, kunnan rakennus- ja raakamaatilanne, tonttien kysyntä, rakentamispaaine ja tonttitarjonta alueella ja kunnassa laajemminkin sekä kunnan asuntotuotantositoumukset. Lisäksi harkinnassa arvioidaan, miksi alueen maankäytön toteuttaminen edellyttää tai ei edellytä tietyn alueen tai sen osan omistusoikeuden siirtymistä kunnalle. Lunastamisen laajentamista tai tarkempaa rajaamista koskevat vaatimukset on jätetty toisinaan lunastustoimituksen ratkaistavaksi. (Ks. KHO 2019:143, KHO 2009:92, KHO 2007:84, KHO 2006:84.)

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) mukaisessa lunastuslupa-asiassa on sovellettava lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevää yleistä lunastusoikeudellista periaatetta. Lunastusta ei sen mukaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituvaa haittaa on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Luvan myöntävä viranomais tutkii, onko alueen ostamisesta neuvoteltu etukäteen, neuvotteluiden käyminen on tulkintakäytännössä ollut luvan myöntämisen edellytyksenä. Lunastuslupa on kuitenkin voitu myöntää selvittämättä muiden maapoliittisten keinojen käyttöä, kuten maankäyttösopimuksen tekemisen mahdollisuutta, kehittämiskorvausta tai kehittämisalueluemenettelyä (KHO 2009:92 ja KHO 2006:84, KHO 9.11.2006 t. 2960). Näitä ei siten pidetä oikeuskäytännön mukaan sellaisina lunastuslain 4 §:ssä tarkoitettuina muina lunastuksen tarkoituksen toteuttavina tapoina, jotka estäisivät luvan myöntämisen.

Jotta kunta on voinut lunastaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 96 §:n perusteella valtion omistaman tontin, on edellytyksenä ollut, että alue on selvästi asemakaavassa tarkoitettu kunnan tarpeisiin (KKO 2016:7). Lain 96 §:n mukaisen hakemuksen tekeminen

²⁹ Ibid., s. 96, 100 ja 104.

maanmittaustoimistolle koskee vain lunastusasian valmistelua, eikä siitä siten saa kuntalain 91 §:n mukaan tehdä oikaisuvaatimusta (KHO 2014:77).

Rakentamiskehotusta koskevaa oikeuskäytäntöä on niukasti. Kaupunginhallituksen päätöstä haakea maanmittaustoimistolta lunastustoimitusta rakentamiskehotukseen perustuvan lunastuksen toteuttamiseksi pidettiin vain valmistelua koskevana päätöksenä eikä päätös siten ollut valituskelpoinen (KHO 2004:74).

Katualueen ilmaisluovutukseen liittyviä korkeimpien oikeusasteiden päätöksiä on niukasti. Muutamissa päätöksissä katualueen ilmaisluovutusta on käsitelty osana maankäyttösopimukseen liittynyt taloudellista vastiketta (kuten KKO 2016:8 ja KHO 2004:87). Kumotun rakennuslain ajalta on kaksi korkeimman oikeuden päätöstä, joissa käsitellään nimenomaisesti katualueen ilmaisluovutukseen ja korvaamiseen liittyviä kysymyksiä. Päätösten aikainen sääntely on vastannut olennaiselta sisällöltään nykyistä. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1999:52 oli kysymys siitä, että kiinteistöä oli alueen ensimmäisen asemakaavan mukaan siirtynyt katualuetta kaupungille korvauksetta, ja omistaja oli valituksessaan vaatinut korvausta jäännöskiinteistön arvon alenemisesta. Ratkaisun mukaan omistajalle ei ollut aiheutunut sellaista (kumotun) rakennuslain 74 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityistä vahinkoa, jota olisi voitu olosuhteisiin katsoen pitää kohtuuttomana. KKO:n perusteluiden mukaan asemakaavan toteuttamisesta on suoritettava korvausta ainoastaan, milloin siitä on nimenomaan säädetty. Ratkaisun KKO 1992:35 olennainen sisältö oli, että omistajalle maksettavalle kohteenkorvaukselle oli suoritettava kuuden prosentin vuotuinen korko alueiden haltuunottopäivästä lukien.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa 8.7.2024 (OKV/1849/10/2023) oli kysymys kaupungin toimista kaavassa kaduksi osoitetun alueen omistusoikeuden selvittämisessä. Ratkaisun mukaan kaupungin olisi tullut aktiivisemmin yrittää edistää maanomistusta koskevan asian ratkaisua, jos se katsoi omistavansa alueen ja käytti sitä katualueena, vaikka lainhuuto alueeseen oli toisella. Kaupungin toiminta ei ollut apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hallintolain ja hyvän hallintotavan mukaista. Rakennuslain aikaisessa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa 12.2.1992 (Dnro 779/1/90) kiinnitettiin kaupungin viranhaltijoiden huomiota rakennuslain ja -asetuksen noudattamiseen katualuetta haltuun otettaessa rakennuslain 48 §:n mukaisesti, kun kaupunki ei ollut katualueen haltuun ottamisen jälkeen pian ryhtynyt katualuetta rakentamaan tai muutoin tarvinnut aluetta tarkoitukseensa.

2.4.4 Nykytilan arviointi

2.4.4.1 Lunastaminen

Osa laissa säädettyistä lunastusperusteista on jäänyt käyttämättä tai vähälle käytölle. Näitä ovat kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 §:n 2 momentin mukainen maakuntakaavan toteuttamiseksi myönnettävä lunastuslupa ja 100 §:n mukainen kaavan toteuttamista helpottava lunastus. Näiden lunastusperusteiden olemassaoloa ja välttämättömyyttä olisi arvioitava lakia uudistettaessa perusoikeuksien rajoitusta koskevien periaatteiden mukaisesti. Erityisesti maakuntakaavan toteuttamista tarkoittavan lunastusperuste (99 § 2 momentti) on vähämerkityksinen ja asemakaavan toteuttamista koskeva lunastuslupaperuste (100 §) melko avoin ja jäsentymätön perusoikeuksien rajoituksia koskevan tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta.

Lunastuslupien soveltamiskäytännössä ja muutoksenhauissa on nähtävissä asianosaisten tyytymättömyyttä päätöksiin. Asianosaisten oikeusturvaodotukset maankäytön alalla eivät täysin toteudu. Lakia uudistettaessa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä lisäämään sääntelyyn elementtejä, jotka edistäisivät välttämättömien perusoikeusrajoitusten toimeenpanon

hyväksyttävyyttä yhteiskunnassa. Laintulkinnan ennakoitavuuden lisääminen täsmentämällä lunastusperusteita voi olla yksi tällainen elementti.

Aiemman valmistelun aikana on nostettu esille menettelyllisen oikeusturvan riittävyys. Kyse on ollut etenkin kuulemismenettelyiden ja muutoksenhaun tehokkuudesta ja siitä, onko omistaja saanut oikeasti ajoissa tietoa lunastusperusteen syntymisestä ja pystynyt osallistumaan päätöksentekoon. Tiedoksiantomenettelyitä olisi tarvittaessa tehostettava perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan edistämiseksi. Perustuslaissa turvattu oikeus tulla kuulluksi ja muutoksenha-kuioikeus voivat toteutua vain, jos asianosainen saa oikea-aikaisesti tiedon kuulemisen tai muutoksenhaun vireilläolosta. Julkinen kuuluttaminen ilmoitustaululla ja viranomaisen verkkosivuilla ei ole käytännössä tehokas tiedottamisen muoto, jos henkilö ei osaa odottaa tiedoksiantoa, kuten viranomaisaloitteisissa asioissa on tavanomaista.

Ympäristöasioissa on säädetty melko usein julkisen kuuluttamisen lisäksi henkilökohtaisista täydentävistä ilmoituksista, kun se on tarpeen asianosaisen oikeuksiin puuttumisen erityisen merkittävyyden vuoksi. Kaavaratkaisuilla voi olla erityinen oikeuksiin puuttuva merkitys sellaiselle maanomistajalle, jonka kiinteistön käyttöä ratkaisulla rajoitetaan ja jonka kiinteistölle kohdistuu kaavan hyväksymisen oikeusvaikutuksena lunastusperuste ja sitä turvaava käytönrajoitus. Kaavasta tiedottamisesta säädetään valmisteilla olevassa uudessa alueidenkäyttölaissa.

Lunastuslupa-asia on hallintoasian käsittelyä, jolloin lunastuksen kohteen omistajalla ei yleensä ole oikeutta saada mahdollisesta asiamiehen palkkiosta kohtuullista korvausta, vaan kulu jää lunastuksen kohteen omistajan kannettavaksi. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valmistelun aikana on esitetty olevan kohtuullista, että asiamiespalkkioon liittyvä kulu kuuluisi lunastajan katettavaksi, kun kuluriski sen jälkeen tapahtuvan lunastustoimituksenkin aikana on lunastajalla. Lunastuslain korvausperusteiden muutos, joka on tullut voimaan 1.8.2025, on kuitenkin parantanut kokonaisuutena lunastuksen kohteen omistajan taloudellista asemaa lunastuksessa.

2.4.4.2 Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotusta koskevan säännösten ajantasaisuus on arvioitava menettelyn sujuvuuden ja säännösten selkeyden lisäksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Rakentaminen kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999) säädettyssä kolmen vuoden määräajassa rakentamiskehotuksen antamisesta voi olla hankalaa. Mahdolliset kehotuksen antamisen jälkeen välttämättömät, rakentamista edeltävät viranomaismenettelyt, kuten tonttijako ja kiinteistönmuodostus, vievät oman aikansa. Rakentamisluvan käsittelyajan pitkittyminen voi viivästyttää aloittamista. Rakentamislaiassa on käsittelylle kylläkin säädetty määräajat ja viivästyseuraamukset (68 a §). Muutoksenhaku edellä mainittuihin viranomaispäätöksiin voi pitkittää rakennushanketta vuosilla. Sääntelyssä olisi otettava riittävästi huomioon viranomaismenettelyiden mahdolliset aikaviiveet ja niistä aiheutuva riski ja mahdollisuus rakentaa asetetun määräajan sisällä. Toisaalta on huomattava, että rakentamiskehotuksen käyttäminen on varsin harvinaista, mikä viittaa siihen, että sitä ei käytetä automaattisesti lain salliman minimiajan kulluttua vaan rakentamiskehotuksen kohteet ovat todennäköisesti olleet jo pitkään rakentamattomia tai vajaasti rakennettuja.

Rakentamiskehotuksen antaminen voi tarkoittaa tontilla jo asuvalle henkilölle asunnon menettämistä tai muuta henkilökohtaisten perusoikeuksien huomattavaa kaventumista. On huolehdittava, että kehotusta annettaessa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta. 1.8.2025 voimaan tulleen lunastuslain muutoksen yhteydessä muutettu lunastuslain 32 § (asunto- ja elinkeino-

omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen) koskee myös rakentamiskehotukseen perustuvaa lunastamista.

2.4.4.3 Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä

Katualueen ilmaisluovutuksesta säättäminen on edellyttänyt aikanaan valtiopäiväjärjestyksen (7/1928, kumottu) 67 §:n nojalla säädettyä valtuuslakia. Ilmaisluovutus tarkoittaa katualueen omistus- ja hallintaoikeuden siirtymistä kunnalle osittain tai kokonaan korvauksetta. Katujen ilmaisluovutusjärjestelmä on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen vastainen ja siitä olisi tarpeen luopua. Perusoikeuksista poikkeamista vanhan valtuuslain perusteella ei pidetä enää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Lakien kokonaisuudistuksessa on arvioitava poikkeuslakien kumoamisen tarve. (Ks. PeVL 22/2020 vp, s. 7).

Perustuslakiuudistuksen myötä on omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate. On vältettävä uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä. Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavasta syystä (PeVL 1a/1998 vp s. 2/II ja PeVL 26/2004 vp s. 5/II). Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin (PeVL 61/2010 vp, s. 5).

Ilmaisluovutusjärjestelmän uudistamisessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Ihmisoikeustuomioistuin lausui Kreikkaa koskevissa ratkaisuisaan kansalliseen lakiin sisältyvän tiealueiden korvauksetonta luovutusta tarkoittavan lunastussäännöksen olevan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojaa koskevan artiklan vastainen (EIT Organochimika Lipasmata Makedonias 18.1.2005 ja EIT Biozokat 9.10.2003.)

Ilmaisluovutusjärjestelmän yksi ominaispiirre on menettelyn vaihteellisuus ja hajoaminen ajallisesti. Tämä aiheuttaa yhteiskunnassa hallinnollista taakkaa ja ongelmia. Menettelyn eri vaiheita ei dokumentoida ja kirjata tarkasti viranomaisten ylläpitämiin omistus- ja hallintaoikeuden perusrekistereihin. Kiinteistörekisteriyksikön tietoja käytetään hallinto- ja siviiliprosesseissa lähtötietona, jolloin puutteet niissä ovat ongelmallisia.³⁰ Katualueen muodostamisen prosessin monimutkaisuus ei kuitenkaan johdu yksinomaan ilmaisluovutusvelvollisuudesta. Kun kiinteistöjen tiedoissa on virheitä tai puutteita, ne heijastuvat eri alojen päätöksentekoon. Virheet pinta-alatiedoissa ovat nousseet esiin erityisesti rakennuskaavateiden osalta, jotka ovat siirtyneet kuntien omistukseen maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännöksellä (218 §) yli 20 vuotta sitten, mutta joiden pinta-aloja ei ole poistettu viereisten kiinteistöjen rekisteritiedoista. Pinta-alatietoa käytetään lähtötietona esimerkiksi kiinteistöverotuksessa. Väärän pinta-alan kulkeutuminen konekielisen tiedonsiirron mukana verottajalle voi vaikuttaa kiinteistöveron määrään sitä.³¹ Oikea pinta-alatieto voi olla merkityksellinen seikka omaisuudensuojan toteutumisen arvioinnissa.

Säädöksiin on tarpeen varmistaa, että kiinteistörekisterin tietojen päivittämiseen panostetaan, että haltuun otettujen katujen alueet lohkotaan yleisiksi alueiksi, että ne siirtyvät kunnan omistukseen ja että korvaukset suoritetaan. Joillain alueilla olisi tarpeen ajantasaistaa mahdolliset asemakaavojen vanhentuneet katualueiden rajaukset sitä ennen. Kaavojen ajantasaisuuden arvioinnissa ja sen valvonnassa olisi kiinnitettävä huomiota vanhojen katualueiden rajausten tarkoituksenmukaisuuteen. Valtionavustuksin tai muin keinoin olisi huolehdittava, että kunnilla ja Maanmittauslaitoksella on riittävästi varoja vanhentuneiden rekisteritietojen päivittämiseen ja

³⁰ Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9), s. 51–52 ja s. 76.

³¹ Ibid., s. 51–52.

mahdollisten hankalienkin korvausmenettelyiden loppuun saattamiseen. Kesken olevat vanhojen rakennuskaavateiden ja katualueiden toteuttamisen ja korvaamisen menettelyt olisi saatettava loppuun kohtuullisessa ajassa.

Katualueiden toteutumisen vaiheiden dokumentointi ja päätöstiedon etsiminen on vaivalloista, koska tieto on syntynyt ja syntyy pitkän ajan kuluessa. Asiakirjat, kuten rakennus- ja asemakaavat, korvaussopimukset, korvaustoimitusten päätökset, haltuunottopäiviä kuvaavat asiakirjat ja muut vastaavat asiakirjat saattavat olla hyvinkin vanhoja ja erillisinä asiakirjoina arkistoituja. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:n mukainen velvollisuus pitää maksamattomista korvauksista luetteloa ei ole aina ollut tiedossa ja käytössä. Asiakirjojen tiedonhallintaa olisi tarpeen kehittää. Pitkään tarvittava tieto olisi säilytettävä viranomaisen asianhallinnassa siten, että se löytyy kustannustehokkaasti vielä pitkän aikaa päätöksenteon jälkeen.

2.4.4.4 Poikkeuslain kumoaminen

Katujen ilmaislouvuusvelvollisuuden perusteena oleva poikkeuslaki sisältää myös muita kuin kadun ilmaislouvuutusta koskevia säännöksiä. Poikkeuslain säännökset on käytävä läpi siten, että voidaan arvioida koko poikkeuslain kumoamisen mahdollisuus tämän lakihankkeen yhteydessä. Alla on esitetty lyhyt katsaus poikkeuslain säännöksiin ja arvio siitä, miten poikkeuslaki voitaisiin kumota kokonaisuudessaan tässä uudistuksessa.

2.4.4.5 Arvio poikkeuslain kumoamisen edellytyksistä

Poikkeuslain 1 §:n mukaan lailla voidaan säätää velvollisuudesta luovuttaa kaupungille korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, ja myös siten luovuttaa laissa määrättävin rajoituksin asemakaavassa osoitettu katualue. Lisäksi 1 §:n 2 momentin mukaan, mitä 1 momentissa on säädetty kaupungista, on vastaavasti voimassa kauppalasta ja maalaiskunnan asemakaava-alueesta.

Poikkeuslain 1 §:ssä tarkoitettu velvollisuus luovuttaa korvauksetta asemakaavassa osoitettu katualue voidaan kumota esityksessä ehdotettujen muutosten voimaantullessa tarpeettomana. Katualueiden pakkotoimisissa omistusoikeuden siirroissa ehdotetaan siirryttäväksi tavanomaiseen lunastusmenettelyyn. Ehdotettua vastaava järjestelmä on käytössä muiden yleisten alueiden kohdalla jo voimassa olevan lain mukaan. Erikseen on arvioitava vanhojen menettelyiden loppuun saattamisen siirtymäsäännökset ja mahdollinen tarve säilyttää poikkeuslaki voimassa määräajan vielä lain voimaantulon jälkeenkin tapausten loppuun hoitamiseen asti, jos se on perustuslain vuoksi tarpeen.

Poikkeuslain 1 §:ssä tarkoitettu velvollisuus luovuttaa kaupungille korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen, voidaan myös kumota tarpeettomana. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005, jäljempänä *maantielaki*) 57 §:n mukaan perustettavien maanteiden alueet lunastetaan omistusoikeuksin valtiolle. Maanteiden omistusoikeuden siirtyminen valtiolle omistusoikeuksin maantielain säätämisen myötä oli omaisuuden suojan kannalta asianmukaista, koska alueista oli aikanaan tieoikeutta perustettaessa maksettu täysi korvaus (PeVL 3/2005 vp, s. 2). Julkisyhteisön, kuten valtion, omaisuus ei kuulu perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan piiriin, mutta yksityisen (*"jokaisen"*) omaisuus kuuluu.

Poikkeuslain 2 §:n mukaan lailla voidaan siinä määrättävin rajoituksin säätää velvollisuudesta luovuttaa korvauksetta käytettäväksi maa, joka rakennuskaavassa on osoitettu liikenneväyläksi. Esityksessä yhdyskuntakehittämislaiksi ei ole mukana yksityisen maan ilmaislouvuutuksen perustavia säännöksiä, joiden vuoksi poikkeuslaki olisi pidettävä voimassa. Myös kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 92 §:n mukainen kunnan oikeus yksityistien

korvauksettomaan haltuunottoon esitetään sekin nyt kumottavaksi. Yksityistie perustetaan tieoikeudella, jolloin maapohjan omistus säilyy alkuperäisellä omistajalla. Tiekuunta ei siis omista yksityistien tiealuetta. Poikkeuslain 2 § voidaan kumota kokonaisuudessaan.

Poikkeuslain 3 §:n mukaan lailla voidaan säätää isojaossa, isojaon järjestelyssä tai uusjaossa tahi muussa jakolainsäädännön alaan kuuluvassa maanmittaustoimituksessa yhteiseksi erotetun tiealueen, joka sisältyy tonttiin, omistusoikeuden siirtymisestä tontin muun osan omistajalle yhteisen tien osakkailta, joilla on oikeus vaatia korvausta tontinomistajalta. Säännös voidaan kumota tarpeettomana, sillä yhteiseksi erotetut tiealueet on lakkautettu lailla tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina (983/1976). Mainittu laki on aikanaan säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla ja se on edelleen voimassa. Lakaneet yhteiset alueet siirtyivät joko viereisiin kiinteistöihin tai kunnan omistukseen (ks. mainitun lain 3 luku). Yhteistä aluetta ei enää saa muodostaa yhteismetsää, tietä eikä valtaojaa tai muuta veden johtamista varten (KML 132 § 2 momentti). Poikkeuslain 3 § ei ole tarpeen yhdyskuntakehittämislain eikä muunkaan tavallisen lain säätämisen perustana, joten 3 § voidaan kumota kokonaisuudessaan.

2.4.4.6 Siirtymäsäännösten tarve

Erikseen on arvioitava vanhojen haltuun otettujen katualueiden ja rakennuskaavateiden siirtymäsäännökset ja mahdollinen tarve säilyttää poikkeuslaki voimassa määräajan niiden vuoksi. Samoin on pyrittävä varmistamaan, että kunnan omistukseen lohkamalla siirtyneiden alueiden lunastuskorvaukset tulevat maksetuiksi. Kumotun rakennuslain perusteella hyväksytyjen rakennuskaavateiden alueet ovat osittain merkittyinä yksityisten maanomistajien kiinteistöihin pinta-aloineen, vaikka alueen omistusoikeus ja hallinta ovat lain mukaan siirtyneet kunnalle ja aluetta käytetään katuna. Myös käytön ja omistusoikeuden menettämisestä aiheutuvat korvaukset voivat olla edelleen maksamatta. Muitakin katualueita voi olla haltuun ottamatta, lohkomatta ja korvauksia edelleen maksamatta, kun ehdotettava yhdyskuntakehittämislaki tulee voimaan.

Lunastamisen valtiosääntöoikeudelliset edellytykset (PL 15 §) eivät kunnan haltuun ottamien katualueiden osalta ole täysin täyttyneet ennen korvausten maksamista, yleiseksi alueeksi lohkamista ja kunnan omistusoikeuden kirjaamista kiinteistörekisteriin (ks. PeVL 3/2005 vp, s. 2). Tältä osin poikkeuslaki olisi siten mahdollisesti edelleen tarpeen pitää voimassa, vaikka ehdotettavassa laissa ei esitettäisi uusien alueiden osalta ilmaisluovutusjärjestelmän säilyttämistä. Toisaalta saattaa olla, että pakkolunastusjärjestelyiden säätäminen selkeillä siirtymäsäännöksillä voisi poistaa poikkeuslain voimassapitämisen tarpeen sinänsä, jolloin poikkeuslaki voitaisiin esittää kumottavaksi ehdotettavan lain voimaantulon yhteydessä.

Tavoitteeksi on syytä asettaa, että omistajat saavat korvauksensa ja että haltuun otettujen katualueiden pinta-alat poistetaan yksityisen omistaman kadun vieruskiinteistön tiedoista kiinteistörekisteristä. Kunnan omistukseen lohkamalla siirtyneiden katujen korvaukset on maksettava tai omistusoikeudet on luovutettava takaisin yksityiselle, jos kunnalla ei ole aikomusta rakentaa katualuetta. Katualueiden kiinteistörajat on tarpeen kirjata oikein kiinteistörekisteriin.

2.5 Kehittämisaalueet

2.5.1 Säännökset

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 110 §:n mukaan kunta tai useampi kuin yksi kunta yhdessä voivat määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta tai kunnista kehittämisaalueeksi. Kehittämisaalueella voidaan soveltaa lain 112

§:n mukaisia erityisjärjestelyjä sen mukaan kuin kunta niiden käytöstä päättää kehittämisalueen nimeämisen yhteydessä (111 §).

Käytettävissä olevia erityisjärjestelyjä voivat olla alueen toteuttamisvastuun siirtäminen yleisten alueiden osalta alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi, kunnan ja kiinteistönomistajien kesken tehtävä kiinteistöjärjestely hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi, kunnan oikeus periä maanomistajalta kehittämismaksu, kunnan etuosto-oikeuden laajennus kaikenkokoisten kiinteistöjen kauppoihin ja erityisten tukitoimien suuntaaminen alueelle.

Kiinteistöjärjestelystä ei ole muita säännöksiä kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999), ei myöskään kiinteistönmuodostamislaissa. Myöskään kehittämismaksusta ei ole säädetty täsmällisesti. Sitä koskeva säännös 112 §:n kohdassa 3 on yleisluonteinen: maanomistajalta voidaan periä hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin. Kehittämismaksun määrittämiseen sovelletaan erityissäännösten puuttuessa julkisoikeudellisia maksuja koskevaa yleislainsäädäntöä, kuten hallintolakia sekä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (706/2007).

2.5.2 Käytäntö

Kehittämisalumenettelystä on tehty kaksi tiivistä selvitystä (Kehittämisalumenettelyn selvitys 2016, Kehittämisalumenettely 2020). Molempien tekijänä on ollut Newsec Valuation Oy. Selvitysten tarkoituksena on ollut arvioida kehittämisaluesäännösten käyttöä, toimivuutta ja kehittämistarpeita. Ensimmäisessä selvityksessä menettelyä arvioitiin neljän simuloidun kohdealueen avulla. Jälkimmäisessä selvityksessä keskityttiin selvittämään alan toimijoiden näkemyksiä menettelystä ja sen kehittämistarpeista. Selvitysten mukaan kehittämisalumenettelyn käyttö on jäänyt vähäiseksi.

Menettelyä on käytetty tai harkittu käytettäväksi vain muutamia kertoja. Käytännön kokemuksia on kertynyt hyvin vähän. Selvitysten mukaan päätöksiä menettelystä on tehty tai harkittu tehtäväksi Kajaanissa (Petäisenniskan työpaikka-alue, 2001), Jyväskylän maalaiskunnassa (Väinölä, 2003), Joensuussa (Asemanseutu, 2016) ja Espoossa (Keran alue, ei päätöstä).

Osasyynä menettelyn käytön vähyyteen nähtiin se, että menettelyä ei tunneta. Toisaalta menettelystä ei nähty syntyvän lisäarvoa verrattuna muihin käytettävissä oleviin menettelyihin kuten maankäytösopimuksiin. Menettelyn mahdollinen lisäarvo nähtiin nimenomaisesti sellaisilla alueilla, joilla on useita maanomistajia ja tarve yhteisille pelisäännöille kehittämishankkeen hallitukseksi läpiviemiseksi. Hyötyjen tasaamisen menettelyt nähtiin keskeiseksi edellytykseksi maanomistajien mukaan saamiseksi.³²

Jälkimmäisen selvityksen johtopäätöksissä nähtiin, että kehittämisalumenettelyn käytön edellytyksenä on alueen kiinteistönomistajien sitouttaminen kehittämiseen, mihin liittyy olennaisesti menettelyn tuottamien hyötyjen konkreettisuus (selkeys, mahdolliset verohyödyt tai muut tuet, tasapuolisuuden varmistaminen). Käyttöönoton edellytyksenä nähtiin tarve säännöstölle hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi. Kunnan rooli kehittämishankkeen koordinoinnissa ja hallinnassa nähtiin keskeiseksi, erityisesti kunnalla käytettävissä olevien kaavoituksen ja

³² Kehittämisalumenettelyn selvitys (Newsec Valuation Oy, 2016), s. 24.

maapolitiikan työkalujen vuoksi. Samalla menettelyn pitäisi perustua nimenomaisesti kaikkien osapuolten yhteistyöhön.³³

Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus -selvityksen mukaan useassa kunnassa on keskusteltu kehittämislumenettelyn käytöstä. Tarve kehittämislumenettelyn kaltaiselle välineelle aluekehityshankkeissa on joissain kunnissa tunnustettu. Nykysäännösten mukaista prosessia pidetään vaikeana. Maanomistajien kannustimia pidetään epäselvinä ja menettelyn tuomaa lisäarvoa heikkona. Käynnistettyjä kehittämislumenettelyjä ei ole missään kunnassa viety loppuun saakka.³⁴

2.5.3 Oikeuskäytäntö

Kehittämislumeksi nimeämistä koskevasta päätöksestä ei ole julkaistu korkeimpien oikeuksien ratkaisuja. Muutamien korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteluissa otetaan kantaa kehittämislumenettelyyn osana kunnan käytössä olevia maapolitiikan keinoja (KHO 2006:84, KHO 2009:92, KHO 12.8.2025 taltio 2178). Ratkaisuisissa on käsitelty lunastusluvan myöntämistä ja arvioitu lunastusluvalla vaihtoehtoisten menettelyjen vaikutusta lupaharkintaan ja luvan edellytyksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisuja ei kehittämislumista ole.

2.5.4 Nykytilan arviointi

Kehittämislumenettely ei ole nykymuodossaan osoittautunut toimivaksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi. Lakivalmistelussa on syytä arvioida, onko menettely ylipäättään tarpeen säilyttää mukana sääntelyssä taikka voiko menettelyä kehittää siten, että sen käyttö yleistyisi ja sillä voitaisiin saavuttaa sille alun perin asetettuja tavoitteita.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä kehittämislumenettelyn tarvetta perusteltiin mm. seuraavasti: ”Pääasiassa rakennettujen alueiden uudistamistehostamiseksi lakiin ehdotetaan otettavaksi mahdollisuus kehittämislumien nimeämiseen. Tarvetta tällaiseen menettelyyn on arvioitu olevan esimerkiksi lähiöiden uudistamisessa tai kaupunkirakenteessa olevien alueiden käyttötarkoituksen muuttuessa. Myös rakentamattoman alueen nimeäminen kehittämislumeksi voisi olla perusteltua esimerkiksi pyrittäessä uuden asuin- tai työpaikka-alueen tehokkaaseen toteuttamiseen erityisistä asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä.”³⁵

Tarve kehittämislumetyyppisen instrumentin olemassaololle ei ole poistunut. Esimerkiksi laajempien alueiden käyttötarkoituksen olennaiseen muuttamiseen ei ole olemassa yhteistoimintaan perustuvia työkaluja. Maankäytösopimusten käyttäminen on osoittautunut joustavaksi menettelyksi yhden tai muutaman osapuolen kehittämishankkeissa. Laajoihin kehittämishankkeisiin maankäytösopimus ei sellaisenaan sovellu, koska se on lähtökohdaltaan kahdensivulinen yksityiskohtainen sopimus. Usean osapuolen hankkeen hallinta edellyttää koordinoivampaa lähestymistapaa, jossa luodaan yhteistyölle yleisemmät puitteet, joita tarkennetaan tarpeen mukaan kahdensivulisesti.

³³ Kehittämislumenettely (Newsec Valuation Oy, 2020), s. 15.

³⁴ Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus – Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys (Falkenbach et al., VNTEAS 2021:49), s. 46.

³⁵ HE 101/1999 vp, s. 43.

2.6 Muita näkökohtia

(Täydennetään tarpeen mukaan myöhemmin.)

2.7 Osallistuminen ja vuorovaikutus

(Täydennetään tarpeen mukaan myöhemmin.)

2.8 Muutoksenhaku

(Täydennetään tarpeen mukaan myöhemmin.)

2.9 Digitalisaatio

(Täydennetään tarpeen mukaan myöhemmin.)

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on laatia uusi yhdyskuntakehittämislaki osana maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista. Laki koostuisi kuntien maapolitiikkaa, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista, kehittämisalumenettelyä, tonttijakoa sekä yhdyskuntakehittämiseen liittyvää maan luovuttamista, lunastamista ja korvauksia koskevista säännöksistä. Säännökset uudistettaisiin ja ajantasaistettaisiin, ja tarpeettomista säännöksistä luovuttaisiin.

Lailla pyritään pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti säilyttämään kuntien avainmerkitys elinkeinopolitiikan, ympäristön, asumisen ja maankäytön kysymyksissä sekä turvaamaan vakaa toimintaympäristö rakentamiseen ja asuntomarkkinoille selkeällä, ennakoitavalla, oikeasuhtaisella ja kilpailuneutraalilla sääntelyllä. Lisäksi hallitusohjelmasta johdettuina tavoitteina ovat toimivuuden ja reilun kilpailun edistäminen asuntomarkkinoilla, kaupunkiseutujen kasvun edellytysten turvaaminen, riittävän tontti- ja asuntotarjonnan varmistaminen, maankäytön ja rakentamisen sääntelyn keventäminen ja yksittäisenä asiana maankäyttösopimuksia koskevan lainsäädännön selkeyttäminen.

Yhdyskuntakehittämislain soveltamisalan säännöksillä on mahdollista vaikuttaa yllä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteiden toteuttamisessa on otettava huomioon yhdyskuntakehittämislakiin läheisesti liittyvien olemassa olevien ja valmisteltavien säädösten sisältö. Näitä ovat erityisesti kiinteistönmuodostamislaki, lunastuslaki, rakentamislaki, alueidenkäyttölaki ja yhdyskuntarakentamislaki. Lakia laadittaessa on varmistettava lakien keskinäinen yhteensopivuus erityisesti aiemman maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalan osalta.

Lain valmistelun työryhmävaiheen aikana kävi ilmeiseksi, että sääntelyssä on pyrittävä luomaan tai säilyttämään tasapaino kuntien, alan toimijoiden ja maanomistajien välillä. Tavoitteena on siksi pidettävä kaikkien keskeisten toimijoiden aseman turvaamista niin, että tuetaan edellytyksiä luottamukseen perustuvalla yhteistoiminnalla yhdyskuntakehittämisessä. Kuntien maapolitiikkaa yleisesti ohjaavien säännösten tarve nähtiin valmistelussa merkittäväksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Yleistä

Yhdyskuntakehittämissäädöksissä säädetäisiin kuntien maapolitiikasta, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta, kehittämisalueesta, tonttijaosta sekä lain soveltamisalaan kuuluvasta maan luovuttamisesta, lunastamisesta ja kaavan toteuttamisesta johtuvasta korvauksesta. Lisäksi säädetäisiin muutoksenhausta ja säännösten voimaantulosta sekä annettaisiin tarpeelliset siirtymäsäännökset.

Lain tarkoituksena olisi luoda edellytykset kaavojen sujuvalle toteuttamiselle siten, että alueidenkäytölle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet voivat toteutua ja samalla huolehtia kiinteistön ja muiden oikeudenomistajien oikeuksien ja aseman sekä hyvän hallinnon periaatteiden huomiointiin ottamisesta. Laissa olisi ytimeltään kysymys kunnan ja kiinteistönomistajien välistä yhteistoimintaa kaavojen toteuttamisessa koskevasta sääntelystä. Samalla huolehdittaisiin siitä, että kunnan jäsenten ja asianosaisten vuorovaikutusmahdollisuudet turvattaisiin, ja että maapolitiikan ja alueidenkäytön suunnittelun välinen työnjako säilyy selkeänä.

Olellisesti uutta verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön olisivat luvun 2 säännökset kunnan maapolitiikasta. Tällä vastattaisiin vaatimuksiin kunnan maapolitiikan avoimuudesta, läpinäkyvyydestä ja linjaperustaisuudesta. Maapolitiikkaa koskevat säännökset vaikuttaisivat kunnan toimintaan koko yhdyskuntakehittämissäädöksen soveltamisalalla erityisesti maapolitiittisen ohjelman laatimisvelvoitteen kautta.

Esityksessä ehdotettaisiin lisäksi tehtäväksi yhdyskuntakehittämissäädöksen sekä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) kumoamisesta johtuvat muutokset alueidenkäyttölakiin, rakentamislakiin, rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettuun lakiin (431/2023) sekä eräisiin muihin lakeihin. Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (poikkeuslaki) esitettäisiin kumottavaksi.

4.1.1 Maapolitiikka

Maapolitiikkaa harjoittavat kunnat velvoitettaisiin valmistelemaan maapolitiikkansa suuntaviivat ja periaatteet nykyistä avoimemmassa menettelyssä. Maapolitiikalle asetettaisiin tavoitteita, joilla tuettaisiin alueidenkäyttölain ja sen perusteella valmisteltujen kaavojen tavoitteiden toteutumista.

Kuntien tulisi laatia, hyväksyä ja pitää saatavilla maapolitiittinen ohjelma, ylläpitää sitä ajantasaisena ja seurata kunnassa tehtäviä maapolitiittisia toimenpiteitä valtuustokausittain. Tällä tavoiteltaisiin avointa ja pitkäjänteistä toimintakulttuuria kunnan maapolitiikassa.

Kunta voisi tehdä päätöksen olla laatimatta maapolitiittista ohjelmaa, jos laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta sen vuoksi, että maapolitiittisia toimia käytetään vain harvoin. Päätös olisi muutoksenhakukelpoinen.

Mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon maapolitiikasta parannettaisiin, samoin tiedottamista maapolitiittisen ohjelman sisällöstä ja maapolitiikan toteutumisen seurannasta. Seurannan olisi sisällettävä tiedot maapolitiittisessa ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden käyttämisestä kunnassa, arvio toimien taloudellisesta laajuudesta ja merkittävydestä kunnan talouden, yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kannalta ja arvio maapolitiittisten tavoitteiden toteutumisesta. Sekä maapolitiittinen ohjelma että toimien seuranta olisi pidettävä saatavilla yleisessä tietoverkossa.

4.1.2 Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin säilyisi perustaltaan nykyisenlaisena. Tätä kutsuttaisiin lyhyesti osallistumisvastuiksi.

Kiinteistönomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin olisi edelleen ensisijaisesti sovittava ja kehittämiskorvauksen määrääminen olisi toissijaista kuten nytkin. Sopiminen voisi koskea joko vain yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, jolloin se olisi kehittämiskorvausmenettelylle rinnasteinen, mutta nopeampi menettely, tai sitten sopia voisi kehittämissopimuksesta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Kehittämissopimus olisi edelleen kustannuksiin perustuva maksu.

Maankäyttösopimusta koskevia säännöksiä selkeytettäisiin. Kaavoituksen käynnistämissopimuksen sisältöä täsmennettäisiin, samoin sopimusten mahdollisia osapuolia ja soveltamista eri kaavamuotoihin. Maankäyttösopimusta koskevien säännösten soveltamisesta muilla tavoin nimitettyihin sopimuksiin ja muilla tavoin syntyneisiin oikeussuhteisiin säädettäisiin. Näillä muutoksilla selvennettäisiin säännösten soveltamisalaa ja tulkintaa vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä ja uudenlaisia kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä, maankäyttösopimus-toimintaan läheisesti rinnastuvia menettelyjä.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrittelyä tarkennettaisiin ja säädettäisiin rakennuskorttelin rakennuskelpoiseksi saattamisen kustannusten huomioimisesta kiinteistön arvonnousun arvioinnissa. Otettaisiin käyttöön rajattu mahdollisuus yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamiseen myös rakentamislain mukaisten poikkeamisluvan (57 §) ja puhtaan siirtymän sijoittamisluvan (43 a §) yhteydessä.

Kehittämissopimuksen määräämisen edellytyksenä olevaksi merkittäväksi arvonnousuksi katsottaisiin edelleen 500 kerrosneliömetrin lisärakennusoikeus asuntorakentamiseen taikka muun rakentamismahdollisuuden tuottama, tähän rinnastuva arvonnousu. Kehittämissopimuksen enimmäismäärä säilyisi 60 %:na arvonnoususta. Kunta voisi päättää maapoliittisessa ohjelmassaan tai kaavoitettavan alueen osalta erillisellä päätöksellä muuttaa näitä arvoja kiinteistönomistajan eduksi.

Kunnan velvollisuutta toteuttaa kehittämiskorvauksen määräämisen perusteena olleet yhdyskuntarakentamisen toimet terävöitetäisiin määräämällä aikaraja toteuttamiselle ja tätä tehostamaan uhka velvollisuudesta palauttaa kehittämiskorvaus. Samoin säädettäisiin siitä, kuinka kauan aikaisemmin tehtyjen toimenpiteiden kustannukset voidaan ottaa kehittämiskorvausta määrätessä huomioon.

4.1.3 Kehittämialue

Kehittämialuesäännöksiä uudistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin menettelyn käyttöönoton helpottamiseksi. Kehitettävän alueen kiinteistönomistajille mahdollistettaisiin aloitteen tekeminen kehittämissopimuksen nimeämiseksi. Kehittämissopimuksen osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sovittaisiin kehittämissopimuksessa. Kehittämissopimuksella sovellettaisiin muuten maankäyttösopimusta ja kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä sekä olemassa olevia kiinteistönmuodostamisen ja lunastamisen menettelyjä. Voimassa olevan lain mukaisesta kehittämismaksusta ja kiinteistöjärjestelystä luovuttaisiin.

4.1.4 Tonttijako

Esityksessä ehdotetaan tonttijaon säännösten säilyvän peruseriaatteiltaan nykyisen kaltaisena. Tonttijako tehtäisiin edelleen joko asemakaavan yhteydessä tai erillisenä, mutta se voitaisiin tehdä vain oikeusvaikutuksiltaan sitovana. Ohjeellisen tonttijaon käsite ehdotettaisiin poistettavaksi laista. Nykyisen lainsäädännön mukainen sitova tonttijako säilyisi voimassa yhdyskuntakehittämislain mukaisena tonttijakona. Tonttijaon laatijan pätevyysvaatimuksia väljennettäisiin. Kunnan kiinteistöinsinööriä koskevat säännökset poistettaisiin.

4.1.5 Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

Esityksessä ehdotetaan lunastussäännösten säilyttämistä pääasiassa nykyisellään. Katujen ilmaisuusluovutussääntelyä koskevat säännökset ja eräät käyttämättömäksi jääneet lunastusperusteet ehdotetaan kumottaviksi. Esityksessä ehdotetaan katujen ilmaisuusluovutusjärjestelmää koskevan poikkeuslain kumoamista.

Ensimmäiseen asemakaavaan liittyvä katualueen ilmaissaanntioikeus esitetään poistettavaksi. Katualueen luovuttaminen ilman täyttä korvausta on perustuslain omaisuuden suojaan liittyvän 15 §:n vastainen. Katualueen ilmaissaanntioikeuden poistamisella toteutetaan paitsi täyden korvauksen periaate, myös yksinkertaistetaan ja selkeytetään asemakaavan toteuttamisen lunastus- ja korvausmenettelyjä. Ilmaissaanntioikeuden poistamisella ei tulisi kuitenkaan luoda tilannetta, jossa asemakaavan toteuttaminen hidastuisi. Sujuva asemakaavan toteuttaminen erityisesti katujen osalta on sekä kunnan että rakennuskorttelialueiden toteuttajien yhteinen intressi.

Laissa esitettäisiin säilytettäväksi nykyisenkaltaisen asemakaavan toteuttamista koskeva lunastusperuste, mikä oikeuttaa lunastamaan asemakaavan mukaisen yleisen alueen ja yleisen rakennuksen tontin ilman lunastuslupaa. Nämä ovat yleisimmin käytetyt lunastusperusteet. Menettelyt yleisen alueen saamisessa kunnan haltuun ja omistukseen mahdollistaisivat kaavojen sujuvan toteuttamisen ilmaisuusluovutuksen poistumisesta huolimatta. Katualueen haltuunottoon esitetään tässä vaiheessa kahta vaihtoehtoista säännöstä: kunta saisi katualueen haltuunsa kaikkien asemakaavojen yhteydessä hakemalla katualueen lunastusta taikka kaavatyyppin mukaan joko hakemalla katualueen lohkomista yleiseksi alueeksi tai hakemalla katualueen lunastusta. Maantien ja yksityistien alueen omistus ei enää siirtyisi asemakaavan myötä poikkeuksetta kunnalle.

Rakentamiskehotusta koskeva sääntely säilytettäisiin pääosin ennallaan. Määräaikoihin ja asetetun rakentamisvelvollisuuden täyttymisen toteamiseen tehtäisiin joitain muutoksia ja täsmennyksiä. Kunnan lunastusoikeus tilanteessa, jossa rakentamiskehotuksessa asetettua velvollisuutta ei ole täytetty, säilyisi ennallaan.

Lunastusluvan myöntämisen edellytyksiä tarkennettaisiin. Mahdollisuus myöntää maakunta-kaavaan perustuva lunastuslupa poistettaisiin. Samoin poistettaisiin mahdollisuus myöntää lupa asemakaavan toteuttamista helpottavaan lunastukseen. Lunastuslupa voitaisiin vastaisuudessa myöntää joko yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten taikka oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan perustuen. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksiä täsmennettäisiin lisäämällä säännöksiin lunastamisen ajankohtaa ja lunastettavan alueen sijaintia, kokoa ja rajausta koskevat harkintaperusteet.

Uudistettuja lunastuslain korvausperusteita sovellettaisiin pääsääntöisesti myös yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla.

4.1.6 Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa noudatettaisiin pääsääntöisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019; *HOL*). Valitusoikeus olisi näissä tilanteissa asianosaisella eli sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muutoksenhaku tonttijaon hyväksymispäätöksestä olisi erilainen sen mukaan, olisiko kysymys tonttijaon hyväksymisestä osana asemakaavaa vai erillisen tonttijaon hyväksymisestä.

Kunnallisvalitusta sovellettaisiin muutoksenhakuun maapoliittista ohjelmaa ja kehittämisaluetta koskevista päätöksistä. Valitukseen olisivat asianosaisten lisäksi oikeutettuja kunnan jäsenet. Näitä päätöksiä olisivat maapoliittisen ohjelman hyväksyminen, maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopuminen ja kehittämisalueeksi nimeäminen. Kunnan päätökseen, jolla kehittämisalueeksi nimeämistä koskeva aloite päätetään hylätä, ei saisi hakea muutosta valittamalla. Maankäyttösopimuksen hyväksymistä koskevasta kunnan päätöksestä ei säädettäisi yhdyskuntakehittämislaissa, joten sitä koskeva muutoksenhaku tapahtuisi kuntalain mukaan.

Tuomioistuimen toimivallasta maankäyttösopimuksia koskevien riitojen käsittelyyn esitetään annettavaksi säännös. Sopimuksen julkisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia käsiteltäisiin hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana ja yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia yleisessä tuomioistuimessa, kuten nytkin. Jos riita-asia koskisi sekä julkis- että yksityisoikeudellista sopimussisältöä, asia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa kokonaisuudessaan. Säännöksen tarkoituksena olisi, että tuomioistuin käsittely ei muodostuisi oikeusturvan kannalta liian monimutkaiseksi ja pitkäkestoiseksi.

4.1.7 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään loppuun soveltaen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä muutamien poikkeuksin.

Maapoliittinen ohjelma olisi laadittava ja hyväksyttävä seuraavan lain voimaantulon jälkeisen valtuustokauden aikana. Maankäyttösopimukseen sovellettaisiin uusia säännöksiä, jos kunta ei olisi lain voimaan tullessa tehnyt päätöstä sopimuksen hyväksymisestä.

Ennen yhdyskuntakehittämislain voimaan tuloa voimaan tulleen asemakaavan alueella sijaitsevan katualueen haltuunotossa, siirtymisessä kunnan omistukseen, lohkomisessa ja korvauksissa noudatettaisiin yhdyskuntakehittämislain säännöksiä. Kiinteistörekisterin pitäjälle (kunta tai Maanmittauslaitos) annettaisiin oikeus käynnistää yleiseksi alueeksi lohkomatta jääneen katualueen lohkomisen ja tietyissä tilanteissa myös lunastus, jos kunta ei olisi hakenut tai käynnistänyt lohkomista viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Maanmittauslaitoksen oikeus täydentäisi kunnan ja asianosaisen oikeutta hakea lohkomista ja lunastusta.

Korvausta koskevat aiemman lainsäädännön mukaiset sopimukset säilyisivät voimassa ja sitoisivat myös kiinteistön tai oikeuden myöhempää omistajaa. Lunastusluvut ratkaistaisiin vireilletulon aikana voimassa olleiden säännösten mukaan. Lunastuskorvauksiin sovellettaisiin lunastuslain korvauserusteiden uudistamisen myötä 1.8.2025 voimaan tulleita säännöksiä ilman siirtymäaikaa, lain 520/2025 voimaantulosäännöksen mukaisesti.

Lain voimaantulon ajankohdasta päätetään hyväksymiskäsittelyn yhteydessä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet

Vaikutusten arvioinnin epävarmuustekijät liittyvät vaikutusten tunnistamiseen, arvioitujen vaikutusten toteutumiseen ja siihen, kuinka merkittäviksi vaikutukset muodostuvat. Yhdyskunta-kehittämislain täsmällinen vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska vaikutusketjut ovat monimutkaisia. Yksittäisen lain vaikutusten erottaminen muiden alan säädösten, kuten alueidenkäytölain, rakentamislain ja yhdyskuntarakentamislain vaikutuksista on haastavaa. Lisäksi erityisesti lunastuslain ja kiinteistönmuodostamislain soveltamisella yhdyskuntakehittämislain ohessa on suuri merkitys lain soveltamistilanteissa. Vaikutusten toteutuminen riippuu usein myös tekijöistä, joita ei voi ohjata yksistään lailla. Arvioinnin tuloksiin sisältyy epävarmuuksia.

Lakiin ehdotettavat säännökset antavat toimijoille myös valinnan mahdollisuuksia. Vaikutuksia määrittää myös se, millaisessa toimintaympäristössä kukin toimija toimii. Kunnat ovat maapolitiikan alalla keskeisessä asemassa, ja vaikka mm. maapolitiikan instrumenttien käytön sääntelyä ollaan yhdyskuntakehittämislain myötä jossain määrin yhtenäistämässä, kunnilla säilyy merkittävästi toimintavapautta käytettävissä olevien keinojen valinnassa. Markkinoilla vallitseva dynamiikka ja kilpailun toimivuus vaikuttavat paljon siihen, millä tavalla alan toimijat muutoksiin reagoivat.

Yhdyskuntakehittämislain sääntelyn keskeinen tarkoitus on tukea ja toteuttaa suunnitelmallista yhdyskuntakehitystä kunnissa. Maapolitiikkatoimet eivät yksinään tuota yhdyskuntarakennetta eivätkä määrittele toteutettavan yhdyskunnan luonnetta, laatua ja laajuutta. Maapolitiikkatoimilla luodaan edellytyksiä alueidenkäytön suunnittelulle (maan hankinta, sopimustoiminta) ja toteutetaan kaavoja (mm. tonttijako, yleisten alueiden hankinta ja lohkominen, tonttien luovuttaminen). Yhdyskuntien kehittymistä linjaavat ratkaisut tehdään kuntien strategisessa alueidenkäytön suunnittelussa (yleiskaavoitus), yksityiskohtaisessa asemakaavoituksessa ja rakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavoituksessa sekä osin myös lupamenettelyissä, silloin kun niihin sisältyy alueidenkäytöllistä harkintaa (suunnittelutarvealueet, poikkeamisluvut, puhtaan siirtymän sijoittamisluvut).

Vaikutusarvioinnissa joudutaan edellä kuvattujen riippuvuuksien vuoksi jossain määrin arvioidaan yhdyskuntakehittämislain täsmällisen soveltamisalan ulkopuolisia asioita. On siten vähintäänkin sivuttava maankäyttöpoliittikkaa, jolla tarkoitetaan kunnan kaavoitus- ja maapolitiikan muodostamaa kokonaisuutta, sekä lunastuslain ja kiinteistönmuodostamislain vaikutuksia yhdyskuntakehittämislain soveltamisalaan kuuluviin toimiin.

Koottua numeerista tietoa kuntien taloudesta on käytettävissä siinä muodossa kuin Valtiokonttori sitä kokoaa ja julkaisee. Luvussa 2 Nykytila ja sen arviointi on käyty läpi kuntien maapolitiikan kannalta keskeisiä, kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvia taloustietoja. Näihin lukuihin sisältyy epävarmuuksia, koska kunnat eivät välttämättä kirjaa taloustietojaan täsmälleen samalla tavalla. Maapoliittisten keinojen käyttämistä koskevat määrätiedot perustuvat kyselyihin eivätkä ole sen vuoksi kattavia.

Seuraavassa kirjoitetut arviot vaikutuksista ovat alustavia ja luonteeltaan laadullisia. Niitä täydennetään lausuntovaiheen jälkeen ottaen huomioon myös lausunnoissa esitetyt näkemykset. Mahdollisten erillisten asiantuntija-arvioiden teettämisestä päätetään vuoden 2026 alussa. Niiden teemojen kohdalla, joista ei ole vielä tehty mitään arviointia, on mainittu kyseisessä kohdassa. Arvioiteja pyritään täydentämään myös määrällisillä arvioilla keskeisistä seikoista.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Yleistä taloudellisista vaikutuksista

Yhdyskuntakehittämislaisissa käsitellään ensi sijassa ammattimaisen yhdyskuntakehittämisen kysymyksiä. Vaikutuksia kotitalouksiin ja muihin yksityisiin henkilöihin syntyisi tilanteissa, joissa maapoliittisia toimia kohdistuisi yksityisten henkilöiden maaomaisuuteen tai maaomaisuuteen liittyviin oikeuksiin. Julkistaloudelliset vaikutukset kohdistuisivat ehdottomalta valtaosaltaan kuntiin ja vain jossain määrin suoraan taikka välillisesti hyvinvointialueisiin ja valtion.

Yhdyskuntakehittämislain sisällölliset muutokset verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön eivät olisi suuria. Maapoliittiset keinot, joiden käyttö perustuisi tulevaisuudessa yhdyskuntakehittämislakiin, ovat jo nyt käytössä kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) perustuen myöhemmin selostettavaa rakentamislain lupamenettelyihin liittyvää uutta keinoa ja lunastuslupan käytön perusteiden rajaamista lukuun ottamatta.

Yhdyskuntakehittämislain säännöksistä aiheutuvien vaikutusten merkittävyyden ratkaisee useimmissa tapauksissa alueelle laadittavan tai laaditun asemakaavan sisältö. Yhdyskuntakehittämislakia tullaan soveltamaan pääosin kaavojen toteuttamiseen. Kaavan laadinnassa asianosaisilla ja kunnan jäsenillä on sekä osallistumismahdollisuus että muutoksenhakuoikeus. Kaavan laatiminen on pitkä prosessi, usein jopa vuosia kestävä. Voimaan tulleeseen kaavaan perustuvat yhdyskuntakehittämislain mukaiset toimet olisivat ajoissa ennakoitavissa. Ensimmäistä kertaa asemakaavoitettavilla alueilla sovelletun katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen parantaisi kaikkien maanomistajien asemaa ja lisäisi hieman kuntien maanhankintakustannuksia. Muutoksen myötä kuntien kaikki maanhankinta olisi jatkossa vastikkeellista, kun tämä poikkeuksellinen ilmaisluovutusvelvollisuus päättyisi.

Yhdyskuntakehittämislakia sovellettaisiin myös kunnan niin sanottuun raakamaan hankintaan eli siihen, kun kunta ostaa tai lunastaa maata yhdyskuntarakentamista varten jo ennen asemakaavoitusta. Maanomistajiin välittömästi kohdistuvia muita vastaavia maapoliittisia toimia olisivat mm. kunnan maanhankinta vapaaehtoisesti sopimalla, asemakaavaan, rakentamiskehotukseen tai lunastuslupaan perustuvalla lunastuksella taikka etuosto-oikeutta käyttämällä. Olennaista näissä tilanteissa olisi kauppahinnan tai lunastuskorvauksen oikeellisuus. Lunastuslain tuore korvausperusteiden muutos on vahvistanut maanomistajan asemaa lunastuksessa.

Yhdyskuntakehittämislain muuttuvilla säännöksillä ei vaikutettaisi mainittavasti maan arvon määräytymiseen. Maan arvo määräytyy pääasiassa muista tekijöistä, kuten kaavojen sisällöstä, kohteen sijainnista, markkinoiden toimivuudesta ja markkinatilanteesta, rakennusmaan kysynnästä ja kohteen rakennettavuustekijöistä. Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vaikuttaa osaltaan yksityisen rakentamiseen luovuttaman maan hintaan. Vastaavat kustannukset vaikuttavat myös kunnan omistaman ja rakentamiseen luovuttaman maan hinnan muodostumiseen. Lunastuslain korvausperusteiden muutos vaikuttaa myös yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, koska kunnan maanhankintakustannus on ja olisi jatkossakin osa yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.

Maan arvo määräytyy asemakaava-alueilla rakentamismahdollisuuden perusteella, jos alueella on ylipäättään toimiva tonttimarkkina. Rakentamisen sallittu määrä (rakennusoikeus) ja käyttö-tarkoitus ovat maan arvon muodostumisen keskeisiä tekijöitä. Näihin vaikutetaan kaavalla. Sijainti on merkittävä tekijä maan arvon määräytymisessä. Rakennuspaikkojen sijaintiin voidaan myös vaikuttaa kaavoituksella, erityisesti yleiskaavoituksella, ja jossain määrin myös kunnan maanhankinnan suuntaamisella. Yleiskaavoitus ja kunnan maanhankinta ovat yhteen suuntaan

vaikuttavia toimia, joten maanhankinnan erillistä vaikutusta on vaikea erottaa yleiskaavoituksen vaikutuksesta. Yleiskaavoituksen myötä maan arvoon kohdistuvat odotukset muuttuvat. Kunnan maanhankinnan suuntautuminen yleiskaavan osoittamille uusille tai täydennettäville yhdyskuntarakentamisen alueille lisää ja muuttaa maan kysyntää ja vaikuttaa sitä kautta markkinaan.

Yhdyskuntakehittämislakia sovellettaisiin useimmiten asemakaavoitetulla tai asemakaavoitettavalla alueella kaavan yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien ja rakennuspaikkojen toteuttamiseksi. Tämän lisäksi kunta voisi edelleenkin lunastaa maata lunastuslupaan perustuen, mitä käytettäisiin ennestään asemakaavoittamattomalla maalla. Kuten nykytilan kuvauksessa (luku 2) on kerrottu, tällaisia maapoliittisia lunastuslupia myönnetään koko maassa 3–4 kappaletta vuosittain. Kyse ei olisi jatkossakaan määrällisesti merkittävästä lain soveltamisesta, kun otetaan huomioon lisäksi, että kaksi lunastuslupan perustetta, maakuntakaavan perustuva lunastuslupa (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 §:n 2 momentti) ja kaavan toteuttamista helpottava lunastus (100 §), tulisivat kumotuiksi yhdyskuntakehittämislain säätämisen yhteydessä.

Kunta hankkii maata ensi sijassa asemakaavan mukaisiksi yleisiksi alueiksi eli muun muassa kaduiksi ja viheralueiksi. Näiden yleisessä käytössä olevien alueiden taloudellinen arvo on pieni, koska niillä ei ole olemassa myöhempiä markkinaa. Alueet jäävät kunnan omistukseen ja toteutus- ja ylläpitovastuulle. Yleisillä alueilla on itsessään lähinnä käyttöarvoa, mutta niillä on vaikutusta rakennuskorttelialueiden taloudellisen arvon muodostumiseen. Jos kunta hankkii maata myös rakentamiskäyttöön, sen arvo määräytyy lähtökohtaisesti samoin perustein kuin yksityisomistuksessa olevan rakennusmaan arvo. Yhdyskuntakehittämislain sisältämien säännösmuutosten vaikutus maan arvoon olisi pieni. Lakiin perustuvissa lunastuksissa noudatettaisiin lunastuslain mukaisia korvauserusteita.

Maankäyttö- ja kehittämiskorvauksen perusteet säilyisivät pääosin ennallaan. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin tehtävien tarkennusten vaikutus olisi jonkin verran kustannustasoa nostava, koska mukaan otettaisiin sellaisia aiemmin erikseen mainitsemattomia kustannuseriä, joiden mukaan laskeminen on ollut tähän asti tulkinnanvaraista. Näitä olisivat jo aiemmin sisällytettyjen kunnalle maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvien kustannusten lisäksi purkamisesta, johtosierroista ja tulvasuojelusta aiheutuvat sekä muut näihin rinnastettavat kustannukset silloin, kun ne palvelisivat yleisten alueiden toteuttamista tai muuten laajasti kaava-alueen toteuttamista, ja olisivat kaavan toteuttamisen kannalta välttämättömiä.

Kehittämiskorvaukseen sisällytettävien kustannusten aikamääräisten rajoitteiden täsmentäminen helpottaa kustannusten kohdentamista yksittäisissä soveltamistilanteissa. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten huomioimisen aikamäärä (15 + 15 vuotta) on lakivalmistelussa kritisoitu liian pitkäksi. Nykyiset säännökset eivät aseta sitovia aikarajoja jo toteutuneiden yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden kustannusten huomioimiselle ja asettavat vain ohjeellisen aikarajan tulevien toimenpiteiden toteuttamiselle. Sitovat aikarajat parantavat ennakoitavuutta ja vähentävät tulkinnanvaraisuutta. Muutokset olisivat todennäköisesti taloudellisilta vaikutuksiltaan varsin neutraaleja.

Korvauksen käyttöalaa esitetään laajennettavaksi asemakaavoituksen ohella rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamislupaan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamislupaan. Korvauksen soveltamisalan laajennuksella voi olla pieni kustannuksia lisäävä vaikutus maanomistajille. On kuitenkin todennäköistä, että merkittävää arvonnousua tarkoittavien lupien hakijoina olisivat institutionaaliset toimijat, eivät yksityishenkilöt tai kotitaloudet, ja hankkeita voi siirtyä kaavoituksesta lupamenettelyyn. Korvauksen kustannuserusteisuus varmistaisi korvauksen määrän kohtuullisuuden.

4.2.2.2 Taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin ja yksityisiin maanomistajiin

Yhdyskuntakehittämislain soveltamisella olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia maanomistajiin alueella, jolle laajennettaisiin yhdyskuntarakennetta tai jolla olevaa yhdyskuntarakennetta kehitettäisiin. Vastaavia vaikutuksia voisi kohdistua kotitalouksiin silloin, kun ne olisivat maanomistajia tai -haltijoita. Vaikutukset syntyisivät kunnan maanhankinnan seurauksena. Olennaista kotitalouden ja muun yksityisen kiinteistönomistajan kannalta olisi maan arvon määräytyminen ja arvon oikeellisuus. Kaavoitus vaikuttaa luonnollisesti merkittävästi maan arvoon, mutta siinä ei ole kyse yhdyskuntakehittämislain soveltamisen vaikutuksesta.

Vaikutuksia kotitalouksiin voisi syntyä myös kunnan maankäyttösopimustoiminnan tai sille rinnakkaisen kehittämiskorvausmenettelyn soveltamisesta, jos kotitalouden hallitsemaa kiinteää omaisuutta sijoittuisi kaavoitettavalle alueelle. Korvauksen laskennallinen perusta olisivat kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Niiden määräytymisperusteisiin tehtävien tarkistusten kustannusvaikutukset jäisivät pieniksi.

Jos maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin toteutettaisiin maankäyttösopimuksella, voitaisiin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista edelleen sopia laajemminkin. Tämä jättäisi kunnalle ja kunnan sopimuskumppanille sopimusoikeudellista liikkumavaraa, joka on jo nykyisenkin lain perusteella olemassa. Korvauksen käyttöalan laajentamisella rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamislupaan ja 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamislupaan ei todennäköisesti olisi merkittäviä vaikutuksia kotitalouksiin, vaan vaikutukset kohdistuisivat enimmäkseen institutionaaliin toimijoihin. Vaikutukset kotitalouksille syntyisivät todennäköisimmin välillisesti kotitalouden myydessä maata.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksista sopimisen ja kustannusten kehittämiskorvauksena perimisen säännöksiä ja menettelyitä ei olisi tarkoitus muuttaa olennaisesti. Tällä olisi vaikutusta ei-ammattimaisesti toimivien maanomistajien kykyyn neuvotella korvauksesta. Säännösten moninaisuus ja tarve tuntea sopimusoikeudellisia periaatteita säilyisi edelleen ja tuottaisi hankaluutta alan maallikolle neuvotteluissa kunnan kanssa.

Kunnalle asetettavat velvoitteet maapoliittisen ohjelman laatimisesta, ylläpitämisestä, seurannasta ja saatavilla pitämisestä lisäisivät saatavilla olevaa tietopohjaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan toimintaan (yhdyskuntakehittämislain 2 luku). Kunnalle asetettava velvoite yksilöidä yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa korvaussopimusta ja kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa vahvistaisi maanomistajan asemaa korvaustilanteissa (11 §).

Vaikutukset kotitalouteen, joka ei omista tai hallitse maata, olisivat välillisiä ja jäisivät vähäisiksi. Jos kotitalouden maanomistaminen tai -hallinta on vain oman asuinkäytössä olevan tontin tai rakennuspaikan hallintaa, vaikutukset olisivat useimmiten pieniä. Niihin kotitalouksiin, jotka eivät omista tai hallitse maata, kohdistuisi vain hyvin vähän vaikutuksia tai vaikutukset olisivat välillisiä. Välillisiä vaikutuksia voisi syntyä mm. maan arvon muuttumisen kautta, millä voisi olla vaikutuksia esimerkiksi asumiskustannuksiin ja jossain määrin palveluiden tuottamisen kustannuksiin.

Kunnan tontinluovutuksen kautta kotitalouksille voi avautua mahdollisuuksia asumisen järjestämiselle joko itse rakentamalla tai rakennuttamalla taikka hankkimalla rakennetun asunnon. Kunnan kyky tuottaa kysyntää laadullisesti ja määrällisesti vastaavia kaavoitettuja tontteja omistamallaan tai toisten omistamalla maalla riippuu osaltaan kunnan maapolitiikan toimivuudesta. Yhdyskuntakehittämislakiin sisältyvät ehdotukset säännösmuutoksiksi pitäisivät yllä

kuntien kykyä tuottaa markkinoille tontteja rakentamiseen. Kunnan keskeinen asema alueensa tonttimarkkinoilla säilyisi.

Kunnan asettamalla tontinluovutusehdoilla on taloudellisia vaikutuksia tontin hankkijaan. Luovutusehdot ovat yksityisoikeudellisia eikä niitä koskevia nimenomaisia säännöksiä sisälly esitykseen yhdyskuntakehittämislain, ei myöskään voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tonttien saatavuudella ja hinnoittelulla voi olla merkittäviä vaikutuksia kotitalouksiin. Yhdyskuntakehittämislain tuomat muutokset kunnan mahdollisuuksiin markkinoita vastaavan tonttitarjonnan aikaan saamisessa ovat pieniä, eikä vaikutuksia voi pitää kotitalouksien kannalta merkittävinä. Eniten vaikutuksia tulisi olemaan kunnan linjauksilla maapoliittisessa ohjelmassaan.

4.2.2.3 Taloudelliset vaikutukset yrityksiin

Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Yhdyskuntakehittämislain säätämällä arvioidaan olevan pääosin positiivisia vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen yhdyskuntakehittämisen ja rakentamisen alalla. Arvio perustuu erityisesti siihen, että yhdyskuntakehittämislain myötä kunnan maapolitiikkatoimet tulisivat läpinäkyvämmiksi. Maapoliittisen ohjelman laatiminen muuttuisi pakolliseksi lukuun ottamatta kuntia, joilla ei ole mainittavaa aktiivista maapoliittista toimintaa. Kiinteistönomistajan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisen velvollisuuden laajentamisella rakentamislain mukaisesti poikkeamislupiin ja puhtaan siirtymän sijoittamislupiin olisi kahdensuuntaisia vaikutuksia. Kehittämisesäntelyn käyttämättä jääneiden säännösten purkamisella ja sopimusperusteisuudella olisi todennäköisesti pieniä positiivisia vaikutuksia hankkeiden käynnistymismahdollisuuksiin. Muilta osin yhdyskuntakehittämislain säännökset olisivat nykyisiä toimintamalleja selkeyttäviä ja vain vähän muuttavia.

Uusi maapolitiikkasäätely yhdyskuntakehittämislain 2 luvussa mahdollistaisi yritystoimijoiden nykyistä paremman osallistumisen kuntien maapoliittisten linjausten valmisteluun. Osallistumismahdollisuus olisi laaja ja vastaisi osallisuutta kaavoitushankkeiden valmistelussa. Muutoksenhakumahdollisuus olisi kuntalain mukaisesti samoin laaja (asianosainen, kunnan jäsen) ja koskisi myös kunnan päätöstä olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa. Velvoitteet ohjelman ja siihen liittyvän seurannan saatavilla pitämisestä lisäisivät tiedon saatavuutta, millä olisi positiivisia vaikutuksia erityisesti ammattimaisiin toimijoihin. Maapolitiikkatoimien nykyistä suurempi läpinäkyvyys loisi nykyistä paremmat edellytykset kiinteistönomistajien yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioimiselle. Säännösmuutoksilla vastattaisiin erityisesti yritys kentältä esitettyihin kehittämistoiveisiin³⁶.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksia ja niihin osallistumista koskevien säännösten muutokset eivät olisi suuria ja kohtelisivat kaikkia markkinoilla toimivia yhdenvertaisesti. Kehittämiskorvaukseen sisältyvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten sitovien aikamääräisten rajoitusten vaikutus markkinoihin olisi todennäköisesti neutraali. Asiassa on otettava huomioon myös se, että kehittämiskorvausta käytetään erittäin harvoin verrattuna sopimuskorvauksiin. Kehittämiskorvausta koskevat säännökset vaikuttaisivat vain välillisesti sopimussisältöihin. Maankäyttö-sopimuksessa olisi jatkossakin mahdollista sopia myös toteuttamisen aikatauluista, ja tällä olisi edelleen kehittämiskorvaukseen liittyviä aikamääriä suurempi ja merkittävämpi vaikutus markkinoille. Maankäyttö-sopimuksessa aikataulusta sopiminen koskisi sekä kunnan että sen

³⁶ Ks. esim. Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus – Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys (Falkenbach et al., VNTEAS 2021:49), s. 138–148, sekä Ympäristöministeriö, Yrityskysely 2019, julkaisemat.

sopimuskomppanin toteuttamistoimia, joten neuvottelutilanne olisi tämän osalta lähtökohtaisesti tasapainoinen. Ammattimaisten toimijoiden kyky neuvotella kuntien kanssa on arvioitava ylipäättään hyväksi, erityisesti kun kuntien maapolitiikan avoimuuden lisääminen avaisi toimijoiden käyttöön paremman tietopohjan ja vaikuttamismahdollisuudet.

Lupamenettelyihin liittyvän yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisvelvollisuuden käyttöönottoaminen olisi markkinoiden toimivuuden ja kilpailun kannalta neutraali ja tasapainotettava muutos. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisvelvoitteen kannalta ei enää olisi eroa sillä, missä viranomaismenettelyssä hankkeen alueidenkäytölliset toteuttamisedellytykset ratkaistaisiin. Kustannusten ja niihin osallistumisen perusteet olisivat vastaavat kuin asemakaavahankkeissa, pois lukien, että laajemminkin sopiminen (kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta) ei olisi lupien yhteydessä mahdollista.

Säätelytaakka ja muut kustannukset

Yhdyskuntakehittämislakiin sisältyvä uusi säätely kohdentuisi valtaosaltaan kuntiin. Yrityksiin ei kohdennettaisi uutta säätelyä lukuun ottamatta lupamenettelyihin liittyvää yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisvelvollisuutta. Säätelyn soveltamisen tietopohjan seuraaminen helpottuisi kuntien maapolitiikkatoimien avoimuusvelvoitteiden seurauksena.

Kehittämialuesäätelyn aiottu yksinkertaistaminen (luku 4) ja siihen voimassa olevassa lainsäädännössä sisältyvien kehittämismaksun ja kiinteistöjärjestelyn poistaminen lainsäädännöstä yksinkertaistaisivat säätelyä. Menettelyt kehittämisalueella perustuisivat jatkossa maankäyttö- ja rakennuslain rinnastettavaan sopimiseen sekä jo käytössä olevaan kehittämiskorvaukseen ja samoin käytössä oleviin lunastusmenettelyihin. Vaikutukset voisivat olla maltillisen positiivisia.

Yritystoiminnan kannattavuus ja kustannukset

Yhdyskuntakehittämislain vaikutukset alan yritystoiminnan kannattavuuteen liittyisivät pääosin kustannusten mahdollisiin muutoksiin ja kunnan toimien ennakoitavuuteen. Aiemmin kuvatut taloudelliset vaikutukset, jotka kohdistuvat kiinteistönomistajiin, koskevat myös yrityksiä kiinteistönomistajina.

Yhdyskuntakehittämislain 2 luvun säännökset edellyttäisivät kunnan maapolitikalta muun muassa johdonmukaisuutta, pitkäjänteisyyttä ja ajantasaisuutta. Tämä olisi omiaan lisäämään yritysten toimintaympäristön vakautta ja ennakoitavuutta. Muutoksen suoria taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta vaikutukset olisivat ilmeisen positiivisia.

Katualueen ilmaislouovutusvelvollisuuden poistumisen vaikutukset olisivat yritystoiminnan kannalta epävarmoja, mutta todennäköisesti vähäisesti rakennusmaan hankinnan kustannuksia lisääviä. Ilmaislouovutusvelvollisuuden poistumisella olisi pieni kunnan maanhankinnan menoja nostava vaikutus, joka pyrittäisiin siirtämään tontinlouovutukseen sekä yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksiin. Kaavoitettavalla alueella maata ennestään omistavalle yritykselle vaikutus voisi olla vähäisesti positiivinen.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrätymisperusteisiin tehtävät, aiemmin mainitut tarkennukset voisivat nostaa laskennallisia kustannuksia jonkin verran. Yhtä aikaa tehtävät avoimuutta lisäävät muutokset sekä kunnan maapolitiikkaan yleensä että yhdyskuntarakentamisen kustannusten muodostumisperusteiden selvittämiseen yksittäisissä tapauksissa vaikuttaisivat päinvastaiseen suuntaan ja mahdollistaisivat yrityksille tarvittaessa heikosti perustelujen laskelmien kyseenalaistamisen. Säätelykokonaisuuden vaikutus olisi avoimuuden ja vertailtavuuden

lisääntymisen vuoksi yhdyskuntarakentamisen kustannusten osalta yrityksille positiivinen. Tässä olisi otettava huomioon uuden yhdyskuntarakentamisen kustannuksille rinnakkaisen yhdyskuntakehittämislain 12 §:n vaikutus. Siinä säädettäisiin rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvien erityisten kustannusten huomioon ottamisesta arvioitaessa kiinteistön arvonnousua. Nykyisellään vastaavien arvonnousua alentavien kustannuserien huomioon ottaminen on perustunut vaihteleviin käytäntöihin, ei sääntelyyn.

Maankäyttö- ja kehittämissopimusten ja kehittämiskorvauksen osalta yritykset rinnastuvat muihin kiinteistönomistajiin, joiden osalta muutosten vaikutuksia on arvioitu jo edellä.

Lupamenettelyihin liittyvä osallistumisvelvollisuus yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin olisi taloudellisilta vaikutuksiltaan kahdensuuntainen. Vaikutus yrityksiin olisi lisäksi joko välillinen tai välitön riippuen siitä, käsitelläänkö yrityksen omistamaa kiinteistöä vai onko omistajana kolmas osapuoli. Yritysten kannalta positiivisia vaikutuksia voisi syntyä siitä, että osa hankkeista, jotka kunta olisi nykyisen lainsäädännön tilanteessa ratkaissut asemakaavoituksella, ratkaistaisiin yhdyskuntakehittämislain myötä lupamenettelyssä. Yrityksille koitua hyöty olisi tällöin nopeampi menettely ja rajatummat muutoksenhakumahdollisuudet. Toisaalta yrityksille voitaisiin kohdentaa kustannuksia, joita ei olisi aiemmin voitu periä lupamenettelyssä. Kyse ei olisi kuitenkaan täysin uusista kustannuksista, koska vastaavat hankkeet ovat nykytilanteessa todennäköisesti ainakin osittain ohjautuneet kaavoitusmenettelyyn. Syy tähän on ollut, että kunta on asemakaavoituksen yhteydessä voinut edellyttää maanomistajan osallistumista kustannuksiin (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 a §). Lupamenettelyn yhteydessä perittävien korvausten ennakoitavuus olisi varsin hyvä, koska ensinnäkin niiden periminen edellyttäisi, että kunnan olisi pitänyt linjata asiasta maapoliittisessa ohjelmassaan (menettely ja perusteet ohjelmassa), ja toiseksi korvaukset voisivat perustua vain kustannuksiin. Lisäksi kunnalla olisi velvoite – kuten kaavoituksen yhteydessäkin – yksilöidä kustannukset ja niiden laskentatapa.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten huomioimisen aikamäärien muuttaminen kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä sitoviksi (11 § 3 momentti ja 20 §) selkeyttäisivät kustannusten huomioimista ja vastuita, vaikkakin toimijat ovat lakivalmistelussa ilmoittaneet kannattavansa lyhyempiä aikamääriä. Kuten aiemmin on todettu, kehittämiskorvaus on ja tulisi olemaan edelleenkin harvoin käytetty menettely. Maankäyttö- ja kehittämissopimukset ovat yrityksille ensisijainen toimintamalli, johon kehittämiskorvaussääntely vaikuttaa välillisesti. Sopimalla yrityksillä on mahdollista vaikuttaa toteuttamisen ajoitukseen liittyviin taloudellisiin riskeihin. Sopimisen kannalta 11 ja 20 §:n mukaiset sitovat aikarajat yksinkertaistaisivat toimintaympäristöä poistamatta kuitenkaan sopimiseen liittyvää joustavuutta. Kunnan lähtökohtana sopimisessa olisivat todennäköisesti säännösten aikamäärät, mutta sopimuksessa huomioon otettavien tapauskohtaisten tavoitteiden ja olosuhteiden moninaisuus tekee vaikeaksi arvioida muutoksen vaikutusta sopimussisältöihin.

Yritystoiminnan aloittaminen, yrittäjänä toimiminen ja kasvuedellytykset

Kiinteistö- ja yhdyskuntakehittämisen alalla toimiminen edellyttää syvää ja laajaa osaamista, pääomia ja riskinottoa. Esitettävät säännösmuutokset eivät muuttaisi toimintaympäristöä siten, että perusedellytykset alalle tulemiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen muuttuisivat olennaisesti. Sääntely olisi edelleen varsin spesifiä ja toimiminen julkisen ja yksityisen rajapinnassa haastavaa. Sääntelyn säilyminen olennaisilta osiltaan aiemman kaltaisena tukisi jo saavutetun osaamisen ja ammattitaidon hyödyntämistä.

Erityiset vaikutukset pk-yrityksiin

Pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan pullonkaulana yhdyskuntakehittämisessä tulee varmastikin säilymään yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla riittävän oikeudellisen ja sopimusosaamisen hankinta ja ylläpito. Sääntelymuutosten maltillisuus tukisi kuitenkin jatkuvuutta. Kuntien velvoitteella maapoliittisen ohjelman laatimiseen ja ylläpitoon olisi todennäköisesti erityisiä positiivisia vaikutuksia nimenomaan pienempiin yrityksiin, joiden henkilöstön osaaminen on kohdistettava yrityksen perustoimintaan, kuten maanhankintaan, urakkahankintaan, markkinointiin ja varsinaiseen rakentamiseen. Maapoliittiset ohjelmat tulisivat sisältämään sellaisia kunnan toiminnan kuvauksia ja linjauksia, joita ei olisi mahdollista sisällyttää lainsäädäntöön, ja jotka toimisivat ohjenuorina paitsi kunnalle myös erityisesti alan pienemmille toimijoille.

Muut yritysvaikutukset

Kehittämisalumenettelyn painottuminen sopimiseen ja jo käytössä olevien toteuttamiskeinojen soveltamiseen olisi todennäköisesti positiivista yritysten toimintamahdollisuuksien kannalta. Säännösmuutosten vaikutukset yritystoiminnan kustannuksiin ja kannattavuuteen olisivat todennäköisesti positiivisia, mutta vaikutusten toteutumista on erittäin vaikeaa ennakoida. Uuteen sääntelyyn pohjautuvien hankkeiden syntyminen edellyttää uudenlaisen liiketoimintamallin luomista. Yhdessä kiinteistönomistajien aloiteoikeuden kanssa säännösmuutokset kuitenkin vähentäisivät kehittämisalumenettelyn kuntakeskeisyyttä ja antaisivat lisää liikkumavaraa ja innovointimahdollisuuksia kiinteistönomistajien yhteistoimintaa synnyttävälle ja hyödyntävälle yritystoiminnalle.

Yhdyskuntakehittämislain säännöstellä pyrittäisiin varmistamaan, että maapolitiikan maksut kohtelevat eri osapuolia yhdenvertaisesti, mistä olisi nimenomainen säännös kunnan maapolitiikkaa yleisesti koskevassa 5 §:ssä ja kiinteistönomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin koskevassa 10 §:ssä. Yhdenvertaisen toteutumisen vaatimus edellyttäisi myös, että maapolitiikan maksut olisivat EU-valtiontukisääntelyn tarkoittamalla tavalla syrjimättömiä eivätkä vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua. Erillistä säännöstä asiasta ei sisällytetä yhdyskuntakehittämislakiin, koska Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus on muutenkin sitovana voimassa. Asiaa selvennettäisiin hallituksen esityksen perusteluissa.

4.2.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Valtionhallinto ja julkisyhteisöjen rahoitus

Valtion keskushallinnolle ei kohdistettaisi tehtäviä yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla lukuun ottamatta ympäristöministeriölle jo ennestään kuuluvaa yhdyskuntakehittämisen yleistä ohjausta, seurantaa ja kehittämistä, sekä toimivaltaa päättää lunastusluvasta. Tehtävien järjestämiselle tai sisällölle ei asetettaisi sellaisia uusia vaatimuksia, joilla olisi kustannusvaikutuksia. Toisaalta tehtäviä ei myöskään vähenisi. Muutokset olisivat kustannusten kannalta neutraaleja.

Kuntien velvoitteisiin esitetään muutoksia maapolitiikan harjoittamisessa alueellaan. Tehtävä kuuluu kunnille jo nykyisen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 20 §:n perusteella. Maapolitiikan sisältö on määritelty lain 5 a §:ssä yleispiirteisesti. Yhdyskuntakehittämislain täsmennettäisiin sitä, kuinka kunnan olisi maapolitiikkaa harjoittaessaan järjestettävä toimintansa. Muutosten kuntiin kohdistuvia taloudellisia seurauksia arvioidaan jäljempänä kuntia koskevassa alaluvussa. Arvio siitä, edellyttävätkö kunnan tehtävät muutoksia kuntien valtionosuuksiin, tehdään lausuntokierroksen jälkeen.

Hyvinvointialueille ei kohdistuisi taloudellisia vaikutuksia.

Valtion väylähallintoon kohdistuvat taloudelliset vaikutukset eivät olisi merkittäviä. Väylien suunnittelu, toteuttaminen ja väylänpito perustuvat pääosin niitä koskevaan erityislainsäädäntöön, samoin alueiden hankkiminen väylänpitoa varten, eikä yhdyskuntakehittämislain säätämisen muuttaisi tätä tilannetta. Taloudellisia vaikutuksia ei voisi katsoa syntyvän.

Maanmittauslaitoksen tehtäviin kuuluvat lunastustoimitukset ja kiinteistörekisterin pito lukuun ottamatta sellaisia asemakaavoitettuja alueita, joiden kiinteistörekisterinpito kuuluu kunnan kiinteistöinsinöörille. Yhdyskuntakehittämislain säätämisestä ei aiheutuisi pysyviä muutoksia Maanmittauslaitoksen tehtäviin, mutta lohkomisen ja korvausten osalta toteuttamattomia katualueita koskeva siirtymäsäännös voi lisätä tilapäisesti Maanmittauslaitoksen työmäärää. Kustannukset mahdollisesti lisääntyvistä tehtävistä kuuluvat kunnille, joten niistä ei aiheudu taloudellista rasitetta Maanmittauslaitokselle.

Yhdyskuntakehittämislain säätämisestä ei aiheutune muutosta tuomioistuinten käsiteltäviksi tulevien asioiden luonteeseen eikä määrään, joten taloudellisia tai resurssien tarpeeseen liittyviä vaikutuksia ei aiheutune. Tuomioistuimen toimivaltaa maankäyttösopimuksia koskevien riitojen ratkaisussa täsmentävän 68 §:n vaikutus tuomioistuinten talouden kannalta jäänee vähäiseksi.

Muuhun valtionhallintoon ei arvioida kohdistuvan taloudellisia tai muitakaan vaikutuksia.

Kunnat

Suurin kuntien tehtäviin kohdistuva muutos, jolla olisi myös kustannusvaikutuksia, olisi velvoite laatia ja ylläpitää maapoliittista ohjelmaa. Säännösmuutokset tuskin edellyttäisivät uusia rekrytointeja, mutta voisivat myötävaikuttaa tehtäväkuvien sisältöön ja uusien tehtäväsivältöjen muodostamiseen. Käytäntöjen kehittämiseksi uusien säännösten mukaisiksi tarvittaisiin muutamien henkilötöyökuukausien työpanos kunnassa, toki riippuen kunnan olosuhteista ja valmiudesta. Kun toiminta on vakiinnutettu, maapoliitiikan hoitamisen henkilötöyön määrä lisääntyisi nykyisestä ehkä muutamia prosentteja, kun otetaan huomioon ohjelman ajantasaisena säilyttämisen sitominen nelivuotisiin valtuustokausiin ja tarve jatkuvuudelle linjauksissa. Kunnissa, joille maapoliittisen ohjelman laatiminen olisi uutta, muutos olisi henkilötöyön osalta hieman suurempi sekä alkuvaiheessa että toiminnan vakiinnuttua. Näissäkin kunnissa ohjelman laatimiseen, ylläpitämiseen ja seurantaan tarvittava työpanos olisi ehkä joitain henkilötöyökuukausia valtuustokautta kohti. Kunnissa, joissa päätettäisiin olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, olisi ehkä parin viikon henkilötöyöpanos kohdistettava kertaluonteisesti päätösvalmisteluun.

Maapoliitiikan linjaamisen säännöllistyminen tuottaa hyötyjä alan toimijoille, kuntalaisille ja kunnille. Hyödyt ovat osin taloudellisia myös kuntien kannalta. Siirtyminen tapauskohtaisesta ratkaisemisesta linjattuun toimintaan säästää työaikaa, helpottaa yksittäisten toimien perustelemista kunnan kumppaneille ja todennäköisemmin vähentää muutoksenhakuja kuin lisää niitä.

Kiinteistönomistajan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisen velvollisuuden (osallistumisvastuu) laajentamisella koskemaan myös rakentamislain 43 a ja 57 §:n mukaisia lupamenettelyjä olisi vaikutuksia kunnille (17 §). Kunta voisi hyötyä taloudellisesti siitä, että se voisi valita vapaammin tarkoituksenmukaisemman menettelyn yksittäisessä hankkeessa, joka edellyttäisi joko kaavoitusta tai rakentamisen lupaa. Lisäksi niiden hankkeiden määrä, joissa kunta voisi ylittää saada maankäyttökorvauksen tai periä kehittämiskorvauksen, voisi maltillisesti lisääntyä. Uusi sääntely edellyttäisi uusien toimintatapojen muodostamista, mikä vaatisi henkilötöyötä kertaluonteisesti aloitusvaiheessa.

Yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden toteutusvelvollisuuteen liittyvä velvoite palauttaa maksettu kehittämiskorvaus, jos velvollisuus olisi laiminlyöty, olisi kunnalle pienehkö taloudellinen riski. Palautus koskisi tilannetta, jossa kunta olisi jättänyt toteuttamatta olennaisia osia asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisesta yhdyskuntarakentamisesta. Kustannuksia ei olisi myöskään syntynyt, tai syntyneet kustannukset olisivat selvästi ennakoitua pienempiä. Kunnalla olisi tilanteessa toimintamahdollisuuksia muun muassa neuvottelemalla, palauttamalla korvaus oma-aloitteisesti ja ryhtymällä mahdollisesti toteutumatta jäävän kaavan muuttamiseen. Tällaisissa tilanteissa olisi todennäköistä, että myöskään yksityinen rakentaminen ei olisi edennyt kaava-alueella, joten kehittämiskorvauksiakaan ei olisi laajassa mitassa maksettu. Kun ottaa huomioon, että kehittämiskorvauksen käyttö tulee säilymään edelleenkin marginaalissa, aiheutuu kunnille selvästi suurempia taloudellisia riskejä maankäyttösopimuksiin liittyvistä toteuttamishdoista. Tältä osin sääntely ei muuttuisi.

Katualueen ilmaislouvuusvelvollisuuden poistumisen taloudelliset vaikutukset jäisivät pieniksi aiheesta vuonna 2021 valmistuneen selvityksen perusteella³⁷. Vaikutukset voisivat olla merkittäviä sellaisessa yksittäisen alueen osalta, jonne laadittaisiin ensimmäinen asemakaava ja jossa kaavan mukaiset katualueet olisivat muun kuin kunnan omistuksessa. Ilmaislouvuuden taloudellinen merkitys on arvioitu ylipäätään varsin vähäiseksi, kyselyvastausten perusteella alle euro asukasta kohti vuodessa, kun esimerkiksi kiinteistöveron tuotto oli keskimäärin 361 €/asukas/vuosi³⁸. Samalla katualueesta maksettavan korvauksen määrittäminen yksinkertaistuisi ja neuvottelut helpottuisivat, kun niihin ei liittyisi epäoikeudenmukaiseksi koettavaa omaisuuden luovuttamista ilman korvausta.

Siirtymäsäännökset edellyttäisivät kunnilta toimia ja resurssien kohdistamista kesken jääneiden katuprosessien loppuun saattamiseksi. Kyse ei olisi uudesta tehtävästä eikä uudesta kustannuksesta kunnalle, koska katujen toteuttaminen on kunnan tehtävä voimassa olevassa lainsäädännössäkin.

Muiden säännösmuutosten taloudellinen vaikutus kunnille jää pieneksi. Kokonaisuutena edellä kuvatut taloudelliset vaikutukset ovat kahdensuuntaisia. Henkilötyön tarpeeseen liittyvät menojen lisäystarpeet ja katualueen ilmaislouvuuden tuottaman hyödyn menetys voitaneen kompensoida maapolitiikkatulojen maltillisen lisäämisen mahdollistavilla säännöksillä.

Lunastuslain muutoksen myötä muuttunut lunastuskorvausten tason nousu ei ole yhdyskuntakehittämislain vaikutus.

Taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan uudelleen lausuntokierroksen jälkeen.

Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden talouteen ja rahoitukseen yhdyskuntakehittämislain säätämällä ei olisi vaikutuksia. Hyvinvointialueiden kannalta keskeisintä yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla on tonttien ja rakennuspaikkojen saaminen hyvinvointialueiden tarpeiden mukaan niiden käyttöön. Lain säätäminen ei muuttaisi hyvinvointialueiden toimintamahdollisuuksia, kuten oikeutta maan lunastamiseen.

³⁷ Katualueen ilmaisaantioikeuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9).

³⁸ Ibid., s. 88–91.

Hyvinvointialueita olisi kohdeltava yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisvelvoitteen osalta kuten muitakin kiinteistönomistajia. Palvelutuotannon alueita koskevissa kaava-hankkeissa olisi hyvinvointialueiden varauduttava osallistumiseen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mihin saattaa liittyä vääriä käsityksiä. Taustalla on sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämistä vastuu siirtyminen pois kunnilta. Kunnan vastuu yhdyskuntarakentamisesta ei ole kuitenkaan muuttunut. Hyvinvointialueen asema rinnastuu maankäyttökorvauksen ja kehittämiskorvauksen kannalta yksityiseen kiinteistönomistajaan, ei kuntaan.

Muut vaikutukset julkistalouteen

Arviota täydennetään tältä osin tarpeen mukaan lausuntovaiheen jälkeen.

4.2.2.5 Vaikutukset kansantalouteen

Yhdyskuntakehittämislain säätämisen vaikutukset kansantalouteen arvioidaan maltillisiksi, koska esitettävät säännösmuutokset perustuisivat rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain pitkään jatkumoon. Suorat vaikutukset kohdistuisivat julkisella sektorilla ensi sijassa kuntiin ja avoimella sektorilla kiinteistöalan ja rakentamisen toimialoihin. Lisäksi suoria vaikutuksia kohdistuisi kiinteistönomistajiin. Välillisiä vaikutuksia voi arvioida kohdistuvan kaikille niille toimialoille, joille kunnat synnyttävät toiminnallaan rakentamismahdollisuuksia ja joita kiinteistö- ja rakennusala palvelevat. Yhdyskuntakehittämislain vaikutukset kohdistuisivat pääosin yhteiskunnan muun toiminnan mahdollistamiseen. Lain säännöksillä luotaisiin edellytyksiä kaavoituksella suunniteltujen yhdyskuntien hallitulle toteuttamiselle sekä yleiseen käyttöön että yksityiseen rakentamiseen.

Muutokset sääntelyyn eivät olisi radikaaleja. Tämä mahdollistaisi olemassa olevan osaamisen hyödyntämisen ja totuttujen toimintamallien edelleen kehittämisen. Säännöksiä on pyritty selkeyttämään ja niiden määrää vähentämään sikäli kuin se on ollut mahdollista sääntelyn perustarkoitusta muuttamatta. Maltilliset muutokset sääntelyyn olisivat omiaan lisäämään vakautta ja ennakoitavuutta keskeisille toimialoille ja välillisesti niiden palveluita käyttäville toimialoille. Säännöksillä säilyttäisiin kuntien keskeinen asema maapolitiikassa, mutta samalla avattaisiin kunnan toimintaa läpinäkyvämmäksi, mahdollistettaisiin paremmat vaikutusmahdollisuudet kunnan toimintaan alalla ja selkeytettäisiin nykysääntelyn tulkinnanvaraisiksi koettuja kohtia.

Säännösmuutosten vaikutukset tulisivat esiin pitkällä aikavälillä. Vaikutuksia työllisyyteen, tuotantoon ja investointeihin on erittäin vaikeaa arvioida määrällisesti. Toimintaympäristön vakaudella on niihin todennäköisesti maltillisen positiivisia vaikutuksia. Kuntien maapolitiikan valmistelun ja seurannan nykyistä suurempia avoimuus lisäisi ennakoitavuutta ja parantaisi alan toimijoiden riskien hallintaa.

Pitkäsi aikaa toteuttamatta jääneet katualueiden lohkomiset ovat ongelmallisia kiinteistörekisterin luotettavuuden kannalta. Yhdyskuntakehittämislain säännökset, jotka koskevat uusien katualueiden toteuttamista, estäisivät jatkossa katualueiden jäämisen lohkomatta. Lisäksi siirtymäsäännöksillä olisi mahdollista ainakin vähentää merkittävästi jo aiemmin syntynyttä katualueiden lohkomisvelkaa. Lohkomistoimituksilla pystytään parantamaan ja turvaamaan kiinteistörekisterin oikeellisuutta ja luotettavuutta, millä on merkitystä erityisesti kiinteistökauppojen yhteydessä, käytettäessä kiinteistöjä vakuutena, sekä kiinteistöverotuksessa.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Yhdyskuntakehittämislain säännökset mahdollistavat alueidenkäyttöisiä ratkaisuja ja niiden toteuttamista valmiiksi yhdyskuntarakenteeksi. Niillä ei ole suoria ympäristövaikutuksia tai suorat vaikutukset ympäristöön ovat vähäisiä. Vaikutusten voi katsoa aiheutuvan pikemminkin alueidenkäyttöpäätöksistä tai alueidenkäytön ja maapolitiikan yhteisvaikutuksista.

Ympäristöllisten vaikutusten yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla voinee katsoa kohdistuvan yhdyskuntarakentamiseen, välillisemmin esimerkiksi luonnonvarojen käyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen.

Kunnan maapoliittisilla linjauksilla voi olla yhdessä kaavoitusratkaisujen kanssa merkittäviäkin vaikutuksia maan käytön säästeliäisyyteen ja tehokkuuteen. Säästeliällä maan käyttöön ottamisella voi nähdä olevan muitakin positiivisia ympäristövaikutuksia, muun muassa luonnonvarojen käyttötarpeen väheneminen, liikennetarpeen väheneminen ja kasvullisten alueiden laajempi säilyminen. Yhdyskuntakehittämislain maapolitiikalle asetettavat uudet tavoitteet (5 §) kannustaisivat kuntia arvioimaan maapolitiikkansa vaikutuksia kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumiselle ja yhdyskuntarakenteen suunnitelmalliselle kehittämiselle.

Kunnat käyttävät maankäytösopimuksia ja tontinluovutussopimuksia välineinä itse asettamiensa ympäristöllisten tavoitteiden toteuttamisessa. Kuntien sopimustoiminnan sisältöä ei säänneltäisi yhdyskuntakehittämislain, pois lukien asiat, jotka liittyvät kiinteistönomistajan velvollisuuteen osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (10 §, ns. osallistumisvastuu). Kunta voi linjata sopimustoimintaansa maapoliittisessa ohjelmassaan, ja yhdyskuntakehittämislain 5 §:ään kirjatut yleiset maapolitiikan tavoitteet tulevat otettaviksi huomioon ohjelmaa laadittaessa, mutta sopimussisältöjen ympäristötavoitteiden ehtojen vaikutuksia ei voi pitää lain vaikutuksina.

Arviota täydennetään tarpeen mukaan lausuntovaiheen jälkeen.

- vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja rakennettuun ympäristöön
- vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen
- vaikutukset luonnonvarojen käyttöön
- vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön
- vaikutukset maaperään, vesiin ja ilmaan
- vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen
- vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Yhdyskuntakehittämislain soveltamisalan kannalta merkittäviä ja vaikutusarvioinnissa huomioon otettavia perustuslain 2 luvun perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (6 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §), vastuu ympäristöstä (20 §) ja oikeusturva (21 §). Lain soveltamisalan yhteys muiden perusoikeuksien toteutumiseen on etäinen.

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakiin kirjatut perusoikeudet ovat yhdensuuntaisia kansainvälisten sopimusten kanssa. Tässä käsitellään yhdyskuntakehittämislain säätämisen vaikutuksia perusoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaikutusarvioinnin tässä luvussa nostetaan esiin näkökohtia yhdyskuntakehittämislain säännösehdoitusten arvioiduista vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Yhdyskuntakehittämislain oikeudellista suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöstä kuvataan hallituksen esityksen luvussa 12.

Yhdenvertaisuus (6 §)

Yhdyskuntakehittämislain säännöksissä huomioitaisiin perustuslain vaatimus yhdenvertaisuudesta lain edessä. Kuntien maapolitiikkatoimissa olisi huolehdittava eri omistajaryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta. Keskeisiä lain soveltamisalaan kuuluvia toimia olisivat kunnan päätös maapoliittisesta ohjelmasta, yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin liittyvistä korvauksista sopiminen tai niistä määrääminen sekä korvaukset kiinteän omaisuuden ja oikeuksien hankkimisessa kunnalle. Kaikissa edellä mainituissa toimissa on kysymys kiinteistön ja oikeuden omistajan kannalta olennaisesta yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

Kunnan edellytettäisiin yleisesti maapolitiikassaan kohtelevan kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti ja ottavan huomioon asemaansa julkisen vallan käyttäjänä liittyvät velvoitteet (5 § 2 mom). Tämä asettaisi sisällöllisiä vaatimuksia kunnan laatimalle maapoliittiselle ohjelmalle (6 §) ja sen soveltamiselle maapoliittisiin toimiin. Kiinteistönomistajan velvollisuudessa osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (osallistumisvastuu) kunnan edellytettäisiin toimivan hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja kohtelevan kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena (*maankäyttökorvaus*) tai kehittämiskorvauksena (10 §).

Kiinteän omaisuuden ja oikeuksien hankkimisessa kunnalle viimesijaisena yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistuksena olisi lunastusmenettelyn soveltaminen. Yhdyskuntakehittämislain mukaisissa lunastuksissa sovellettaisiin lunastuslain mukaisia yleisiä periaatteita ja menettelyjä, ja korvaustaso määräytyisi 1.8.2025 voimaan tulleiden lunastuslain uusien korvausperusteiden mukaan.

Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)

Yhdyskuntakehittämislaisissa turvattaisiin asianosaisten ja muiden osallisten osallistumismahdollisuudet päätösvalmisteluun. Osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset olisivat joustavia ja kunta voisi suunnitella ja toteuttaa menettelyt tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Yksittäisissä päätöksissä osallistumismahdollisuuksien turvaamisen keskiössä olisivat asianomaiset eli ne, joihin päätös välittömästi vaikuttaa. Näitä päätöksiä olisivat maankäyttösopimuksen, kehittämiskorvauspäätöksen, tonttijaon ja rakentamiskehotuspäätöksen valmistelu. Lunastuslain ja kiinteistönmuodostamislain mukaisissa toimissa (lunastus, lohkominen) osallistumismahdollisuuksista säädettäisiin kyseisissä laeissa. Merkittävä osa yhdyskuntakehittämislain säännöksistä mahdollistaa asemakaavan toteuttamista. Kaavoituksen vuorovaikutuksesta säädetään uudessa alueidenkäyttölaissa, eikä siihen voida vaikuttaa yhdyskuntakehittämislain säännöksillä.

Omaisuuden suoja (15 §)

Yhdyskuntakehittämislain omaisuuden suojaan liittyvät säännökset perustuisivat sitä edeltävän lainsäädännön traditioon, alueidenkäytön suunnittelun lainsäädäntöön ja lunastus- ja kiinteistömuodostamislakiin. Sopimustoiminnan osalta yhdyskuntakehittämislain rinnalla tulisi sovellettavaksi myös oikeustoimilaki, joka sisältää säännökset muun muassa oikeustointen pätemättömyydestä ja sovittelusta. Yhdyskuntakehittämislain säännösten vaikutuksia omaisuuden suojan toteutumisessa on arvioitava tässä kontekstissa.

Yhdyskuntakehittämislakiin sisältyisi kolme sopimustyyppiä: maankäyttösopimus, kehittämisaluesopimus ja korvaussopimus. Kunnan maapoliittisiin toimiin voi sisältyä muitakin sopimustyppejä, kuten sopimus kiinteistön kaupasta ja maanvuokrasopimus. Viime mainituista ei säädettäisi yhdyskuntakehittämislaisissa, mutta niihin liittyviä linjauksia voisi sisältyä kunnan maapoliittiseen ohjelmaan.

Maankäyttösopimukseen ja korvaussopimukseen liittyvä sääntely säilyisi pääosin nykyisellään, samoin niiden vaikutukset. Maankäyttösopimuksen soveltamisalan laajentaminen rakentamislain mukaisiin kahteen lupatyyppiin olisi rajoitettua. Sopia voitaisiin vain yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta. Tämä laajentaisi jonkin verran kiinteistönomistajan kustannusvastuuta, mutta korvattavien kustannusten muodostuminen olisi yhtä tarkkaan säänneltyä kuin kehittämis- ja korvaussopimuksen yhteydessä. Maankäyttösopimuksen soveltamisalan laajentaminen muihin siihen rinnastettaviin oikeussuhteisiin ei tuottaisi uusia omaisuuden suojaan puuttuvia vaikutuksia, mutta laajentaisi muun muassa yhdenvertaisen kohteluun ja osallistumisoikeuteen liittyviä velvoitteita aiemmin sääntelemättömiin tilanteisiin.

Uuteen kehittämisaluesopimukseen sovellettaisiin maankäyttösopimusta koskevia säännöksiä hyvän hallinnon perusteiden soveltamisen ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksineen. Sopimukset olisivat monenkeskisiä eikä vastaavia olisi aiemmin tehty, mikä vaikeuttaa vaikutusten arviointia. Erityisiä riskejä omaisuuden suojan toteutumiselle ei voi arvioida syntyvän.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Kuntien maanhankinnan ja asemakaavojen toteuttamisedellytysten varmistaminen olisi yhdyskuntakehittämislain keskeistä sisältöä. PL 15 §:n 2 momentin mukainen pakkolunastaminen yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan on tarkoitettu turvaamaan sekä yksityisten oikeudenomistajien edut että kuntien yhdyskuntakehittämiseen liittyvät yleiset tarpeet.

Yhdyskuntakehittämislaisissa säilytettäisiin edelleen julkisyhteisön oikeus lunastaa asemakaavan sisältöön perustuen alueita yleiseen käyttöön ilman erillistä lunastuslupaa. Lunastamisen peruste olisi voimaan tullut asemakaava. Asemakaavan laatimisesta ja sisältövaatimuksista säädetään alueidenkäyttölaissa. Kaavoituksen menettelyillä turvattaisiin kiinteistön- ja oikeudenomistajan vaikutus- ja muutoksenhakumahdollisuus lunastamisen perusteeseen lainmukaisuuteen. Yhdyskuntakehittämislain ja rinnalla sovellettavien lunastus- ja kiinteistömuodostamislain säännöksiä soveltamiselle turvattaisiin perustuslain edellyttämän täyden korvauksen periaatteen toteutuminen. Kun otetaan lisäksi huomioon lunastuslain korvausperusteisiin 1.8.2025 voimaan tulleet muutokset, joiden tarkoituksena on ollut omaisuuden suojan parantaminen, voidaan täyden korvauksen periaatteen katsoa toteutuvan.

Katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuuden poistaminen ensimmäistä asemakaavaa toteutettaessa poistaisi omaisuuden suojassa olleen aukon. Uudet säännökset kunnan haltuun ottamien katujen lohkomisessa yleisiksi alueiksi ja korvaussopimusten suorittamisessa olisivat omaisuuden suojaan parantavia. Kahden lunastuslupatyyppin poistaminen säännöksistä yksinkertaistaisi yhdyskuntakehittämislain lunastuslupasääntelyä. Lisäykset edellytyksiin myöntää niin lunastuslupaa kaavoitettavaksi aiotun maan hankkimiseksi kunnalle parantaisivat omaisuuden suoja

lunastuslupaharkinnassa. Lisäykset koskisivat kohdealueen sijaintia, laajuutta ja lunastamisen ajoitusta. Muutokset yhdessä parantaisivat omaisuuden suojaa tasapainoisesti suhteessa alueiden käyttöön liittyviin yleisiin tarpeisiin.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)

Kunnalla on niin sanottu kaavoitusmonopoli eli toimivalta laatia ja hyväksyä aluettaan koskevat asema- ja yleiskaavat, muutamin poikkeuksin. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee rakentamisen luvat. Kunta vastaa yleisten alueiden, kuten katujen ja puistojen toteuttamisesta ja ylläpitämisestä. Näissä toiminnoissa kunnalla on kattava yksinoikeus. Yksityistä kilpaillevaa toimintaa ei voi olla muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. ranta-asemakaavan laatiminen ja asemakaavan toteuttamisvastuun siirto rajatuissa tilanteissa).

Kunnan toiminta muistuttaa toimimista markkinoilla silloin, kun se kehittää kiinteistöjä rakentamiskelpoisiksi ja luovuttaa tontteja yksityiseen rakentamiseen. Kuntalain 126 §:n 2 momentin mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan alueidenkäyttölaissa tai rakentamislaisissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon (kohta 6). Kyseessä ei ole kuitenkaan tehtävä, jota kunta hoitaa yksinoikeudella. Elinkeinona harjoitettava maanhankinta, edelleen kehittäminen ja luovutus rakennettavaksi on sallittavaa ja täysin mahdollista, mutta edellä kuvattu kunnan erityisasema edellyttää toimijoilta kunnan toiminnan tuntemista ja yhteistoimintaa kunnan kanssa. Käytännössä kunnan aktiivinen toiminta maanhankinnassa, kiinteistökehityksessä ja tontinluovutuksessa painottuu ensimmäisten asemakaavojen alueille ja yksityisten yritysten toiminta jo kertaalleen rakennetuille alueille ja kaavamuutostilanteisiin.

Yhdyskuntakehittämislain säännökset eivät muuttaisi yllä kuvattua perusasetelmaa. Lain säännösten vaikutukset kohdistuisivat elinkeinon harjoittamisen kannalta erityisesti kiinteistökehittämisen kustannusten muodostumiseen suhteessa kunnan toteuttamisvastuisiin. Keskeisesti elinkeinotoiminnan kustannuksia ja sitä kautta toimintamahdollisuuksia määrittävä säännös olisi kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Vastaaava säännös on jo voimassa olevassa lainsäädännössä, ja muutokset pääsäännön soveltamisessa olisivat sääntelyä täsmentäviä. Elinkeinovapauden toteutumisen reunaehdoissa ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia.

Yhdyskuntakehittämislain soveltamisalan työpaikat syntyvät kunta-alalle, rakentamis- ja kiinteistöalalle sekä näitä tukeviin toimintoihin, esimerkiksi konsulttipalveluihin. Lain säätämishetkellä ei ole mainittavia vaikutuksia työvoiman tarpeeseen.

Vastuu ympäristöstä (20 §)

Yhdyskuntakehittämislaila luotaisiin edellytyksiä suunnitelmalliselle alueidenkäytölle ja toteutettaisiin voimaan tulleita asemakaavoja. Alueidenkäytön suunnittelusta ja rakentamisen lupapäätöksistä riippumattomia ympäristöön vaikuttavia ratkaisuja ei lain säännösten perusteella tehtäisi. Lain vaikutukset ympäristöperusoikeuden toteutumiseen olisivat välillisiä.

Lain säännösten perusteella tehtävät päätökset olisivat osa elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa, johon osallistumisen oikeudet on pyrittävä turvaamaan. Kunnan maapoliittisessa ohjelmassa voitaisiin tehdä päätöksiä, joilla linjataan esimerkiksi kunnan maanhankinnan suuntaamista tietyille tai tietynlaisille alueille, maankäyttö- ja muissa sopimuksissa noudatettavia periaatteita ja kunnan oman tontinluovutuksen ehtoja. Nämä linjaukset voisivat lähestyä vaikutuksiltaan yleispiirteisten kaavojen vaikutuksia.

Erityisesti kunnan maanhankinnan suuntaamisella yhdessä kunnan pyrkimykseen kaavoittaa pääosin itse omistamaansa maata voi olla merkittäviä yhdyskuntarakenteen kestävään kehittämiseen liittyviä vaikutuksia. Vastaava merkitys voi olla myös kunnan linjauksilla maankäyttösopimusten laatimisella kiinteistönomistajien kanssa uusien alueiden ottamiseksi rakentamiskäyttöön. Paikalliset ratkaisut tehtäisiin edelleenkin kuntakohtaisesti kunnallisen itsehallinnon puitteissa.

Kunnan maapolitiikalle asetettavilla yleisillä kestävästä kehitystä ja yhdyskuntarakenteen suunnitelmallista kehittämistä koskevilla vaatimuksilla suunnattaisiin maapoliittisen ohjelman laadintaa ympäristöperusoikeuden myötäisesti. Ohjelman laatimista ja muutoksenhaku koskevilla säännöksillä turvattaisiin mahdollisuus osallistua PL 20 §:n tarkoittamalla tavalla elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusturva (21 §)

Yhdyskuntakehittämislakiin sisältyisi kolmenlaisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja. Ennakollisia oikeusturvakeinoja eli päätösvalmistelun aikana tapahtuvaa osallistumista ja vuorovaikutusta on kuvattu aiempana.

Maapoliittisen ohjelman hyväksymistä tai laatimatta jättämistä, maankäyttösopimuksen hyväksymistä ja kehittämisalueeksi nimeämistä koskeviin päätöksiin olisi mahdollista hakea muutosta kuntalain mukaan. Tämä tarkoittaisi, että valitusoikeus olisi laaja (asianosaiset, kunnan jäsenet) ja valituksen saisi tehdä laillisuusperusteilla. Muutoksenhaku kehittämisalueeksi nimeämisestä säilyisi kuntalain mukaisena. Maapoliittisen ohjelman hyväksymistä koskevia päätöksiä on kunnissa tehty tähän saakka kuntalain perusteella. Sitä koskevassa muutoksenhaussa ei tapahtuisi muutoksia, lukuun ottamatta mahdollisuutta hakea muutosta päätökseen olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa. Tällaisia päätöksiä ei ole aiemmin tehty. Maankäyttösopimuksen hyväksymistä koskevan kunnan päätöksen muutoksenhaku ei muuttuisi vaan se säilyisi kuntalain mukaisena. Asemakaavan osana hyväksytystä tonttijaosta voisi tehdä valituksen asemakaavaa koskevien säännösten mukaan (kunnallisvalitus).

Muiden, yksittäisissä asioissa tehtävien päätösten muutoksenhakeinona olisi hallintovalitus. Valitusoikeus olisi asianosaisilla. Erillisenä hyväksytyä tonttijakoa koskeva valitus olisi hallintovalitus. Valitukseen oikeutettuja olisivat asianosaiset ja kunnan valitusoikeus poistettaisiin.

Maankäyttösopimuksen julkisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia käsiteltäisiin hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana ja yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia yleisessä tuomioistuimessa, kuten nykyäänkin. Jos riita-asia koskee sekä julkis- että yksityisoikeudellista sopimussisältöä, asia käsiteltäisiin kokonaisuudessaan yleisessä tuomioistuimessa, mikä yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi käsittelyä näissä tilanteissa. Tämä parantaisi sopimusosapuolten oikeusturvaa, koska asia ei voisi enää jakautua käsiteltäväksi kahdessa tuomioistuinlinjassa. Korvaussopimuksia koskevat riita-asiat kuuluisivat edelleen yleisten tuomioistuinten ratkaistaviksi.

Lunastamiseen ja kiinteistötoimituksiin liittyvät riita-asiat ratkaistaisiin näiden lakien säännöksiin perustuen.

4.2.4.2 Vaikutukset eri ihmisryhmiin

Yleistä

Kiinteistönomistajat ja -haltijat sekä muiden kiinteistöihin liittyvien oikeuksien omistajat erotuisivat erillisenä tunnistettavana ihmisryhmänä, johon lain soveltamisella olisi erityisiä vaikutuksia. Näitä vaikutuksia on käsitelty jo edellä.

Toinen tunnistettava ihmisryhmä, johon kohdistunee vaikutuksia enemmän ja suuremmin ovat kiinteistö- ja rakentamisan yritysten omistajat. Myös edellä mainituilla aloilla ja kuntien teknisellä ja ympäristötoimialalla työskentelevien henkilöiden työn sisältöön lailla olisi vaikutuksia. Näitä vaikutuksia on arvioitu yritysvaikutusten ja kuntiin viranomaisina kohdistuvien vaikutusten yhteydessä.

Yhdyskuntakehittämislain vaikutusten kohdentumisessa ei ole mahdollista erotella esimerkiksi eri sukupolia, kieliryhmiä tai vammaisia henkilöitä.

Lain vaikutukset lapsiin ja nuoriin olisivat pääosin välillisiä, ja niitä olisi vaikea erottaa muun asuin- ja elinympäristöön kohdistuvan päätöksenteon ja toimien vaikutuksista. Pitkän aikavälin vaikutukset kohdistuisivat lasten ja nuorten tulevaisuuteen. Nämä vaikutukset olisivat pääosin ympäristöllisiä ja yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvia, ja niitä on kuvattu kyseissä kohdassa vaikutusarviota.

Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien järjestäminen esimerkiksi kunnan maapoliittisen ohjelman valmisteluun olisi haastavaa eikä sitä säännöksillä edellytettäisi. Säännökset eivät sulkisi osallistumismahdollisuuksia pois, mutta säännösten soveltamisalan erityislaatuisuus, päätettävien asioiden vähäinen konkretia ja tarvittavan taustatiedon laajuus vaikeuttaisivat käytännön osallistumista. Kuntien järjestämät osallistumismahdollisuudet valmisteluun ja päätöksentekoon esimerkiksi nuorisovaltuustojen (kuntalaki 24 §) kautta voisivat tarjota osalle nuoria reitin vaikuttaa maapoliitiikkaan.

Alkuperäiskansa saamelaiset

Vaikutukset alkuperäiskansa saamelaisiin syntyisivät kiinteistöihin liittyvien oikeuksien kautta. Saamelaisten kotiseutualueiden alueidenkäytölliset kysymykset poikkeavat jossain määrin muusta Suomesta erityisesti perinteisten elinkeinojen huomioon ottamisen tarpeen vuoksi. Ratkaisut alueidenkäytöstä eivät olisi kuitenkaan tehtävissä suoraan yhdyskuntakehittämislain perusteella vaan osana alueidenkäytön suunnittelua. Yhdyskuntakehittämislain mukaista lunastuslupa-asiaa ratkaistaessa olisi otettava huomioon muun muassa saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995, jäljempänä *saamelaiskäräjälaki*) 9, 9 a ja 9 b §:n mukaiset velvoitteet. Yhdyskuntakehittämislaila ei olisi vaikutuksia saamelaisten kielellisiin oikeuksiin.

4.2.4.3 Vaikutukset viranomaisiin

Yhdyskuntakehittämislain vaikutukset kohdistuisivat ensi sijassa kunnan toimintaan ja kunnan tiedonhallintaan. Lisäksi vaikutuksia olisi Maanmittauslaitoksen toimintaan. Välillisiä vaikutuksia olisi muun muassa toiminnan tilastointiin, joista vastaavat kunnat, Tilastokeskus, Valtiokonttori ja Maanmittauslaitos. Maanmittauslaitoksen toimintaan voi olla vaikutusta sillä, että prosesseina kesken jääneisiin katualueisiin liittyviä lohkomis- ja lunastustoimituksia käynnistyy tavanomaista enemmän yhdyskuntakehittämislain hyväksymisen jälkeen ja ehkä uudelleen lain siirtymäaikaisten umpeutumisen jälkeen. Maanmittauslaitos perii toimituksista korvauksen, joten kyse olisi henkilöresurssien varaamisesta ja suuntaamisesta.

Kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan viranomaisina kohdistuvia vaikutuksia käsitellään myöhempanä kohdassa *Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin*. Niihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on arvioitu aiempänä luvussa *Vaikutukset julkiseen talouteen*.

4.2.4.4 Vaikutukset demokratiaan ja oikeusvaltiokehitykseen

Uusi maapolitiikkasääntely lisäisi kuntalaisten, maanomistajien, kansalaisjärjestöjen, yritystojen ja muiden osallisten mahdollisuuksia osallistua kuntien maapoliittisten linjausten valmisteluun. Osallistumismahdollisuus olisi laaja ja vastaisi osallisuutta kaavoitushankkeiden valmistelussa. Muutoksenhakumahdollisuus olisi kuntalain mukaisesti samoin laaja (asianosainen, kunnan jäsen) ja koskisi myös kunnan päätöstä olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa. Maapolitiikan nykyistä laajemmalla avaamisella keskusteluun ja päätöksentekoon kunnissa olisi paikallisdemokratiaa ja osallisuutta vahvistava vaikutus.

Maankäyttösopimus- ja kehittämiskorvausmenettelyn laajentamisella rakentamislain mukaisiin lupamenettelyihin voi olla kielteisiä vaikutuksia vaikutusmahdollisuuksiin ja oikeusvaltiokehitykseen. Alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön punainen lanka on kaavoituksen ensisijaisuus päätettäessä alueidenkäytöstä. Poikkeamislupa ja puhtaan siirtymän sijoittamislupa ovat yksittäistapauksissa rajatusti käytettäviä viranomaismenettelyjä. Kaavoituksessa oikeus tulla kuulluksi ja oikeus muutoksenhakuun on laaja, ja päätökset tehdään pääsääntöisesti kunnan valtuustossa. Lupamenettely on kaikissa edellä mainituissa suhteissa suppeampi. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumista koskeva päätöksenteko lupamenettelyjen yhteydessä olisi vastaavalla tavalla suppeampaa paikallisen demokratian ja kunnan päätöksenteon seurannan kannalta. Päätöksenteko olisi jossain määrin läpinäkymättömämpää kuin kaavoituksen yhteydessä.

Maankäyttösopimusta koskevan sääntelyn soveltaminen muihinkin sopimuksiin ja oikeussuhteisiin, joissa kunta on yhtenä osapuolena ja jotka liittyvät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla, vaikuttaisi todennäköisesti demokratiaa ja oikeusvaltiokehitystä vahvistavasti. Säännös edellyttäisi tiedottamaan ja varaamaan mahdollisuuden mielipiteen lausumiseen muun muassa suunnittelu- ja kehittämisvarauksista, joilla tähdätään asemakaavan muuttamiseen ja kiinnitetään kaavahankkeiden tavoitteita ennen kaavaprosessin käynnistämistä.

Muut sääntelyyn esitetyt muutokset ovat luonteeltaan nykytilaa säilyttäviä.

4.2.4.5 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Arviota täydennetään tältä osin tarpeen mukaan lausuntovaiheen jälkeen.

Tonttijaon laatijan ammattipätevyysvaatimusten suhteellisuusarviointi

Osana vaikutusarviointia tehdään ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen edellyttämä oikeasuhteisuuden arviointi. Arviointi on tehtävä, kun säädetään uutta tai muutetaan jo aikaisemmin säädettyä lainsäädäntöä, joka koskee ammattien sääntelyä. Säänneltyjä ammatteja koskevan sääntelyn valmistelusta vastaavan viranomaisen on varmistettava, että sääntely voidaan perustella yleisen edun mukaisilla tavoitteilla. Arvioinnissa on erityisesti harkittava, voidaanko uusia säädöksiä tai säädösten muuttamista perustella objektiivisesti yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvillä syillä taikka yleiseen etuun liittyvillä, uuden ammatteja koskevan

sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/958 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla syillä.

Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/36/EY on vahvistettu säännöt, joiden mukaisesti tiettyä ammattia sääntelevän jäsenvaltion on tunnustettava ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia. Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön ammattipätevyyden tunnustamisesta annetulla lailla.

Säänneltyllä ammatilla tarkoitetaan virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää lainsäädännössä asetetut ammattipätevyyttä koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset. Ammattipätevydellä tarkoitetaan pätevyyttä, josta on osoituksena muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, pätevyystodistus tai ammattikokemus taikka näiden yhdistelmä. Vaatimukset voivat liittyä koulutukseen, työkokemukseen tai esimerkiksi tietyn kokeen suorittamiseen. Säänneltyksi ammatiksi ei sen sijaan lueta tehtävää, johon edellytetään ainoastaan soveltuvaa koulutusta ja johon kelpoisuuden määrittää viime kädessä työnantaja tai viranomainen.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:n 4 momentissa on säädetty erillisen tonttijaon laatijan pätevydestä. Säännöksen mukaan tonttijaon laatii kunnan kiinteistöinsinööri tai hänen määräyksestään kunnan muu viranhaltija, jolla tulee olla maanmittausalan korkeakoulututkinto tai muu vähintään teknikkotasoinen maanmittausalan tutkinto. Kiinteistöinsinöörin pätevydestä on säädetty kunnan kiinteistöinsinööristä annetun lain 2 §:ssä. Kiinteistöinsinöörin kelpoisuusehtona on Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla suoritettu tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto. Teknillinen korkeakoulu on nykyään osa Aalto-yliopistoa. Lain tarkoittamaa tutkintonimikettä ei ole enää olemassa.

Yhdyskuntakehittämislain 37 §:ssä säädettäisiin tonttijaon laatijan pätevydestä. Tonttijaon laatijalta edellytettäisiin soveltuvaa maanmittausalan korkeakoulututkinto. Tonttijaon voisi kuitenkin laatia myös vähintään maanmittausalan perustutkinnon suorittanut henkilö, jonka työkokemus olisi riittävä suhteessa laadittavana olevan tonttijaon edellyttämään osaamiseen. Vaatimus koskisi sekä osana asemakaavaa että erillisenä laadittavaa tonttijakoa, koska näiden käyttötarkoitukset, oikeusvaikutukset ja tarvittava osaaminen ovat identtiset. Tonttijaon laatijan ei enää edellytettäisi olevan kunnan kiinteistöinsinööri eikä siten myöskään edellytettäisi kunnan kiinteistöinsinööriltä vaadittavaa pätevyyttä.

Pääsäännön mukaisesti maanmittausalan korkeakoulututkinto tuottaisi pätevyyden laatia tonttijako. Tutkinto voisi olla alempi tai ylempi korkeakoulututkinto. Työkokemukseen liittyvää vaatimusta ei asetettaisi. Koska kysymys on maanmittausalan erityisosaamista vaativasta tehtävästä, jossa on tunnettava paikkatiedon, kaavoituksen, kiinteistönmuodostuksen ja kiinteistörekisterinpidon menettelyitä ja lainsäädäntöä, on perusteltua edellyttää tonttijaon laatijalta nimenomaisesti maanmittausalan koulutusta. Tonttijaon tuloksena on sitova suunnitelma asemakaavan toteuttamiseksi tarpeelliseksi kiinteistöjaotukseksi, joka toteutetaan lohkomistoimituksilla. Lohkomalla kiinteistöä muodostetaan tontti, joka on rakentamiskelpoinen. Asemakaava, rakentamiskelpoisuus ja merkitseminen kiinteistörekisteriin ovat tontin taloudellisen arvon muodostumisen perustekijöitä.

Täydentävän säännöksen mukaan tonttijaon voisi laatia vähintään maanmittausalan perustutkinnon suorittanut henkilö, jos hänen työkokemuksensa olisi riittävä suhteessa laadittavan tonttijaon edellyttämään osaamiseen. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa myös se, että alan

perustutkinnon suorittanut henkilö voi laatia koulutustaan ja työkokemustaan vastaavia tonttijakoja. Tämä mahdollistaa alalla pitempään toimineiden henkilöiden jatkamisen osaamistaan vastaavissa tonttijaon tehtävissä ja pätevyitymisen tehtäviin alalla työskentelyn kautta, vaikka pääsäännön mukainen koulutusvaatimus ei täytyisikään.

Tonttijaon laatijan pätevyysvaatimuksia voi pitää oikeasuhtaisina ja perusteltuina. Tonttijaolla vaikutetaan sitovasti kiinteistönomistajien oikeuksiin ja rakentamismahdollisuuteen. Lainsäädännöllä on tarpeen varmistaa tonttijaon laatijan riittävä ammattitaito. Pätevyysvaatimukset kohdistuvat vain koulutukseen ja työkokemukseen eivätkä siten ole kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella suoraan tai välillisesti syrjiviä.

4.2.4.6 Vaikutukset tietoyhteiskuntaan ja tietosuojaan

Tietoyhteiskunta

Yhdyskuntakehittämislain säätämällä ei ole merkittäviä tietoyhteiskuntavaikutuksia. Uusilla maapoliittisen ohjelman ja sen seurannan yleisessä tietoverkossa saatavilla pitämistä koskevilla säännöksillä parannettaisiin kuntiin liittyvän tiedon saatavuutta. Kuntien ei kuitenkaan edellytettäisi julkaisevan tietoa tietyssä muodossa tai tietyllä sähköisellä alustalla. Ympäristöministeriöllä olisi valtuus antaa asetus, jolla voitaisiin täsmentää, mitä vaadituilta tietosisällöiltä ja tiedon muodolta edellytettäisiin. Asetuksella voitaisiin parantaa tiedon yhtenäisyyttä ja saatavuutta, jos tämä nähtäisiin tarpeelliseksi.

Vaatimus tonttijaon esittämisestä valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa ja tähän liittyvä siirtymäaika säilytettäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisina. Tonttijaot tullaan laatimaan tietomallimuotoisina viimeistään vuoden 2029 alusta alkaen ja ne tulevat olemaan osa rakennetun ympäristön RYHTI-tietojärjestelmän tietosisältöä.

Tietosuoja

Kunnille asetettaisiin yhdyskuntakehittämislaisissa velvoite ylläpitää tietoaaineistoa määrätyistä kehittämiskorvauksista (28 §), rakentamiskehotuksista (55 §) ja sopimukseen perustuvista korvauksista (60 §). Velvoitteet eivät olisi uusia, mutta aiempi nimitys luettelo muutettaisiin nimitykseksi tietoaaineisto. Vastaavista velvoitteista on säädetty kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 p ja 97 §:ssä sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:ssä. Sopimukseen perustuvia korvauksia koskeva velvoite laajennettaisiin koskemaan maksamattomien lisäksi myös maksettuja korvauksia. Kunnat toimisivat näiden tietoaaineistojen rekisterinpitäjinä.

Edellä mainittuihin tietoaaineistoihin tulisi sisältymään päätösten, sopimusten ja niihin liittyvien asian vaihetta kuvaavien tietojen lisäksi henkilöiden nimiä, henkilötunnuksia, yhteystietoja ja kiinteistötunnuksia. Nämä olisivat päätösten ja sopimusten kohdentamisen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, joiden kerääminen perustuisi yhdyskuntakehittämislakiin. Tietoaaineistoon ei voisi sisällyttää niin sanottuja erityisiä henkilötietoryhmiä (tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, 9 artikla). Tällaisten tietojen kerääminen, käsittely ja säilyttäminen ei olisi tarpeen yhdyskuntakehittämislaisissa ilmaistun tarkoituksen kannalta eivätkä lain säännökset olisi siten peruste tällaisten tietojen käsittelemiselle.

Yhdyskuntakehittämislain edellyttämä tietoaaineistojen käsittely olisi kaikkineen tehtävä tietosuojalainsäädäntöä noudattaen eikä säännöksiä asettamien velvoitteiden noudattamisesta aiheutuisi erityistä riskiä henkilötietojen turvallisuudelle.

4.2.4.7 Vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueisiin

Kunnat

Kunnat olisivat keskeisiä yhdyskuntakehittämislakia soveltavia viranomaisia. Lain säätämisen myötä kunnille ei tulisi uusia tehtäviä, mutta säännökset edellyttäisivät muutoksia menettelytapoihin ja toimintaprosesseihin.

Olenneisimmat vaikutukset kuntien toimintaan aiheutuisivat kunnan maapolitiikan harjoittamista koskevista uusista säännöksistä (luku 2). Maapolitiikan harjoittaminen on kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999) säädetty kunnan tehtäväksi (5 a §, 20 §). Kunnat ovat itse ratkaisseet sen, kuinka harjoittavat maapolitiikkaa. Päävelvoite ei muuttuisi. Uudet sisällöt säännöksissä liittyisivät velvoitteeseen laatia maapoliittinen ohjelma, pitää se ajantasaisena ja seurata maapoliittisten toimien toteutumista. Ohjelma olisi laadittava vuorovaikutteisesti ja aineistot olisi pidettävä saatavilla yleisessä tietoverkossa. Valtuustokausittain olisi vähintäänkin tarkistettava ohjelman ajantasaisuus.

Maapoliittisia ohjelmia laaditaan vakiintuneesti suuressa osassa yli 20 000 asukkaan kunnista. Ohjelmien nimitykset ja sisältö vaihtelevat jonkin verran. Sisällölle on olemassa Kuntaliiton tuottama ohjeistus ja saatavissa malleja kaupunkien toimintatavoista. Yhdyskuntakehittämislain 6 §:ssä ei olisi kyse velvoitteesta, jonka seurauksena olisi luotava täysin uudenlaista toimintaa ja sisältöjä. Uudet säännökset asettaisivat vähimmäisvaatimuksia laatimismenettelylle, sisällölle ja seurannalle. Kuntien olisi sovittava käytäntöjään uusien säännösten mukaisiksi, mikä edellyttäisi kuntakohtaisesti tai kuntayhteistyönä uuden toimintatavan kehittämistä. Kuntaliiton tai vakiintuneiden kuntayhteistyön foorumien käyttäminen nykyisten toimintatapojen pohjalta tehtävään kehittämiseen olisi perusteltua. Työmääränä kehittäminen voisi tarkoittaa kuntaa kohti joitain henkilötyökuukausia.

Kehittämisvaiheen jälkeen toimintaan tarvittava työpanos ja osaaminen eivät todennäköisesti poikkeaisi merkittävästi nykyisestä sellaisissa kunnissa, jotka nytkin laativat ja ylläpitävät maapoliittista ohjelmaa. Uusi sääntely lisäisi säännönmukaisuutta valmisteluun, päättämiseen ja seurantaan, mikä tuottaisi hyötyjä alan toimijoille, kuntalaisille ja myös kunnan omaan toiminnan seurantaan ja arviointiin. Tarvittavan henkilötyön määrä lisääntyisi nykyisestä, mutta vain rajallisesti – ehkä muutamia prosentteja sitten, kun toiminta on vakiintunutta. Kunnissa, jotka eivät nykyisellään laadi maapoliittista ohjelmaa, muutos olisi henkilötyön ja uuden osaamisen osalta suurempi ensimmäisen ohjelman laadinnan yhteydessä. Samoin olisivat suurempia toiminnan tuottamat hyödyt alan toimijoille, kuntalaisille ja kunnalle itselleen. Kunnissa, joissa päätettäisiin olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa, henkilötyötä olisi kohdistettava kertaluonteisesti päätösvalmisteluun, mikä tarkoittaisi enintään muutaman henkilötyökuukauden työpanosta. Säännösmuutokset tuskin edellyttäisivät uusia rekrytointeja, mutta voisivat myötävaikuttaa tehtäväkuvien sisältöön ja uusien tehtäväsältöjen muodostamiseen.

Tehtävään osoitettavan henkilötyömäärän tarve on täysin riippuvainen kunnan koosta ja olosuhteista sekä aktiivisuudesta kaavoituksessa ja maapolitiikassa. Kunnat ovat hyvin erilaisia. Vaihteluväli toiminnan aktiivisuudessa ja maapolitiikan tehtäviin käytettävässä henkilötyömäärässä on todella laaja.

Täsmällisempi arvio pyritään laatimaan lausuntokierroksen jälkeen.

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevan yhdyskuntakehittämislain luvun 3 säännösten vaikutukset olisivat nykyisiä toimintatapoja

täsmäntäviä. Osa uusista säännöksistä edellyttäisi kunnilta jonkin verran lisää työpanosta, osa todennäköisesti lisäisi hieman kunnan maapolitiikkatuloja.

Työmäärää lisääviä vaikutuksia voi katsoa aiheutuvan jonkin verran velvoitteesta yksilöidä kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa sekä maankäytösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa (11 § 4 mom.). Toisaalta hyvän hallinnon perusteet (hallintolaki 2 luku) edellyttävät tätä kunnilta jo nyt. Säännös selventäisi kunnan toimintavelvoitteita. Maankäytösopimuksen laatimismenettelyä, kaavoituksen käynnistämissopimusta ja kehittämiskorvausta koskevien säännösten vaikutus olisi samoin pääosin toimintatapa selkeyttävä.

Kiinteistönomistajan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisen velvollisuuden (osallistumisvastuu) laajentamisella koskemaan myös rakentamislain 43 a ja 57 §:n mukaisia lupamenettelyjä olisi vaikutuksia kuntien toimintaan. Ensinnäkin säännösmuutos mahdollistaisi keskenään vertailukelpoisissa hankkeissa korvauksen perimisen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista riippumatta siitä, olisiko viranomaismenettelynä em. lupa vai asemakaava. Toiseksi se antaisi kunnille nykyistä enemmän vapautta valita rakentamishankkeen viranomaismenettely ilman, että mahdollisuus korvaukseen ohjaisi menettelyn valintaa. Menettelyn valinta voitaisiin tehdä alueidenkäytöllisin perustein, samalla ottaen huomioon kunnan resurssien järkevä käyttö. Kunnan toimintaa voitaisiin tehostaa ja lisätä jonkin verran kunnan saamia korvaustuloja. Kolmanneksi uusi sääntely edellyttäisi uusien toimintatapojen muodostamista, mikä vaatisi henkilötyötä ja mahdollisesti ostopalveluja aloitusvaiheessa. Lisäksi olisi olemassa riski, että lupamenettelyä suosittaisiin liiallisesti. Lupamenettelyn käyttäminen hankkeissa, joissa asemakaavan laatimisen kynnyksellä ylittyy, voi johtaa pitkällä aikavälillä heikosti hallittuun yhdyskuntakehitykseen.

Muut yhdyskuntakehittämislain 3 luvussa esitetyt muutokset sääntelyyn eivät vaikuttaisi merkittävästi kunnan toimintaan, tulonmuodostukseen taikka kustannuksiin.

Kehittämisaaluesääntelyn muutokset edellyttäisivät voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavien toimintatapojen luomista. Nykyisten vaikeasti sovellettavien kehittämismaksun ja kiinteistöjärjestelyn poistaminen säännöksistä madaltaisi kynnystä kehittämisaaluesääntelyn käyttämiselle. Sopimuskeskeinen toimintamalli edellyttäisi kunnalta yhteistyölähtöistä toimintatapaa. Jos säännösmuutoksilla voidaan tavoitteen mukaisesti lisätä menettelyn käyttöä, on vaikutuksena uudenlaisten hankkeiden käynnistyminen, mikä sitoo kuntien resursseja, mutta voi mahdollistaa positiivista kaupunkikehitystä. Vaikutuksia on vaikea ennakoita.

Tonttijakoa koskevan sääntelyn muutosten vaikutukset kunnan toimintaan jäänevät pieniksi. Menettelyt säilyvät pääosin ennallaan mutta yksinkertaistuvat jonkin verran. Tonttijaon laatijaa koskevien pätevyysvaatimusten väljentyminen helpottanee kuntien rekrytointia ja antaa mahdollisuuksia suunnata kiinteistöinsinöörin työpanosta tarkoituksenmukaisemmin. Merkittäviä vaikutuksia tarvittavan henkilöstön määrään ei synny, mutta toimintaa voinee vähäisesti tehostaa.

Katualueen ilmaisuovutusvelvollisuuden poistuminen ensimmäisen asemakaavan alueella vaikuttaisi jonkin verran kunnan talouteen, mutta katualueen haltuunoton, lohkomisen ja lunastamisen menettelyjen kesto ei syntyisi vaikutuksia. Katualue voitaisiin edelleen saada liikennetarpeen sitä edellyttäessä kunnan haltuun ja toteutettavaksi nopealla menettelyllä, kun aluetta koskeva asemakaava on tullut voimaan. Lausuntokierroksella olevassa lakiesityksessä on kaksi vaihtoehtoa haltuunotolle. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan haltuunotto voitaisiin asemakaavatyypistä riippumatta tehdä aina joko sopimalla tai laittamalla katualueen lunastaminen viereille. Toisessa vaihtoehdossa säilytettäisiin ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavamuutoksen ero siten, että ensimmäisen asemakaavan alueella haltuunotto voitaisiin tehdä joko

sopimalla tai laittamalla katualueen lohkomisen vireille. Lunastamisen vireille laittaminen olisi haltuunoton edellytyksenä kaavamuutoksen ja tiettyjen erityistilanteiden yhteydessä. Molemmat vaihtoehdot mahdollistavat katualueen sujuvan toteuttamisen, kadun lohkomisen yleiseksi alueeksi ja korvausten maksamisen. Ensimmäinen vaihtoehto yksinkertaistaisi menettelyjä. Toinen vaihtoehto säilyttäisi jo vakiintuneet menettelytavat. Pitkällä aikavälillä yksinkertaisempi toimintamalli voisi olla kunnalle ja muille osapuolille tehokkaampi ja siten edullisempi.

Siirtymäsäännöksistä kuntien toiminnan kannalta merkityksellinen on katualueiden toteuttamista koskeva 74 §. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena olisi edistää kesken jääneiden katuprosessien saattamista loppuun. Lain soveltamisalalla tämä tarkoittaisi katualueiden haltuun ottamista, omistuksen siirtymistä, lohkomista yleiseksi alueeksi ja korvausten suorittamista. Kiinteistörekisterinpitäjälle annettaisiin toimivalta määrätä lohkomisen käynnistettäväksi määräajan kuluttua, jos kunta ei olisi siitä huolehtinut, ja edellytettäisiin ratkaisematta jäänyt korvausasia ratkaistavaksi lunastustoimituksessa. Säännökset edistäisivät katukäyttöön tarpeellisten katualueiden prosessin saattamista loppuun. Toisaalta säännöksen voidaan arvioida vaikuttavan myös siten, että kunnat käynnistäisivät kaavamuutoksia ja kaavojen kumoamisia sellaisten katualueiden osalta, joilla ei olisi toteutumisen edellytyksiä. Säännökset edellyttäisivät kunnilta toimia epäselvien tilanteiden ratkaisemiseksi ja tuottaisivat siten tarpeen kohdistaa resursseja kesken jääneisiin katuprosesseihin. Kyse ei olisi uudesta tehtävästä kunnalle, koska katujen toteuttaminen on kuulunut kunnan lakisääteisiin tehtäviin ainakin kumotun rakennuslain voimaan tulosta saakka.

Muutoksenhakua koskevien säännösten vaikutukset jäävät pieniksi. Maapoliittisen ohjelman laatimatta jättämistä koskevan päätöksen muutoksenhakukelpoisuus voi tuottaa kunnille jonkin verran hallinnollisia kustannuksia. Muutoksenhakumahdollisuuden merkitys kunnan maapoliitiikan avoimuuden ja linjaperustaisuuden takeena on arvioitu kuitenkin siten painavaksi perusteeksi, että muutoksenhakuun tulisi olla mahdollisuus. Toimivaltaista tuomioistuinta maankäytösopimusta koskevan riidan ratkaisemisessa koskeva 68 § selventäisi mahdollisten sopimusriitojen ratkaisua myös kunnan kannalta.

Tietojen hallintaan liittyvät tehtävät eivät olisi kunnille uusia (28 §, 55 § ja 60 §), pois lukien korvaussopimuksia koskevan tietosisällön laajennus kaikkiin sopimuksiin, mikä on muutoksena vähäinen. Kunnan on todennäköisesti muutenkin säilytettävä pysyvästi tekemänsä korvaussopimukset, koska muuten korvauksen suorittamisen todentaminen voi olla vaikeaa. Nimityksen muuttaminen luettelosta tietoaainestoksi ei vaikuta tehtävän sisältöön, laajuuteen tai suorittamiseen.

Erityisiä kuntayhtymiin kohdistuvia vaikutuksia ei syntyisi. Jos kuntayhtymän tehtäviin sisältyisi yhdyskuntakehittämislain mukaisia tehtäviä, vaikutukset olisivat yllä kuvattuja vastaavia, mutta kuntayhtymän jäsenkuntiin nähden osittain välillisiä.

Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueisiin ei kohdistu erityisiä vaikutuksia. Niiden mahdollisuudet hankkia tontteja ja rakennuspaikkoja tarvittaessa lunastamalla turvattaisiin. Yhdyskuntakehittämislain säännökset ajantasaistettaisiin siten, että hyvinvointialueet mainittaisiin erikseen lain kohdissa, joissa käsitellään julkisyhteisöjen oikeutta lunastaa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue. Merkittävä osa kuntien aiemmin hoitamista julkisista palvelutehtävistä on siirtynyt hyvinvointialueille. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) sanamuodot eivät vastaa tältä osin nykyistä julkisten palveluiden järjestämisen tapaa. Vaikka voimassa olevan lain perusteella on mahdollista myös lunastaa hyvinvointialueen vastuulla olevan julkisen palvelun toteuttamiseksi tarvittavia maa-

alueita, nykytilanne on epäselvä. Yhdyskuntakehittämislain säännöksillä oikeustila säilytettiin sellaisena, kuin se on tarkoitettu olevaksi maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä.

Hyvinvointialueiden palveluita pyritään edelleen keskittämään, millä voi olla merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteen järjestämiseen, maan hintaan ja yhdyskuntakehitykseen palvelualueiden ympäristöissä. Tämä edellyttää tiivistä yhteistoimintaa kohdealueen kuntien kanssa kaavoituksessa ja osin myös kunnan maapolitiikassa. Yhdyskuntakehittämislain säätämällä ei kuitenkaan ole vaikutuksia kunnan ja hyvinvointialueen keskinäiseen suhteeseen alueidenkäyttöön ja kiinteistökehittämiseen liittyvissä hankkeissa.

4.2.4.8 Vaikutukset aluekehitykseen ja maaseutuun

Yhdyskuntakehittämislakia sovelletaan alueilla, joilla on tarve suunnitelmalliseen yhdyskuntakehittämiseen. Näitä ovat asemakaavoitetut alueet ja tulevaisuudessa asemakaavoitettavat alueet, siis kaupunkimaiset alueet ja taajama-alueet lähialueineen. Vaikutusalueet ovat ajassa muuttuvia. Suuressa mitassa kehittymistä suunnitellaan yleispiirteisillä kaavoilla ja maankäytön toteuttamisohjelmilla.

Yhdyskuntakehittämislain aluekehitykseen kohdistuvat vaikutukset liittyvät kaupunkien, kaupunkiseutujen ja muiden taajamien kehitykseen. Yhdyskuntakehittämislaki sisältäisi välineitä, joilla kunta voisi hankkia alueita suunnitelmallista yhdyskuntakehittämistä varten ja mahdollistaa ja edistää voimaan tulleiden asemakaavojen toteuttamista.

Maaseutukehittämisen välineitä ei lakiin sisältyisi. Lain säännöksillä olisi kuitenkin vaikutuksia sellaiseen kaupunkien ja taajamien läheiseen maaseutuun, jolle yhdyskuntarakenteen suunnitteluun laajenevan³⁹. Näillä alueilla maaseutumaisen elämäntavan ja yhdyskuntarakenteen laajeneminen edut ovat usein vastakkaisia. Yhdyskuntakehittämislain säännösten soveltaminen tukee yhdyskuntarakenteen laajenemista kaupunkien ja taajamien läheiselle alueelle. Yhdyskuntarakenteen laajeneminen ratkaistaan kuitenkin alueidenkäytön suunnitelmilla eli kaavoista päättämällä. Suoria vaikutuksia yhdyskuntarakenteen laajenemisalueelle voi olla muun muassa lakiin perustuvan lunastusluvan myöntämisellä, maankäyttö- ja kehittämiskorvauksilla ja asemakaavaan perustuvilla kiinteistö- ja lunastustoimituksilla. Näitä on kuvattu aiempaan kohdassa Taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin ja yksityisiin maanomistajiin.

Arviota täydennetään tarpeen mukaan lausuntovaiheen jälkeen.

4.2.4.9 Muita vaikutuksia

Vaikutukset Ahvenanmaahan

Yhdyskuntakehittämislain säätämällä ei ole vaikutuksia Ahvenanmaahan. Ahvenmaalla sovelletaan omaa maankäyttö- ja rakennuslakiaan (Plan och bygglag för landkapet Åland 102:2008), jonka soveltamisalaan kuuluvat myös yhdyskuntakehittämislaille Manner-Suomen alueella säänneltäviksi tarkoitettut asiat.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä säädetään Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta. Lainkohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa, naapurussuhteita, asuntotuotantoa (kohta 7) ja

³⁹ Ks. Kaupunki-maaseutu-alueuokitus 2018 – Paikkatietopohjaisen alueuokituksen päivitys (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2020), luokkien tiivistä kuvaus sivulla 12.

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan [lain] 61 §:ssä säädetyn poikkeuksin (kohta 8). Lain 61 § koskee maan hankkimista varsinaista valtionhallintoa varten.

Rajat ylittävät vaikutukset

Valtakunnan rajat ylittävät vaikutukset, joilla on yhteys myös yhdyskuntakehittämislain soveltamisalaan, on selvitettävä alueiden käytön suunnittelun yhteydessä ja tästä säädetään alueidenkäyttölaissa. Yhdyskuntakehittämislaille tai siihen perustuvilla toimenpiteillä ei voi katsoa olevan itsenäisiä valtakunnan rajat ylittäviä vaikutuksia.

Muuta

Yhdyskuntakehittämislaille ei ole suoria vaikutuksia eikä merkittäviä välillisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen, kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen, rikollisuuteen ja arjen turvallisuuteen eikä eläinten hyvinvointiin.

Arviota täydennetään tältä osin tarpeen mukaan lausuntovaiheen jälkeen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Yleistä

Vaihtoehtojen kuvauksessa käsitellään sekä kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen että yhdyskuntakehittämislakiluonnoksen laatimisen yhteydessä keskusteltavana olleita vaihtoehtoja. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen laatiminen on käytännössä ollut osa samaa lakivalmistelua maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuuden uudistamiseksi. Sen yhteydessä esiin tuotujen vaihtoehtojen ratkaisujen tarkastelu laajentaa näkemystä koko lakivalmistelun aikana tutkituista mahdollisista sääntelyratkaisuista. Vaihtoehtoja kuvaavassa tekstissä on erikseen mainittu kuvaukset ja arviot, jotka liittyvät kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valmisteluun.

5.1.2 Maapolitiikka

Ehdotetun maapolitikan sääntelyn (luku 2) perusvaihtoehtona on ollut nykyisen sääntelyn säilyttäminen. Tämä tarkoittaisi, että kunnilla säilyisi nykyisenkaltainen vapaus ratkaista, miten ne toteuttaisivat maapolitiikkaansa hyvin väljän tehtäväksi annon puitteissa. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää kunnan huolehtivan maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan ja määrittelee maapolitiikan kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyviksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi (kaavojen toteuttamisesta annettu laki (132/1999), 5a ja 20 §). Muuta sääntelyä ei ole. Nykytilanteen säilyminen säilyttäisi kuntien väliset erot maapolitiikkaa koskevien linjausten laatimismenettelyissä ja toimien seurannassa. Yhtenäistävä ja maapolitiikalle tavoitteita ja reunaehtoja asettavaa sääntelyä ei olisi. Kuntien käytäntöjen yhdensuuntaisuus perustuisi kuntien väliseen yhteistyöhön. Nykytilanteen säilyttämisellä ei katsottu saavutettavan tavoitteita, jotka lakihankkeella on, ja joita tehty selvitys maapolitiikan kehittämistarpeista selvästi tukee⁴⁰.

⁴⁰ Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus – Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys VNTEAS 2021:49).

Yhdyskuntakehittämislain valmistelutyöryhmässä arvioitiin sitä, onko maapoliittisen ohjelman laatimista edellytettävä kaikilta kunnilta vai olisiko osa kunnista jätettävä laatimisvelvoitteen ulkopuolelle. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan kuntien tehtävien hallittu eriyttäminen kuntien erilaisuuden perusteella on mahdollista, kun samalla varmistetaan perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden toteutuminen⁴¹. Vaihtoehtona arvioitiin mahdollisuutta sitoa velvollisuus maapoliittisen ohjelman laatimiselle kunnan väkilukuun, vastaavalla tavalla kuin alueidenkäyttölain vaatimus kunnan kaavoittajasta (yli 6000 asukkaan kunnat). Kunnan asukaslukua pidettiin keinotekoisena kriteerinä arvioitaessa tarvetta maapoliittisen ohjelman laatimisen tarpeelle, eikä väkiluku kerro kovinkaan paljon kunnan olosuhteista ja kehitystilanteesta. Olennaisempana pidettiin kunnan toimien aktiivisuutta maapolitiikassaan ja tarvetta maapoliittisten keinojen käyttämiselle. Toisena vaihtoehtona arvioitiin mahdollisuutta edellyttää kaikilta kunnilta maapoliittisen ohjelman laatimista, mutta tätä pidettiin ilman muuta liian raskaana velvoitteena erityisesti pienille ja taantuville kunnille. Kaikkia kuntia samalla lailla kohteleva säännös olisi ollut yhdenvertaisen kohtelun kannalta yksinkertainen ratkaisu. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta on syytä kuitenkin kiinnittää huomiota kaikilla kunnilla edelleen säilyväksi tarkoitettuun yleiseen velvoitteeseen maapolitiikan harjoittamisesta (4 §).

5.1.3 Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Kaksi perusvaihtoehtoa nykyisen sääntelyn kehittämiseksi ovat olleet veron periminen kattamaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia ja nykyisen kustannusperustaisen maksun perimisen sääntelyn muuttaminen niin, että sopimukseen perustuvan maankäyttökorvauksen ja kunnan määräämän kehittämiskorvauksen perusteet olisivat olennaisesti samanlaiset. Vero tai maksu kohdistuisi joka tapauksessa kiinteistönomistajaan, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä. Valmistelussa arvioitiin muitakin, merkitykseltään vähäisempiä vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi.

Veron perimistä koskenutta vaihtoehtotarkastelua käsitellään tuonnempana kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen yhteydessä kirjattujen arvioiden pohjalta. Yhdyskuntakehittämislain valmistelun yhteydessä asiasta keskusteltiin työryhmässä, mutta varsin pian todettiin, että verovaihtoehdon valmisteluun käytettävissä oleva aika on liian lyhyt ja että pääministeri Orpon hallitusohjelmasta ei saa tukea tämän vaihtoehdon valmisteluun⁴².

Valmistelutyöryhmän keskusteluissa arvioitiin sopimukseen perustuvan maankäyttökorvauksen ja kunnan määräämän kehittämiskorvauksen perusteiden yhdenmukaistamista siten, että korvaukset vastaisivat määrältään toisiaan riippumatta menettelytavasta. Tältä pohjalta ei valmisteltu ehdotusta säännökseksi, koska tällöin olisi menetetty se joustavuus, joka on nykyisen kaavoitukseen liittyvän korvaussääntelyn ydintä. Sääntely perustuu kustannuksiin ja sopimiseen. Lisäksi on mahdollistettu kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemmin sopiminen osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maankäyttösopimuksen käyttäminen on yleistä, kun sen sijaan kehittämiskorvausta käytetään erittäin harvoin, mikä käy ilmi nykytilanteen kuvauksen yhteydessä esitetyistä kyselyvastauksista. Maankäyttösopimukseen liittyvä käytäntö ja oikeuskäytäntö on vakiintunutta, ja sen käytön joustavuutta arvostetaan.

Maankäyttösopimuksella voidaan sopia kunnan ja maanomistajan välillä asioista, joihin ei ole mahdollista vaikuttaa yksinomaan sääntelyllä. Erityisen merkittävää yksityisen sopijapuolen kannalta on mahdollisuus päästä sopimaan kunnan toteutusvastuulla olevien katujen ja muiden yleisten alueiden toteutuksen aikataulusta ja laatutasosta. Sopimus on kahden osapuolen

⁴¹ Vahva ja välittävä Suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, s. 54.

⁴² Ibid., s. 14–16 ja s. 121.

yhteinen tahdonilmaus ja sen syntyminen edellyttää yhteistyötä ja vastapuolen tarpeiden myötäisiä toimia. Kehittämiskorvauksen määrääminen ei synnytä yhteistyötä kunnan ja kiinteistönomistajan välillä.

Yhdyskuntakehittämislain työryhmätyöskentelyn loppuvaiheessa arvioitiin ehdotusta siitä, että korvauksille asetettaisiin arvonnousuun suhteutettu maksukatto, jota noudatettaisiin sekä maankäyttö- että kehittämiskorvauksissa, ja joka olisi erilainen kolmella erilaisella yhdyskuntarakentamisen vyöhykkeellä. Vyöhykkeet esitettiin määriteltäväksi sen mukaan, mikä olisi kaavoitettavan alueen lähtötilanne (täysin uudet alueet, merkittävästi kehitettävä vanhat alueet, vakiintuneet vanhat alueet). Arvonnousuun suhteutettu korvauksen enimmäismäärä olisi 60, 40 tai 20 % vyöhykkeen mukaan. Tähän pohjautuvaa valmistelua ei käynnistetty, koska perusteena oleva vyöhykemalli oli hyvin mekanistinen. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten muodostuminen ei noudata esitettyä vyöhykemallia vaan perustuu alueen olosuhteisiin, kohteen kehittämistarpeeseen ja asetettuihin tavoitteisiin. Useimmiten korkeimpia kustannuksia syntyy jo rakennetuilla alueilla, koska niihin kohdistuu aina myös olevan rakenteen purkamisen kustannuksia ja tarve pitää keskeytymättömästi yllä mm. lämmön, sähkön ja veden jakelua ja liikennöitävyyttä tilapäisillä työmaaajärjestelyillä.

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa poikkeamisluvan ja puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä on ollut kaksi perusvaihtoehtoa lakiluonnoksen 17 §:ssä esitetyn lisäksi. Nollavaihtoehtona on ollut nykyisen kaltainen sääntely, jossa kiinteistönomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vain asemakaavoituksen yhteydessä. Nykytilanteessa on todennäköistä, että kunnat käynnistävät asemakaavan laatimisen sellaisissakin hankkeissa, jotka sisältönsä ja poikkeamisluvan myöntämisedellytysten puolesta olisivat ratkaistavissa poikkeamisluvalla, koska lupamenettelyn yhteydessä ei voi edellyttää kiinteistönomistajan osallistuvan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tämä voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen työläisiin viranomaismenettelyihin, koska ne kuitenkin olisivat välittömän taloudellisen vaikutuksensa vuoksi kunnalle edullisia. Laajemmassa arvioidussa vaihtoehdossa voitaisiin lupamenettelyn yhteydessä soveltaa täysin samoja säännöksiä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa kuin asemakaavoituksen yhteydessä, mukaan lukien kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopimisen osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Tältä pohjalta laadittavan sääntelyn keskeiseksi ongelmaksi on arvioitu, että menettely olisi altis väärinkäytöksille, koska kuuleminen, päättäminen ja muutoksenhaku olisivat selvästi suppeampia kuin asemakaavoituksen yhteydessä. Demokratiavaje olisi ilmeinen. Lisäksi vaihtoehto suosisi lupamenettelyjä siten, että kaavoituksen asema ensisijaisena alueidenkäytön kysymysten ratkaisemisen välineenä olisi vaarassa heiketä liikaa.

Valmistelussa keskusteltiin ja arvioitiin lisäksi vaihtoehtoja muun muassa seuraavista kehittämiskorvaukseen liittyvistä aiheista:

- jo tehtyjen yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden huomioimisen aikaraja
- aikaraja tulevien yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden toteuttamiselle
- merkittäväksi katsottavan arvonnousun kerrosneliömetrimääräinen alaraja
- kehittämiskorvauksen prosentuaalinen enimmäismäärä suhteessa arvonnousuun
- yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sisällytettävät osatekijät
- rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisen kustannuksiin sisällytettävät osatekijät
- kehittämiskorvaukselle ja sen palautukselle maksettava korko

Kaavoitus- ja rakentamislain valmistelussa ja yhdyskuntakehittämislain valmistelun työryhmävaiheessa nostettiin keskusteluun mahdollisuus alentaa kehittämiskorvauksen kerrosneliömetrimääräistä kynnysarvoa ja nostaa kehittämiskorvauksen ylärajan prosenttimääräistä leikkuria. Esillä olleet kynnysarvot olivat välillä 250–300 k-m² ja prosenttileikkuri 70 %. Työryhmävalmistelun loppuvaiheessa päädyttiin ehdottamaan, että prosenttimääräiseen leikkuriin ei puututaisi, mutta alueilla, joilla rakennusoikeuden arvo on poikkeuksellisen korkea, kunta voisi päättää rajatusti myös alemmasta kerrosneliömetrimääräisestä kynnysarvosta. Työryhmä oli asiasta erimielinen. Kunnat kannattivat mahdollisuutta alentaa kynnysarvoa ja rakennus- ja kiinteistöalan toimijat vastustivat sitä.

Asian harkitsemisen taustana oli tieto valtakunnallisesti voimistuvasta eriytymiskehityksestä sekä rakennusoikeuden arvon eroista Helsingin kaupungissa. Helsinki edustaa rakennusoikeuden arvon ylintä luokkaa valtakunnassa. Helsingin kaupungilta kerättyjen rakennusoikeuden hintatietojen perusteella voi sanoa, että jo yksin Helsingin hallinnollisella alueella rakennusoikeuden arvon vaihteluväli on moninkertainen. Kaupungin vuosina 2020–23 myymien asunto-onttien hinnoissa on nähtävissä vaihtelu välillä 535–1983 €/k-m². Vuonna 2025 päättyvien vuokrasopimusten mukaisten asuntonttien markkina-arvoissa on ylimmillään arvioitu 2600–2900 euron kerrosneliömetrihintoja. Edellä mainitut tiedot löytyvät kaupungin verkkosivuilta. Helsingin maankäyttösopimuskäytännössä on asetettu 700 000–1 000 000 euron arvonnousun kynnys asemakaava- ja asemakaavamuutosalueilla.⁴³ Jos rakennusoikeuden arvo ylittää esimerkiksi 2000 €/k-m², kuten Helsingissä korkean kysynnän alueilla, ylittyy miljoonan euron raja 500 k-m²:n rakennusoikeuden lisäyksellä. Muualla Suomessa rakennusoikeuden hinnan yläraja on alempi, mutta pohja saattaa olla yksittäisissä kymmenissä euroissa neliötä kohti tai jopa alempana. Arvonnousun laskeminen ei toki ole yksittäisissä tapauksissa yhtä suoraviivaista kuin edellä kuvatussa laskelmassa. Laskelma antaa kuitenkin käsityksen siitä, millaisia euromääräisiä eroja kerrosneliömetrimääräinen merkittävän arvonnousun kynnys voi sisältää.

Muita keskusteltuja vaihtoehtoja ei ole tarkoituksenmukaista käydä läpi yksityiskohtaisesti. Ehdotuksessa säännöksiksi on pyritty löytämään tasapaino eri näkökulmien välillä.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valmistelun aikana tutkittiin mahdollisuutta maan arvonnousuun pohjautuvaksi, yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi perittäväksi veroksi. Korvaus olisi voitu sitoa yleiskatteisesti yhdyskuntarakentamisen kuntakustannuksiin, jolloin kaava-aluekohtaista kustannusarviointia ei tarvittaisi. Lisäksi tunnistettiin tarve saada tarkempaa tietoa kuntien maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen soveltamiskäytännöistä ja kustannuksista. Tavoitetta edistettäneen kustannustehokkaimmin rakennetun ympäristön tietojärjestelmähankkeessa tai muissa vastaavissa kuntatiedon yhtenäistä esittämistä ja keräämistä koskevilla valtakunnallisilla hankkeilla. Valmistelun aikana tuli esille julkisten kunnallisten maksujen maksuperusteiden sääntelyn sellainen yleisluontoisuus, että se saattaa mahdollistaa maksujen keräämisen samoista palveluista useampaan kertaan. Tällaisia osittain saman perusteen sisältäviä maksuja voivat olla maankäyttökorvaukset, kehittämiskorvaukset, hulevesimaksut, vesihuoltomaksut ja yleisten alueiden käyttöä koskevat maksut. Kysymys liittyy kuntien toiminnan ja talouden tietojen parempaan seuraamiseen tarpeeseen yleisemminkin. Valmistelun aikana selvitettiin tarvetta muuttaa maapolitiikan sääntöjä Euroopan unionin valtioneuvoston noudattamisen varmistamiseksi. Säännösmuutoksia ei nähty tarpeelliseksi, koska kuntien on

⁴³ Maapoliittiset linjaukset ja tilastot | Helsingin kaupunki, www.hel.fi, 17.12.2025

muutenkin toiminnassaan huolehdittava valtioneuvoston päätöksien noudattamisesta maapolitiikan alalla.⁴⁴

5.1.4 Kehittämisaalue

Kehittämisaueääntelyn perusvaihtoehtoina olivat sääntelyn kehittäminen helpommin sovellettavaksi tai luopuminen kehittämissuomenettelystä kokonaan. Voimassa olevan sääntelyn säilyttämistä ei pidetty mahdollisena, koska sen soveltamisen käyttökokeilut olivat osoittaneet menettelyn kankeaksi käyttöä⁴⁵. Yhdyskuntakehittämissuain valmistelussa tunnistettiin kuitenkin tarve kehittämissuomenettelyn tyyppiselle sääntelylle, joten koko sääntelystä luopuminen nähtiin huonoksi vaihtoehdoksi, koska tällöin myös tarve menettelyn kehittämissuulle olisi saattanut jäädä vaille huomiota.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valmistelussa päädyttiin esittämään kehittämissuueääntösten poistamista laista. Valmistelun aikana selvitettiin, miten voimassa olevan lain kehittämissuueisiin liittyviä sääntöksiä olisi voitu uudistaa. Konkreettisia uusia sääntöehdotuksia ei tuolloin ollut mahdollista valmistella uudistuksen aikaraamissa.

5.1.5 Tonttijako

Tonttijakoa koskevan sääntelyn osalta ei ole tarkasteltu merkityksellisiä vaihtoehtoja.

5.1.6 Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

Ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen ilmaisuovutusvelvollisuuden poistamisen ainoana vaihtoehtona olisi velvollisuuden säilyttäminen. Tämä olisi ristiriidassa perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan kuuluvan täyden korvauksen periaatteen vastaista. Nykymuotoisen perustuslain soveltamisessa ei ole hyväksytty poikkeamista täyden korvauksen periaatteesta, joten nykytilan säilyttäminen ei ole mahdollinen vaihtoehto.

Yhdyskuntakehittämissuain 48 §:n sisällöksi esitetään kahta vaihtoehtoa. Sääntös koskisi voimaan tulleen asemakaavan mukaisen katualueen ottamista kunnan haltuun ja omistukseen.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan asemakaavan mukaisen katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisessä sopimisen vaihtoehtona olisi lunastusmenettelyn vireille paneminen. Lunastusmenettelyssä ratkaistaisiin alueen omistuksen siirtyminen kunnalle, korvaukset kiinteistön omistajalle ja katualueen muodostaminen yleiseksi alueeksi.

Toisessa vaihtoehdossa säilytettäisiin ensimmäinen asemakaavan ja asemakaavamuutoksen ero siten, että ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen haltuunotossa sopimisen vaihtoehtona olisi myös yleiseksi alueeksi lohkomisen vireille paneminen, kuten nykyäänkin. Lohkomisessa ratkaistaisiin alueen omistuksen siirtyminen kunnalle ja katualueen muodostaminen yleiseksi alueeksi. Korvaukset kiinteistön omistajalle ratkaistaisiin erikseen joko sopimalla tai lunastustoimituksessa.

⁴⁴ Ks. Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan sääntösten arviointitarve Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksien noudattamisesta, YM 2021:2.

⁴⁵ Ks. Kehittämissuueenettelyn selvitys (Newsec Valuation Oy, 2016) ja Kehittämissuueenettely (Newsec Valuation Oy, 2020).

Ensimmäisen vaihtoehdon mukainen menettely olisi nykyistä yksinkertaisempi ja selkeämpi. Toisen vaihtoehdon mukainen menettely vastaisi jo vakiintunutta käytäntöä ja todennäköisesti vähentäisi työläämpien lunastustoimitusten määrää verrattuna ensimmäiseen vaihtoehtoon. Asia on tarkoitus ratkaista lausuntokierroksen jälkeen ottaen huomioon asiasta saatava palaute.

Lunastusluvan perusteisiin ehdotettujen poistojen vaihtoehtona on ollut säilyttää mukana maakuntakaavaan perustuva lunastuslupa (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 §:n 2 mom) ja kaavan toteuttamista helpottava lunastus (100 §). Molempien luvan myöntämisperusteiden käyttö on ollut erittäin vähäistä. Sääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää erittäin harvoin toistuvia tilanteita varten. Lisäksi molemmissa edellä mainituissa tilanteissa lunastusluvan myöntäminen olisi tarvittaessa edelleen mahdollista, vähintäänkin lunastuslain yleisten lunastusperusteiden mukaan.

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen valmistelun aikana oli esillä mahdollisuus toisaalta laajentaa maapoliittisia lunastusperusteita ja toisaalta nostaa lunastamisen yleistä kynnystä edellyttämällä maanomistajalle lievempien keinojen käyttöä ensisijaisena vaihtoehtona. Samoin esitettiin eräitä lunastuslain korvaussäännösten muuttamista, joko alentamista tai korottamista, koskevia ehdotuksia, joita sovellettaisiin erityisesti maapolitiikan alalla. Katualueiden ilmaislouvutusta koskevassa selvityksessä esitettiin erilaisia vaihtoehtoja ilmaislouvutusjärjestelmän mukana poistuvan katujen haltuunottomenettelyn tilalle⁴⁶. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa (105 §) esitettiin katualueiden haltuunotossa noudatettavaksi lunastuslain mukaista menettelyä, jossa katualueen haltuunotto voitaisiin tehdä lunastuspäätöksen jälkeen (lunastuslaki 57 §) tai lunastustoimikunnan erillisellä päätöksellä oikeudesta ennakkohaltuunottoon (lunastuslaki 59 §).

Lunastuslain tavanomaisten menettelyiden soveltaminen asemakaavan mukaisten katualueiden haltuun ottamisessa viivytäisi jo voimaan tulleen asemakaavan toteuttamista. Viivytys kohdistuisi paitsi kadun myös kaikkien kadun varren rakennuskorttelien toteuttamiseen. Lunastuslain haltuun ottamisen säännösten soveltaminen ei mainittavasti parantaisi kiinteistönomistajan oikeusturvaa, koska lunastusoikeuden perusteena olevan asemakaavan laatimisen prosessi on jo edellyttänyt laajaa vuorovaikutusta ja kaavan hyväksymispäätös on ollut muutoksenhakuelpoinen.

5.1.7 Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta ei ole tarkasteltu merkityksellisiä vaihtoehtoja.

Tuomioistuimen toimivaltaa maankäytösopimuksia koskevien riitojen käsittelyssä koskevan 68 §:n vaihtoehtona oleva nykyisen oikeustilan säilyttäminen sisältäisi riskin sille, että samaa sopimusta koskevaa riita-asiaa saatettaisiin käsitellä sekä yleisessä että hallintotuomioistuimessa. Tämä ei olisi oikeusturvan toteutumisen kannalta toivottavaa. Kuten korkein oikeus toteasi ratkaisussaan KKO 2016:8, riidan osapuolten erisisältöisten vaatimusten ohjaaminen käsiteltäviksi eri tuomioistuinlinjoissa aiheuttaisi osapuolille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä.

⁴⁶ Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9), s. 125 ja luku 6 kokonaisuudessaan.

5.1.8 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Katualueen haltuunottoa, omistuksen siirtymistä, lohkomista ja korvauksia koskevan siirtymäsäännöksen (74 §) sisällön osalta on valmistelun yhteydessä käyty paljonkin keskustelua, mutta yksiselitteistä vaihtoehtoista säännösluonnosta ei ole pystytty muodostamaan.

Katualueen ilmaisluovutukseen liittyen on ehdotettu, että kunnan oikeus saada ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue omistukseensa korvauksetta säilyisi jonkin pituisen siirtymäajan, mikä olisi merkittävä kannuste kunnille saattaa keskeneräisiä katuprosesseja loppuun. Tätä ei ole katsottu mahdolliseksi omaisuuden suojan perusoikeuden vuoksi.

Siirtymäsäännöksessä ehdotetun viiden vuoden määräajan pituudesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Maanmittauslaitoksen toimivallasta käynnistää oma-aloitteisesti katualueen lohkomisen määräajan umpeuduttua on esitetty vastustavia kantoja ja näkemyksiä jouston mahdollistamiseksi. Suorittamatta olevien korvausten maksamisen varmistaminen on sinänsä nähty tarpeelliseksi, mutta kaikkiin tapauksiin sovellettavissa olevaa sääntelyn tapaa ei ole kyetty muodostamaan, mihin suurin syy on tiedon puute maksamatta jääneistä korvauksista. Lausuntokierroksella saatavan palautteen perusteella voi olla mahdollista kehittää ehdotettua siirtymäsäännöstä edelleen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Tässä luvussa oleva kuvaus perustuu pääosaltaan kaavoitus- ja rakentamislain valmistelun aikana vuonna 2019 valmistuneeseen selvitykseen *Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin* (YM 2019:24). Katsaukseen on tehty ajantasaistus vuonna 2025 (*Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin – Ajantasaistus vuosien 2019–2024 muutoksista*, YM 2025:11). Ajantasaistus koskee muutoksia Ruotsin, Ranskan, Saksan ja Alankomaiden lainsäädännössä. Norjan ja Tanskan suunnittelujärjestelmissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia vuoden 2019 valmistuneen raportin jälkeen, ja Iso-Britannia on jätetty EU-eron takia ajantasaistuksen ulkopuolelle. Yhdyskuntakehittämislain valmistelun osalta muutokset ajantasaistuksessa tutkitun neljän maan lainsäädännössä eivät ole selvityksen perusteella merkittäviä. Joitain muutoksia on tuotu myöhempänä esiin Ranskan ja Alankomaiden osalta.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsi on viime vuosina uudistanut maapolitiikan säännöksiään täsmentämällä maankäyttöso-
pimusten säädöksiä ja säätämällä sopimusten sallitusta sisällöstä aiempaa täsmällisemmin.⁴⁷

Ruotsin lainvalmistelussa selvitettiin, miten lainsäädäntö on sopusoinnussa Euroopan unionin valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kanssa⁴⁸. Valmistelussa käytiin läpi myös Euroopan unionin (EU) tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mukaan lukien tapaukset C-306/08, C-220/05 ja C-399/98, ja todettiin, että muun muassa niin sanottujen maankäytön kehityssopimusten (exploateringsavtal) menettely- ja sisältökäytännöt olivat EU-tuomioistuimen

⁴⁷ Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset: Oikeudellinen selvitys maankäyttöso-
pimuksesta käytännöistä (YM [2020:4](#)) s. 49, 79–80.

⁴⁸ Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91), s. 233.

oikeuskäytännössä kyseenalaistettu. Nämä sopimukset vastaavat luonteeltaan suomalaisia yksityisen ja kunnan välillä tehtyjä maankäyttösopimuksia kaavoituksesta ja kaavojen toteuttamisesta.

Ruotsi katsoi EU:n valtioneuvoston vaativan, että sopimusten sisällöstä säädetään lailla tarkemmin. Selvitysmiehen arvioissa todettiin, että kehityssopimuksia ei kuitenkaan täysin voitu korvata lain säännöksillä ja määräyksillä, koska olosuhteet ja tilanteet vaihtelevat, eikä niitä pysty ennakoimaan. Ruotsissakin kehityssopimukset olivat selvityksen mukaan suositumpia kuin lain perälautasäännösten mukaiset menettelyt. Säädosvalmistelussa käytiin läpi 100 tehtyä kehittämissopimusta ja todettiin, että noin puolet sopimuksesta sisälsi ehtoja, joille ei löytynyt lain tukea. Ehdot olivat taloudellisesti merkittäviä ja niiden oikeellisuutta suhteessa EU:n valtioneuvoston sääntöihin oli vaikea selvittää. Tästä katsottiin aiheutuvan epävarmuutta sekä kunnille että kehittäjille. Niinpä lakiin ehdotettiin lisättäväksi säännöksiä sopimusten sisällön määrittelystä ja ennakkotarkastamisesta valtion viranomaisten toimesta. Ehdotettavien säännösten katsottiin lisäävän ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta ilman, että ne vaarantaisivat sopimusmenettelyn olemassaolon⁴⁹.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin selvitysmiehen raportin perusteella uutta sääntelyä kehityssopimuksille. Tällaisella sopimuksella tarkoitetaan asemakaavan toteuttamista koskevaa sopimusta kunnan ja rakennuttajan tai kiinteistön omistajan välillä. Se voi koskea vain maata, joka ei ole kunnan omistuksessa. Kunnan, joka aikoo tehdä kehityssopimuksia, on lain mukaan määriteltävä suuntaviivat (riktlinjer), joissa päätetään sopimusten lähtökohdat ja tavoitteet sekä määritellään asemakaavoitukseen (detaljplaner) liittyvien kustannusten ja tulojen jakautumisen periaatteet.⁵⁰ Lisäksi lakiin sisältyy säännöksiä sallituista ja kielletyistä sopimusehdoista sekä sopimusten sisällön selvittämisestä suhteessa asemakaavaan kaavoituksen aikana. Säännökset kehittämissopimuksista tulivat voimaan vuonna 2014 (Plan- och bygglag, lakimuutos 2014:900) ja niitä on muutettu viimeksi vuonna 2017 (lakimuutos 2017:181).

Ruotsissa kunnat vastaavat pääsääntöisesti katujen rakentamisesta ja ylläpidosta detaljikaava-alueilla ja katuja pitää rakentaa sitä mukaa, kun detaljikaava-alueen rakentuminen etenee. Kunta voi periä maksuja kadun rakentamisesta ja katujen maanhankintakustannuksista. Laskelmat tehdään erityisen kaavan mukaan, ja laskemisen periaatteista on säädetty siten, että kustannukset ositellaan laskelmissa vaikutusalueen kiinteistöille.⁵¹

5.2.3 Tanska

Tanskan kaavalaki sisältää säännökset maankäyttösopimuksista eli sopimuksista, jotka koskevat infrastruktuurin laajentamista, tiettyjen kunnallisten kustannusten maksamista ja yksityiskohtaisia kaavoja. Maanomistajan hakemuksesta kunnanvaltuusto voi tehdä maanomistajan kanssa kehittämissopimuksen (udbygningsavtale) alueista, jotka ovat kuntakaavan kaupunkialueella tai vapaa-ajanasuntoalueella taikka maaseutualueella.

Kaavalain 21 b §:n 2 momentissa säädetään seikoista, joista kehittämissopimus on mahdollista tehdä. Sopimus voidaan ensinnäkin tehdä, jos alueella voidaan saavuttaa infrastruktuurin korkeampi laatu tai standardi. Toiseksi sopimus on mahdollinen, jos se edistää kuntakaavan mukaista alueen yksityiskohtaista kaavoitusta olematta ristiriidassa kuntakaavan määräysten

⁴⁹ Ibid., s. 256 ja 279.

⁵⁰ Regeringens proposition 2013/14:126. En enklare planprocess. S. 146.

⁵¹ Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen. Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja (YM 2020:9), s. 55–57.

kanssa. Kolmanneksi sopimus voidaan tehdä rakentamismahdollisuuksien muuttamiseksi tai lisäämiseksi yksityiskohtaisella kaavalla kuntakaavan määräysten puitteissa, mikäli maanomistaja osallistuu sellaisen infrastruktuurin rahoittamiseen, joka ei kuulu kunnan toteutettavaksi.

Maankäyttösopimus voi kattaa sellaiset maanomistajan toteutettavaksi tai kustannettavaksi osittain tai kokonaan tulevat infrastruktuurikustannukset, jotka ovat kohdealueella tai sen ulkopuolella tarpeellisia kaavoituksen toteuttamiseksi. Maanomistajan pyynnöstä voidaan tehdä sopimus siitä, että kuntakaavan ja yksityiskohtaisen kaavan valmistelukustannukset kuuluvat maanomistajan suoritettaviksi.

Tiedot kehittämissopimuksen luonnoksesta on julkaistava viimeistään, kun ehdotus kuntakaavaksi tai yksityiskohtaiseksi kaavaksi asetetaan nähtäville kaavalain 24 §:n mukaisesti. Julkaisu on tehtävä elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä. Kehittämissopimus tulee tehdä samanaikaisesti yksityiskohtaisen kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen kanssa. Tällöin on julkistettava myös tiedot sopimuksesta. Sopimuksen sisältöä koskevat tiedot ovat julkisia. Sopimusta koskevat tiedot on myös julkistettava elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä.⁵²

5.2.4 Norja

Norjassa yksityisillä hankekehittäjillä, organisaatioilla ja viranomaisilla on oikeus ehdottaa yksityiskohtaista kaavaa. Näillä tahoilla on oikeus saada asia käsiteltäväksi kunnassa ja kunnan kannanotto ehdotuksen johdosta. Kunta ja maanomistaja tai kehittäjä voivat tehdä sopimuksen alueen kehittämisestä, sopimus koskee myös kaavan toteuttamista. Yksityistä velvoittavien toimenpiteiden kustannusten on oltava suhteessa kunnalle kehityksestä syntyvään taloudelliseen taakkaan. Sopimukset voivat sisältää ennakkomaksuja.⁵³

5.2.5 Saksa

Saksassa, kuten Ranskassakin, maankäytön muutoksien sääntelyssä yritetään vähentää rakentamisen piiriin luonnolta otettavaa pinta-alaa. Menettelyistä sopimus pohjainen ja kumppanuuslähtöinen suunnittelu on saanut vähitellen jalansijaa Saksassa. Kaavoitussopimukset ovat mahdollisia rakennuslain (Städtebaulicher Vertrag) 11 §:n mukaan. Hankelähtöisessä kaavoituksessa rakennuttajan on katettava kunnallistekniikan rakentamiskustannuksia.⁵⁴

5.2.6 Iso-Britannia

Englannissa local plan, yleiskaava, on kaiken suunnittelun suuntaaja ja kehys. Maankäyttösopimukset tehdään yleensä ennen virallista demokraattista asemakaavaprosessia (ts. toisin kuin meillä). Kaavojen, sopimusten ja lupien pitää olla yleiskaavan mukaisia.⁵⁵

5.2.7 Ranska

Ranskassa maankäyttö on kytketty laajempaan urbanismin tavoitteeseen, jolloin kaupunkien maankäytön lakisääteinen ohjaaminenkin integroituu toiminnallisiin, ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin tavoitteisiin. Yleiskaavoissa voidaan määritellä maankäyttövyöhykkeitä, joille annetaan tarkempia määräyksiä. Osa määräyksistä koskee vyöhykkeen varustetasoa, kuten

⁵² Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin (YM 2019:24), s. 48–49.

⁵³ Ibid., s. 41–42.

⁵⁴ Ibid., s. 79, 86–87.

⁵⁵ Ibid., s. 99.

infrastruktuuria, tieverkon ja katutilan ominaisuuksia, tietoliikenneverkkoihin kytkeytymistä uusilla rakennettavilla vyöhykkeillä sekä julkisia palveluita. Muutoksia yhdyskuntarakentamiseen viedään eteenpäin lakisääteisillä menettelyillä, joihin voi liittyä myös sopimuksia. Tietyn alueen kehittämisen tarkemmista toteuttamisen periaatteista, kustannuksista, laatutavoitteista ja muista tarpeellisista asioista päätetään kokonaisuutena.⁵⁶

Ranskassa on vuonna 2023 tullut voimaan laki 2023–630, joka kieltää uusien maa-alueiden käyttöönoton (artificialisation). Sääntöön on poikkeuksia, jotka koskevat kansallista ja Euroopan etua koskevien suurhankkeita.⁵⁷

5.2.8 Alankomaat

Alankomaissa kuntatasolla on yksi sitova maankäytön suunnitelma, yksi asema- tai kuntakaava. Tiheästi asutussa maassa jokainen neliometri on kaavoitettu. Kaava on paitsi lupa rakentaa myös velvoite rakentaa 10 vuoden kuluessa. Velvoitetta on vaikea aukottomasti valvoa, joskin oikeuskäytäntö viittaa mahdollisuuteen peruuttaa rakennusoikeuksia, jos niitä ei käytetä ajoissa. Kunnat tekevät muutoksia kuntakaavaan (asemakaavoja) kehittämistarpeen mukaan, usein läheisessä yhteistyössä maanomistajan ja kehittäjän kanssa.⁵⁸

Alankomaissa on ollut käynnissä kokeilu (2019 tilanne) uudistetun maankäyttö- ja ympäristölain soveltamisesta tietyillä erikseen nimetyillä kokeilualueilla ennen lain yleistä voimaantuloa. Vierailukäynnillä Alankomaissa vuonna 2019 saatiin paikallisilta viranomaisilta ja hanketoimijoilta selvitystä siitä, miten uutta lakia sovelletaan tai on tarkoitus soveltaa. Binckhorstin alueella sovelletaan korkean rakentamisen periaatteita, yksityisillä toimijoilla oli velvollisuus osallistua yleisten alueiden rakentamiseen tai kustannusten kattamiseen. Yksityisillä rakentajilla on velvollisuus rakentaa kiinteistölleen ennalta säädetty määrä palveluinfrastruktuuria, esimerkiksi työtiloja ja parkkipaikkoja, asuntojen lisäksi. Joissain tilanteissa palvelurakentamisen velvollisuutta oli mahdollista vähentää maksamalla siitä kaupungille kompensatiomaksun. Omistajilla oli velvollisuus maksaa 10 000 euroa asuntoa kohden kaupungille maankäyttömaksuna, maksua käytettiin julkisen infrastruktuurin rakentamiseen, mm. alueen isompiin tiehankkeisiin. Koska yleiset alueet luovutettiin rakentamisen jälkeen kaupungin omistukseen ja hoitoon, saattoi kaupunki vastustaa esimerkiksi hulevesiviemäröinnin rakentamista normeja laadukkaampana, jos sen ylläpito olisi tulossa tavanomaista kalliimmaksi. Yksityiset saivat rakentaa hyvin korkeita taloja ja kysynnän vuoksi maan rakentamismahdollisuuksiin liittyvä arvonnousu oli huomattava.

Muilla kuin kokeilualueilla kaavan toteuttamisesta usein sovitaan kunnan kanssa ja sopimusmenettelyyn liittyy pormestarin oikeus poiketa voimassa olevasta kaavasta. Alankomaissa on käytössä useita malleja alueen kehittämiseksi ja toteuttamiseksi, aina kuntien ja yksityisten hankkeista julkisten kehittämissyhtiöiden kautta yksityisiin kehittäjiin ja maankäyttömaksujen ja julkisen toteuttamisen vaihtoehtoon. Sopiminen tapahtuu yksityisoikeuden säännöin eikä siitä ole tarkkoja normeja laissa, toisin kuin esimerkiksi Saksassa. Sopimukset tehdään alue-, ei korttelitasoisesti, jolloin ne palvelevat paremmin alueen kokonaisvaltaista kehittämistä. Vuoden 2008 finanssikriisi aiheutti kunnille maankäytön kehittäjinä riskien realisoitumista ja tappioita, joten nyttemmin kunnissa on oltu varovaisempia.

⁵⁶ Ibid., s. 65, 70–72.

⁵⁷ Tulevaisuus katsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin – Ajantasaistus vuosien 2019–2024 muutoksista (YM 2025:11), s. 23–24.

⁵⁸ Tulevaisuus katsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin (YM 2019:24), s. 55, 58.

Alankomaissa on vuonna 2024 tullut voimaan uusi yhtenäinen ympäristö- ja suunnittelulaki (Omgevingswet), joka nivoo yhteen useiden entisten lakien säädökset. Lähes kaikki fyysiseen ympäristöön kohdistuvat muutokset niin rakennetussa kuin luonnonympäristössä ovat nyt saman lain piirissä. Laki velvoittaa kaikki kunnat tekemään laadullisia tavoitteita sisältävän ympäristöstrategian tai vision, johon perustuen yksittäisistä hankkeista neuvotellaan. Järjestelmä on muuttunut varsin hankelähtöiseksi, neuvottelevaksi ja niin sanottua orgaanista kaupunkikehittämistä tukevaksi. Huomionarvoista on, kuinka rakennetun ympäristön laadun hallinta ja yhteisen edun mukaiset tavoitteet pystytään ylläpitämään hajautetussa, hankelähtöisessä ja suhteellisen kevyesti säännellyssä toimintaympäristössä.⁵⁹

6 Lausuntopalaute

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislaki sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi pyydettiin kirjallisia lausuntoja ajalla **xx.xx. – xx.xx.2026**. Lausuntokierros järjestettiin lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Esitysluonnoksesta annettiin **xx lausuntoa**. Lausuntoja pyydettiin viranomaisilta, keskeisiltä sidosryhmiltä, ministeriöiltä, kunnilta, hyvinvointialueilta sekä maakuntien liitoilta.

Lausuntoja saatiin ... *täydentyä lausuntokierroksen jälkeen.*

Lausunnot löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta tunnuksen **YM000:00/0000** alta. Tietosuojasysteemiä yksityishenkilöiden lausunnot löytyvät hankeikkunasta vain, jos henkilö on tätä kirjallisesti pyytänyt lausuntonsa yhteydessä tai sen saateviestissä. Lausuntopalvelusta löytyvät vain ne lausunnot, jotka on annettu lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Lausunnoissa... *täydentyä lausuntokierroksen jälkeen.*

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yhdyskuntakehittämislaki

7.1.1 1 Luku. Yleiset säännökset

Lain 1 luku sisältäisi lain tarkoitusta, lain soveltamisalaa sekä viranomaisten tehtäviä koskevat säännökset.

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Lain tarkoituksena olisi luoda edellytykset alueidenkäyttölaissa (xx/20xx) tarkoitettujen kaavojen sujuvalle toteuttamiselle siten, että alueidenkäytölle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet voisivat toteutua. Samalla kaikessa yhdyskuntakehittämisessä olisi edistettävä markkinoiden toimivuutta ja sekä hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon perusteiden toteutumista.

Alueidenkäyttölaissa säädetään kaavoituksesta. Kaavojen tarkoituksena on suunnitella alueidenkäyttöä ja asettaa alueille yhteiskunnallisia tavoitteita. Tämän lain tarkoituksena olisi säätää niistä keskeisistä toimenpiteistä, menettelyistä ja työkaluista, joilla mahdollistettaisiin näiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutuminen.

⁵⁹ Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin – Ajantasaistus vuosien 2019–2024 muu-toksista (YM 2025:11), s. 45–46.

Säännöksessä esiin nostetulla markkinoiden toimivuuden edistämisellä tarkoitettaisiin pääministeri Orpon hallitusohjelmassa korostettuja tavoitteita asuntomarkkinoilla ja kiinteistö- ja rakennusalaalla laajemminkin. Markkinoiden toimivuus liittyy kiinteästi tavoitteisiin kaupunkiseutujen kasvun edellytysten turvaamisesta, riittävän tontti- ja asuntotarjonnan varmistamisesta ja vakaan toimintaympäristöstä rakentamiseen ja asuntomarkkinoille.⁶⁰ Yhdyskuntakehittämissäädös on alueidenkäyttölain ohella toinen keskeinen tavoitteen toteutumiseen vahvasti vaikuttava säädös.

Pykälässä säädettäisiin keskeisestä tavoitteesta ottaa huomioon hyvän hallinnon perusteet. Hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan hallintolain 2 luvun 6 §:n mukaisia oikeusperiaatteita ja luvun muiden säännösten mukaisia säännöksiä mm. palvelusta, neuvonnasta, kielenkäytössä ja viranomaisyhteistyöstä. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat velvoite kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti, velvoite käyttää viranomaisen toimivaltaa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin, velvoite olla puolueeton, velvoite suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia sekä velvoite toimia oikeasuhtaisesti tavoiteltuun päämäärään nähden.

Hallintolain 2 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan viranomaisissa, valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä, niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tämän lain kirjauksella ei laajennettaisi tai muutettaisi hallintolain soveltamisalaa, vaan kirjaus olisi informatiivinen ja muistuttaisi lain lukijaa, että hyvän hallinnon perusteita olisi noudatettava tämän lain soveltamisen yhteydessä.

Pykälässä säädettäisiin myös lain soveltamisalasta. Yhdyskuntakehittämissäädöksiä sovellettaisiin yhdyskuntakehittämiseen, jota toteutettaisiin kunnan maapoliittisilla toimilla, kunnan ja muiden osapuolten välisillä sopimuksilla, kiinteistötoimituksilla ja lunastamalla sekä muilla yhdyskuntakehittämissäädösten mukaisilla tavoilla. Viime mainittuja olisivat esimerkiksi lunastusluvut.

Yhdyskuntakehittämisellä tarkoitettaisiin niiden toimien kokonaisuutta, joilla kunta yhdessä muiden toimijoiden kanssa tavoittelee suunnitelmallista ja kestävästä yhdyskuntarakenteen kehittymistä alueellaan. Yhdyskuntakehittäminen määriteltäisiin tarkemmin 2 §:ssä.

Kiinteistönmuodostamiseen, lunastamiseen ja sopimukseen sovellettaisiin lisäksi mitä muualla laissa säädettäisiin.

2 §. Määritelmät. Pykälä sisältäisi olennaisimmat laissa käytetyt käsitteet ja niiden määritelmät.

Pykälän 1 kohdan mukaan *yhdyskuntakehittämisellä* tarkoitettaisiin niiden toimien kokonaisuutta, joilla kunta yhdessä muiden toimijoiden kanssa tavoittelee suunnitelmallista ja kestävästä yhdyskuntarakenteen kehittymistä alueellaan.

Pykälän 2 kohdan mukaan *kunnan maapoliittikalla* tarkoitettaisiin kunnan maan hankintaan ja luovuttamiseen sekä kaavojen toteuttamisen mahdollistamiseen liittyviä tavoitteita, toimenpiteitä ja sopimustoimintaa.

Pykälän 3 kohdan mukaan *kunnan maapoliittisella ohjelmalla* tarkoitettaisiin periaatteita ja linjauksia, joita kunta sitoutuu noudattamaan maapoliittikassaan.

⁶⁰ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 124–125.

Pykälän 4 kohdan mukaan *osallistumisvastuulla* tarkoitettaisiin kiinteistönomistajan velvollisuutta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin tässä laissa säädetyn mukaisesti.

Pykälän 5 kohdan mukaan *arvonnousulla* tarkoitettaisiin kaavoituksesta johtuvaa rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen kiinteistölle tuottamaa arvonnousua.

Pykälän 6 kohdan mukaan *maankäyttösopimuksella* tarkoitettaisiin kunnan toisen osapuolen kanssa tekemää kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvää sopimusta.

Pykälän 7 kohdan mukaan *maankäyttökorvauksella* tarkoitettaisiin maankäyttösopimukseen perustuvaa korvausta.

Pykälän 8 kohdan mukaan *kehittämiskorvauksella* tarkoitettaisiin kunnan määräämää julkisoikeudellista maksua, jolla kiinteistönomistaja velvoitetaan osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Pykälän 9 kohdan mukaan *julkisyhteisöllä* tarkoitettaisiin kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta tai valtiota.

Pykälän 10 kohdan mukaan *osallisella* tarkoitettaisiin alueidenkäyttölain 80 §:n 1 momentin tarkoittamia kaavan valmistelun vuorovaikutusmenettelyssä kuultavia osapuolia.

Pykälän 11 kohdan mukaan *kehittämisalueella* tarkoitettaisiin kunnan tai kuntien määrääjäksi nimeämää kunnasta tai kunnista rajattua aluetta, jossa erityiset kehittämis- tai toteuttamistoinenpiteet ovat tarpeen.

Pykälän 12 kohdan mukaan *kehittämisaluepäätöksellä* tarkoitettaisiin päätöstä kehittämisalueeksi nimeämisestä.

Pykälän 13 kohdan mukaan *yhdyskuntarakentamisella* tarkoitettaisiin yhdyskunnan yleistä tarvetta palvelevien rakenteiden toteuttamista siten kuin siitä tässä laissa säädetään.

Pykälän 14 kohdan mukaan *yhdyskuntarakenteella* tarkoitettaisiin kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan keskeisten toimintojen sijoittumista ja keskinäisiä suhteita.

Pykälän 15 kohdan mukaan *yleisellä rakennuksella* tarkoitettaisiin julkisyhteisön lakisääteisen palvelun tuottamiseksi tarpeellista, asemakaavan mukaiselle yleisten rakennusten alueelle toteutettavaa rakennusta.

3 §. Ympäristöministeriön tehtävät. Pykälässä säädettäisiin ympäristöministeriön tehtävistä. Pykälä vastaisi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 17 §:ää, jonka mukaan ympäristöministeriön vastuulle kuuluisi yhdyskuntakehittämisen yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen. Tehtävät säilyisivät voimassa olevan lain mukaisina.

4 §. Kunnan tehtävät. Pykälässä säädettäisiin kunnan tehtävistä. Kunnan velvollisuutena olisi huolehtia maapolitikan harjoittamisesta sekä alueidenkäyttölain mukaisten kaavojen toteuttamiseksi tarpeellisista toimista. Tässä laissa säädettäisiin jäljempänä tarkemmin kunnan tehtävistä kaavojen toteuttamisesta.

7.1.2 2 Luku Kunnan maapolitiikka

5 §. Kunnan maapolitiikka. Pykälässä säädettäisiin kunnan maapolitiikasta. Kunnan maapolitiikalla tarkoitettaisiin kunnan maan hankintaan ja luovuttamiseen sekä kaavojen toteuttamisen mahdollistamiseen liittyviä tavoitteita, toimenpiteitä ja sopimustoimintaa. Kunnan maapolitiikka on määritelty voimassa olevassa kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999) erittäin yleispiirteisesti. Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

Ehdotettujen säännösten sisältö lisäisi kunnan maapolitiikan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Maapolitiikan sisältöjen tuominen näkyvämmiksi avaisi myös maapolitiikan osien, kuten sopimustoiminnan, kehittämiskorvausten määräämisen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten laskennan perusteita.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnan maapolitiikalla luotaisiin yhdessä alueidenkäytön suunnittelun kanssa edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistettäisiin ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että maapolitiikalla tuettaisiin kunnan yhdyskuntarakenteen suunnitelmallista kehittämistä.

Maapolitiikka kytettäisiin säännöksen myötä yhdensuuntaisesti vaikuttavaksi osaksi kunnan maankäyttöpolitiikkaa. Maankäyttöpolitiikalla tarkoitetaan kunnan kaavoituspolitiikan ja maapolitiikan muodostamaa kokonaisuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta toimia maapolitiikassaan avoimesti, johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti, velvollisuudesta edistää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä velvollisuudesta kohdella kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti ja kunnan velvollisuudesta ottaa huomioon asemaansa julkisen vallan käyttäjänä liittyvät velvoitteet.

Pykälän 2 momentissa asetettavat vaatimukset johdonmukaisuudelle ja pitkäjänteisyydelle velvoittaisivat, että kunta toimisi johdonmukaisesti maapolitiikassaan. Rakentamis- ja kehityshankkeet, joihin kunnan maapolitiikalla olisi vaikutuksia, ovat nykytilanteessa usein monopolvaisia ja pitkäkestoisia. Tästä aiheutuisi selvä tarve sille, että kunnan linjausten tulisi olla ennakoivia, ennakoitavia ja riittävän pysyviä. Ehdotettu velvoite ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, ettökö kunta voisi muuttaa maapolitiikkansa sisältöä. Velvoite kuitenkin edellyttäisi, että kunnan olisi harkittava ja perusteltava muutokset ja otettava huomioon muutosten vaikutukset erityisesti kesken oleviin hankkeisiin.

Pykälän 2 momentissa olisi asetettu velvollisuus avoimesti toimimisesta. Kunnan olisi tiedotettava maapolitiikastaan siten, että asianosaiset, kuten sopimusosapuolet ja kunnan asukkaat voisivat vaikuttaa asioihin. Velvoite liittyisi läheisesti osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen. Nämä erikseen mainitut velvoitteet liittyisivät kiinteästi kunnan asemaan julkisen vallan käyttäjänä. Maapolitiikassaan kunta toimisi erilaisissa rooleissa, sekä yksityisoikeudellisena että julkisoikeudellisena toimijana. Myös tehdessään yksityisoikeudellisia sitoumuksia, kunta on viranomainen eikä voi toimia tähän perusominaisuuteensa liittyvien velvoitteiden vastaisesti.

Yhtenä esimerkkinä kunnan toimimisesta maapolitiikassa yksityis- ja julkisoikeuden rajapinnassa voi nostaa esille maankäyttösopimusneuvottelut ja asiakirjajulkisuuden. Maankäyttösopimusneuvotteluissa olisi otettava huomioon, että neuvottelut edellyttävät keskinäistä luottamusta. Myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*),

on otettava huomioon. Keskenäinen maankäyttösopimus saattaa sisältää julkisuuslain 24 § 1 momentin perusteella salassa pidettävää tietoa, kuten liikesalaisuuksia, tai se ei keskenäisyytensä vuoksi ole julkinen asiakirja. Asiakirjan valmistuttua sopimus kuitenkin tulisi julkiseksi viimeistään siinä vaiheessa, kun kunta tekisi osaltaan päätöksen hyväksyä sopimuksen. Tämän jälkeen sopimus voi sisältää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin tarkoittamia salassa pidettäviä tietoja vain, jos julkisuuslaissa mainitut edellytykset täyttyvät, mutta pääpiirteittäin sopimuksen sisältö olisi julkinen. Sopimusosapuolten olisi huomioitava maankäyttösopimuksen erityispiirteet.

6 §. Maapoliittinen ohjelma. Pykälässä säädettäisiin maapoliittisesta ohjelmasta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnalla olisi oltava maapoliittinen ohjelma, jossa tulisi määritellä kunnan maapolitiikan tavoitteet ja käytettävät keinot niiden saavuttamiseksi. Lisäksi pykälässä säädettäisiin, että maapoliittisessa ohjelmassa olisi selostettava valittujen maapoliittisten keinojen käytön edellytykset ja niiden käyttämisessä noudatettavat periaatteet. Kunnan osa-alueiden erilaisuudesta johtuvista perustelluista syistä kunnan eri alueilla voitaisiin soveltaa erilaisia maapoliittisia keinoja.

Velvoite olisi laissa uusi, mutta käytännössä useat kunnat laativat jo nyt maapoliittisen ohjelman. Nykytilanteessa maapoliittinen ohjelma on ollut kunnan, yleensä kunnan valtuuston, hyväksymä periaatteellinen asiakirja, jolla kunta on linjannut omaa toimintaansa maapolitiikassaan. Ohjelmasta on käytetty erilaisia nimityksiä kunnissa. Ohjaavia periaatteita ja linjauksia on hyväksytty joissain kunnissa osana laajempaa kokonaisuutta, esimerkiksi kuntastrategian osana tai yhdessä asuntopoliittisen ohjelman kanssa.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita kuntia laatimaan maapoliittista ohjelmaa, mutta kunnat on veloitettu huolehtimaan maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 20 §:n 1 momentti).

Maapoliittisessa ohjelmassa hyväksytyt periaatteet ja linjaukset lisäisivät toiminnan ennakoitavuutta ja avoimuutta. Ennakoitavuudesta hyötyisivät niin kunnat kuin yksityiset toimijat, koska hyväksytyjen linjausten puitteissa olisi helpompaa toimia johdonmukaisesti. Kunnat hyötyisivät, kun niiden olisi helpompaa perustella yksittäistapauksissa tehtäviä ratkaisuja hyväksytyillä periaatteilla. Yksityiset toimijat voisivat suunnitella toimiansa pitkäjänteisemmin ja ottaa huomioon kunnan maapoliittiset linjaukset. Sitoutuminen hyväksytyyn ohjelmaan turvaisi osaltaan hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista kunnan maapolitiikassa.

Pykälässä ei säädettäisi maapoliittisen ohjelman muodosta, esitystavasta tai yksityiskohtaisista tiedoista. Kunta saisi itse päättää minkälainen ohjelmasta muodostuisi. Nykytilanteessa useat kaupungit laativat ohjelman yhtenä asiakirjana, jossa voi olla liitteitä. Näin toimivat mm. Espoo, Joensuu, Oulu, Seinäjoki ja Tampere. Esimerkiksi Helsingin kaupungin maapoliittinen ohjelma jakautuu useaksi asiakirjaksi⁶¹, jotka sisältävät mm. tontinluovutusta koskevat linjaukset, maapolitiikan tunnusluvut, maapoliittiset linjaukset perusteluineen.

Kunnan eri osien erilaiset olosuhteet ja tarpeet voitaisiin ottaa huomioon kohdentamalla tarvittaessa kunnan eri osa-alueille erilaisia maapoliittisia toimia. Yksi mahdollinen tapa alueellisen kohdentamisen toteuttamiseksi olisi soveltaa eri osa-alueilla erilaisia kehittämiskorvauksen kerosalaneliömetrimääräisiä kynnyksarvoja ja prosenttimääräisiä kehittämiskorvauksen enimmäismääriä. Näistä arvoista, niiden kunnan päätettävissä olevasta muuttamisesta ja muutoksen

⁶¹ Helsingin kaupunki: Maapoliittiset linjaukset ja tilastot. <https://www.hel.fi/fi/kaupunkiymparisto-ja-liikenne/tontit-ja-rakentamisen-luvat/tontin-hakeminen/maapoliittiset-linjaukset-ja-tilastot>

kohdentamisesta säädettäisiin jäljempänä tämän lain 19 §:ssä. Jos kunta päättäisi soveltaa yhdyskuntarakentamisen kustannusten arvioimisessa 11 §:n 2 momentissa esitettyä osa-aluekoh- taista arviointia, tällainen arviointi voitaisiin ottaa osaksi maapoliittisen ohjelman sisältöä. Osa- alueen olisi tällöin muodostettava kustannuslaskennan kannalta yhtenäinen kokonaisuus. Kun- nalla olisi liikkumavaraa arvioida, mikä osa maapoliittisen ohjelman sisällöstä kohdennettaisiin koko kunnan alueelle ja mitä olisi perusteltua kohdentaa osa-alueittain tai vyöhykkeittäin.

7 §. Maapoliittisen ohjelman hyväksyminen. Pykälässä säädettäisiin maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ohjelman hyväksyisi kunnan val- tuusto ja että valtuuston tulisi tarkistaa ohjelman ajantasaisuus vähintään kerran valtuuston toi- mikauden aikana.

Maapolitiikkaan sisältyy sekä suuria taloudellisia arvoja, että linjauksia mm. rakentamiskeho- tusten ja lunastamisen käyttämisessä, joten olisi perusteltua, että päätösvalta osoitettaisiin val- tuustolle, eikä kunnilla olisi mahdollisuutta siirtää hallintosäännöllä asiaa muulle kunnan viran- omaiselle tai toimielimelle. Kunnissa, jotka nykyisellään laativat maapoliittisia ohjelmia, on yleisimmin käytäntönä päättää ohjelman hyväksymisestä valtuustossa.

Ohjelma olisi laadittava tai tarkistettava valtuustokausittain, jolloin se olisi mahdollista kytkeä kunnan strategiaprosesseihin sekä sen yhteydessä käynnistettäviin tai laadittaviin muihin toi- mialojen toimintaa linjaaviin ohjelmiin. Vähimmillään tarkistaminen tarkoittaisi sitä, että val- tuuston päätöksellä todettaisiin olemassa olevan maapoliittisen ohjelman olevan ajantasainen, jolloin aiemmin hyväksytyn ohjelman soveltamista voitaisiin edelleen jatkaa. Tarkistaminen ei tarkoittaisi sitä, että ohjelmaa tulisi valtuustokausittain muuttaa, vaan lähinnä tarkistaa, että se on ajantasainen ja tarkoituksenmukainen. Mikäli ohjelma ei olisi enää ajantasainen, tulisi sitä kuitenkin muuttaa.

Sekä ohjelman hyväksymistä että sen tarkistamista koskevat valtuuston päätökset olisivat kun- talain (410/2015) mukaisesti muutoksenhakukelpoisia, millä osaltaan turvattaisiin ohjelman säi- lymistä sisällöltään ajantasaisena. Samalla kuitenkin huolehdittaisiin siitä, että kunnan toimin- taympäristöön perustuvat todelliset tarpeet ohjaisivat ohjelman laatimisen tarvetta eikä kuntia velvoitettaisi ohjelman sisällön uudistamiseen, jos siihen ei olisi tosiasiallista tarvetta.

Maapoliittinen ohjelma voitaisiin laatia ja hyväksyä myös osana kunnan strategiaa tai yhdessä muun kunnan toimintaa ohjaavan ohjelman kanssa. Tällä mahdollistettaisiin kuntien erilaisten tarpeiden ja toimintaympäristöjen edellyttämä jousto. Yhdistettyjen ohjelmien ongelmaksi voisi muodostua niiden laatimisesta tiedottaminen ja osallistumismahdollisuuksien varaaminen sekä ohjelman saatavana pitäminen siten, että maapoliittinen sisältö voidaan helposti löytää, ottaa siihen laatimisvaiheessa kantaa ja seurata maapoliitiikan toimia. Maapoliittisen ohjelman laati- miseen liittyvää vuorovaikutusta, ohjelman julkaisemista ja saatavilla pitämistä sekä seurantaa koskevat säännökset koskisivat myös yhdistettyjä ohjelmia, joiden osasisältönä olisi maapoliit- tinen ohjelma.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kunnat voisivat laatia yhteisen maapoliittisen ohjel- man, ja siihen sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin kunnan maapoliittiseen ohjelmaan. Mo- mentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että kunkin kunnan valtuusto päättäisi ohjelman hyväksymi- sestä oman alueensa osalta. Tarkoituksena ei olisi pakottaa kuntia yhteiseen laadintaan, vaan mahdollistaa se niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi osaamisresurssien tai yhteisten tavoitteiden vuoksi yhteisen ohjelman laatiminen olisi tarkoituksenmukaista. Toki yhdessä laatiminen olisi mahdollista ilman erillistä säännöstäkin, mutta säännöksellä selvennettäisiin mahdollisuuden olemassaolo ja menettely yhteisessä laatimisessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että kunnan valtuusto voisi päättää siitä, että maapoliittista ohjelmaa ei laadittaisi. Päätös maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopumisesta edellyttäisi, että laatiminen olisi kunnassa ilmeisen tarpeetonta. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että velvoite laatia maapoliittinen ohjelma koskisi kaikkia kuntia, koska maapoliittisten toimien käyttötarve eri kunnissa on hyvin erilainen. Jäykkä, kaikkia kuntia samanlaisena koskeva sääntely tuottaisi tarpeettomia velvollisuuksia ja kustannuksia osalle kunnista eikä ehkä olisi maapolitiikassaan aktiivisten kuntien kannalta riittävän ohjaavaa.

Maapoliittisen ohjelman laatiminen voi olla ilmeisen tarpeetonta kunnassa, jonka asukasmäärä on pieni ja muuttumaton tai taantuva, ja jossa maapoliittisia toimia käytetään niin harvoin, että ratkaisut voidaan tehdä tapauskohtaisesti voimassa olevan lainsäädännön pohjalta. Vastaavasti maapoliittisten toimien aktiivinen ja toistuva käyttäminen sekä toimien lukumäärä indikoisivat tarvetta maapoliittisen ohjelman laatimiselle. Ohjelman laatimisen tarpeellisuutta olisi arvioitava sen mukaan, kuinka aktiivista kaavoitus, kiinteistökehittäminen ja rakentaminen olisivat kunnan alueella. Arvioinnissa olisi otettava huomioon myös se, kuinka suurta tonttikysyntä on, laatiiko kunta maankäyttösuunnitelmia tai käyttääkö kunta muita maapoliittisia työkaluja ja kuinka tarpeellisen maapoliittisten toimien linjaamista olisi pidettävä suhteessa näiden perusteella muodostettuun tilannekuvaan. Ohjelman laatimisesta luopumisesta olisi tehtävä kunnan valtuuston päätös, joka olisi muutoksenhakukelpoinen. Päätös olisi perusteltava ottaen huomioon säännöksen sisältö ja tarkoitus.

Pykälässä ei säädettäisi maapoliittisen ohjelman kumoamisesta. Kunnalla olisi mahdollisuus tarkistuksen yhteydessä kumota maapoliittinen ohjelma tarpeettomana. Jos kunta päätyisi kumoamaan aiemmin hyväksytyt maapoliittisen ohjelman, perusteena olisi oltava ohjelman laatimisen tarpeen poistuminen. Tällainen tilanne voisi olla mahdollinen kehitykseltään taantuvassa kunnassa. Kumoamispäätös olisi tällöin samalla päätös olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa.

8 §. Maapoliittisen ohjelman laatiminen ja saatavilla pitäminen. Pykälässä säädettäisiin maapoliittisen ohjelman saatavilla pitämisestä ja laatimisesta. Säännöksiä annettaisiin myös vuoro-vaikutuksesta ohjelmaa laadittaessa, velvoitteesta julkaista hyväksytty ohjelma ja pitää se saatavana yleisessä tietoverkossa. Yleinen tietoverkko on kuntalain 109 §:n mukainen keskeinen kunnan järjestämiä palveluja ja kunnan toimintaa koskevien tietojen jaon kanava.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ohjelmaa laadittaessa on osallisille ja kunnan jäsenille varattava tilaisuus saada tietoja laadittavasta ohjelmasta ja varattava mahdollisuus lausua siitä mielipiteensä ennen ohjelman hyväksymiskäsittelyä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden varaamisesta säädettäisiin joustavasti. Toimintatavasta ei säädettäisi, vaan noudatettaisiin, mitä muualla laissa säädetään tai miten kunta itse päättää asiassa toimia. Kunnan olisi hyvä sovittaa toimintatavat kunnassa vakiintuneisiin malleihin.

Maapoliittisen ohjelman laatiminen koskettaisi luonteensa vuoksi todennäköisesti kaikkia kunnan jäseniä sekä muitakin osallisia, esimerkiksi kiinteistönomistajia, kiinteistö- ja rakennusalan toimijoita tai muita viranomaisia. Osallisten laaja piiri olisi otettava huomioon tiedonsaanti- ja lausuntomahdollisuuden osana. Osallisen käsite olisi määritelty lain 2 §:ssä viittauksella alueidenkäyttälakiin.

Pykälän 2 momentissa velvoitettaisiin, että hyväksytty maapoliittinen ohjelma olisi julkaistava ja pidettävä saatavilla yleisessä tietoverkossa. Vaikka maapoliittiseen ohjelmaan ei tässä laissa ole erikseen muotomääräyksiä tai vaatimuksia koneluettavuudesta, käytännössä laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) edellyttää aineiston saavutettavuutta, mikä osaltaan edellyttää tiedon koneluettavuutta.

Pykälän 2 momentissa ei säädettäisi, että kunnan tulisi julkaista ohjelma vain tietyillä verkkoalustoilla. Kunta vastaisi siitä, että osalliset ja kuntalaiset pystyvät helposti löytämään maapoliittiset ohjelmat siten kuin kuntalain 109 §:ssä säädetään kunnan toimintaa koskevien keskeisten tietojen pitämisestä saatavilla yleisessä tietoverkossa.

9 §. Maapoliittisen ohjelman toteutumisen seuranta. Pykälässä säädettäisiin maapoliittisen ohjelman toteutumisen seurannasta. Seurannalla tavoiteltaisiin parempaa tietopohjaa sekä päätöksenteolle ja siihen osallistumiselle että maapoliittisten toimien tarkoituksenmukaisuuden ja onnistuneisuuden arvioimiselle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnan olisi seurattava ja arvioitava hyväksytyin maapoliittisen ohjelman ja sen mukaisten maapoliittisten toimenpiteiden toteutumista. Seuranta olisi tehtävä maapolitiikan aktiivisuuden edellyttämällä aikavälillä, kuitenkin vähintään valtuustokausittain maapoliittisesta ohjelmasta päättämisen tai ajantasaisuuden tarkistamisen yhteydessä. Kunta voisi halutessaan siis seurata maapoliittisen ohjelmansa toteutumista myös edellytettyä tiheämmällä aikavälillä.

Seurannalla toteutettaisiin kunnan päätöksenteon avoimuuden vaatimusta ja mahdollistettaisiin kuntalaisten ja muiden osallisten mahdollisuus vaikuttaa maapoliittisen ohjelman sisältöön. Seurantavelvoite ei luonnollisestikaan koskisi niitä kuntia, jotka olisivat luopuneet maapoliittisen ohjelman laatimisesta.

Ensimmäisen maapoliittisen ohjelman yhteydessä edellytettäisiin seurantatietoja kunnan maapoliittisista toimista tätä edeltävältä ajalta. Tämä tieto tarvittaisiin joka tapauksessa maapoliittisen ohjelman laatimista varten, ja sen hankkiminen päätöksenteon perusteeksi olisi osa hallintolain 31 §:n tarkoittamaa asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että seurannasta olisi laadittava erillinen asiakirja, jonka olisi sisällettävä tiedot maapoliittisessa ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden käyttämisestä kunnassa, arvio toimien taloudellisesta laajuudesta ja merkittävydestä, kunnan talouden, yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kannalta sekä arvio maapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Seurantatiedot olisi julkaistava ja pidettävä saatavilla yleisessä tietoverkossa yhdessä maapoliittisen ohjelman kanssa.

Seurannan sisältö olisi kytketty kunnan maapoliittisen ohjelman sisältöön. Ohjelma ja sen seuranta muodostaisivat kokonaisuuden, eikä seuranta olisi tarpeellista kohdentaa niihin asioihin, joiden painoarvo kunnassa ei olisi merkittävä tai joita ei käsiteltäisi maapoliittisessa ohjelmassa. Seurannan kohteita olisivat tehdyt maapoliittiset toimet, toimien taloudellinen laajuus ja merkittävyys kunnan talouden, yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kannalta ja arvio asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Yksittäisten toimien ja taloudellisten vaikutusten seuranta edellyttäisi luonnollisestikin toteutumattomien keräämistä, analysointia ja suhteuttamista. Muilta osin kysymys olisi asiantuntija-arviosta.

Seuranta olisi syytä sovittaa kunnan toimintaan ja toimintaympäristöön, kuten maapoliittinen ohjelmakin. Säännöksen asettamat puitteet olisivat vähimmäisvaatimus kunnalle, jolla on maapoliittinen ohjelma.

Pykälän 3 momentissa annettaisiin ympäristöministeriölle asetuksenantovaltuus antaa tarkempia säännöksiä seuranta-asiakirjaan merkittävien tietojen sisällöstä sekä niiden esittämistavasta. Asetuksella yhtenäistettäisiin tarvittaessa käytäntöjä ja tiedon esittämistä kuitenkin vain täsmentäen sitä, mitä pykälässä olisi seurannasta säädetty.

7.1.3 3 Luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

10 §. *Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.* Pykälässä säädettäisiin kiinteistönomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Pykälä perustuisi kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) lailla 222/2003 lisättyyn asemakaavoitettavan alueen maanomistajan velvollisuuteen osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Pykälän sisältöä tarkennettaisiin ja siitä poistettaisiin viitaukset katualueen ilmaisuvelvollisuuteen. Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958) ja kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 104 ja 105 § on tarkoitus kumota. Kunnalla olisi velvollisuus aina maksaa katualueesta korvaus. Lunastuksesta säädettäisiin jäljempänä 6 luvussa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kiinteistönomistajan osallistumisvastuusta. Asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajalla, jolle aiheutuisi merkittävää arvonnoususta johtuvaa hyötyä, olisi velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tätä vastuuta kutsuttaisiin osallistumisvastuiksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kehittämiskorvauksesta. Kunnan ja kiinteistönomistajan olisi ensisijaisesti pyrittävä sopimaan kiinteistönomistajan osallistumisesta kustannuksiin. Jos sopimukseen ei päästäisi, kunta voisi määrätä kiinteistönomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen, joka olisi julkisoikeudellinen maksu siten kuin tässä laissa jäljempänä säädettäisiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hyvän hallinnon perusteiden huomioimisesta ja kiinteistönomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta osallistumisvastuun toteuttamisessa. Kiinteistönomistajia olisi kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuisiko osallistumisvastuu maankäyttökorvauksena tai kehittämiskorvauksena. Kaava-alueen kiinteistönomistajille maksettavaksi tulevista osallistumisvastuuseen perustuvien korvausten yhteenlaskettu määrä voisi olla enintään kyseistä kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärän suuruinen. Korvaukset olisi kohdennettava kiinteistönomistajille kunkin saaman hyödyn suhteessa.

Hyvän hallinnon perusteiden huomioiminen tuotaisiin säännöksessä esiin siksi, että 1 momentin mukaisen kiinteistönomistajan osallistumisvastuu on yksi yhdyskuntakehittämislain keskeisistä säännöksistä. Hyvän hallinnon perusteet käsittävät sekä hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat velvoittavia vaatimuksia kaikelle hallinnon toiminnalle, että hallintolain 7–10 §:n säännökset, joilla asetetaan käytännöllisempiä toiminnallisia vaatimuksia palvelulle, neuvonnalle, kielenkäytölle ja viranomaisyhteistyölle. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat velvoite kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti, velvoite käyttää viranomaisen toimivaltaa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, velvoite olla puolueeton, velvoite suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia sekä toimien oikeasuhtaisuus tavoiteltuun päämäärään nähden. Hallintolain 2 luvun säännökset ovat sellaisenaan sovellettavissa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen toimintatapoihin ja käytäntöihin. Tarvittavia kohdennettuja täsmennyksiä siitä, miten hyvää hallintoa on toteutettava osallistumisvastuun toteuttamisessa, sisältyy käytännössä kaikkiin luvun 3 säännöksiin.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sisältyy voimassa olevaan lainsäädäntöön. Vaatimus olisi sinänsä voimassa perustuslain ja hallintolain säännösten perusteella, vaikka siitä ei tässä laissa säädettäisikään. Maankäyttösopimusta ja kehittämiskorvausta koskevien säännösten erityisluonteen vuoksi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta olisi kuitenkin tarpeen säätää myös tässä erityislaissa. Kiinteistönomistajien yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun toteutumisen edellytyksenä olisi, että tunnistettaisiin erilaiset tilanteet, joissa kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin voisivat toteutua.

Keskeisimpiä tilanteita olisivat 1) kun saman kaava-alueen eri kiinteistönomistajien kanssa tehdään maankäyttö sopimus velvollisuuden täyttämiseksi, 2) kun velvollisuus täytetään saman kaava-alueen toisten kiinteistönomistajien kanssa sopimalla ja toisten kiinteistönomistajien kanssa määräämällä kehittämiskorvaus ja 3) kun eri kaava-alueilla eri aikoina tehdään sopimuksia tai määrätään kehittämiskorvauksia maksettavaksi velvollisuuden täyttämiseksi. Erityisesti viimeksi mainitussa tilanteessa kunnan maapoliittisessa ohjelmassa tehtävät linjaukset olisivat keskeisessä asemassa.

Pykälään lisättäisiin uusi termi *osallistumisvastuu*, josta säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Osallistumisvastuulla tarkoitettaisiin kiinteistönomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin riippumatta siitä, missä menettelyssä osallistuminen toteutettaisiin. Osallistumisvastuu olisi lyhyt nimitys velvoitteelle ja helpottaisi osapuolten välisiä keskusteluja.

Osallistumisvastuuta koskevalla säännöksellä ei kuitenkaan estettäisi osapuolia sopimasta halutessaan laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Laajemmin sopiminen koskisi koko osapuolten välistä sopimusta, myös sopimusvastiketta eli maankäyttökorvausta. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta sopimusta olisi arvioitava kokonaisuutena, kaikkine siihen sisältyvine oikeuksineen ja velvoitteineen

Maankäyttökorvauksella tarkoitettaisiin rahamääräistä korvausta ja siihen rinnastettavaa muuta osapuolten sopimaa rahanarvoista korvausta, kuten kiinteistöomaisuutta tai erilaisten omaisuuslajien yhdistelmänä suoritettavaa korvausta. Osallistumisvastuun määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että osallistumisvastuun enimmäismäärä ei voisi ylittää kaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärää, koska osallistumisvastuu perustuisi tosiasiallisiin kustannuksiin.

Kuten voimassa olevassa lainsäädännössä, osallistumisvastuun kohdentamisessa käytettäisiin laskennallisena apuvälineenä hyödyn jakautumista eri kiinteistönomistajille. Hyödyllä tarkoitetaan kaavan tuottamaa arvonnousua, ja se arvioitaisiin sekä koko kaava-alueelle että kiinteistönomistajittain. Arvonnousun laskentatapaa kehittämiskorvauksen määräämisen yhteydessä on kuvattu tarkemmin 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kaava-alueen kiinteistönomistajan osallistumisvastuu laskettaisiin hänen omistamilleen kiinteistöille kohdentuvan hyödyn suhteessa koko kaava-alueen saamaan hyötyyn. Saatava suhdeluku määrittäisi kunkin kiinteistönomistajan osuuden yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Osallistumisvastuussa ei olisi kysymys hyödyn vaan kustannusten jakamisesta. Tämä vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä.

11 §. Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Pykälässä säädettäisiin kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voitaisiin ottaa huomioon kunnalle aiheutuvien sekä kaava-alueella, että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Kunnan maanhankintakustannukset kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi, siltä osin kuin ne palvelisivat kaava-aluetta, voitaisiin ottaa huomioon. Kunnalle esirakentamisesta, pilaantuneen maaperän puhdistamisesta muun kuin aiheuttajavastuun perusteella, purkamisesta, meluntorjunnasta, johtosiirroista ja tulvasuojelusta aiheutuvat sekä muut näihin rinnastettavat kustannukset voitaisiin ottaa huomioon silloin, kun ne palvelisivat yleisten

alueiden toteuttamista tai muuten laajasti kaava-alueen toteuttamista ja olisivat kaavan toteuttamisen kannalta välttämättömiä.

Pykälässä olisi kyse niiden kustannusten määrittelystä, joihin osallistumiseen kiinteistönomistajat olisivat velvoitettuja 10 §:n perusteella ja muilla tässä luvussa esitetyillä edellytyksillä. Kyse olisi osallistumisvastuuseen sisällyvistä kustannuksista.

Pykälä olisi sisällöltään pääosin kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 d §:ää vastaava. Pykälän esitöiden mukaan kyseessä olisivat *kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita* (HE 167/2002 vp, s. 24–25).

Pykälän 1 momentin luetteloa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että se kattaisi aiempaa paremmin sellaiset toimenpiteet, jotka palvelisivat kaava-alueen kokonaisuuden toteuttamista. Lisäksi pykälää tarkennettaisiin siten, että kysymys olisi nimenomaan kunnalle aiheutuvista kustannuksista. Rakennuskorttelien omistajien kustannusten merkitystä maankäyttö- ja kehittämisselvityksen määrityksessä täsmennettäisiin jäljempänä 12 §:ssä.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksina huomioitavia olisivat edelleenkin kunnalle yleisten alueiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Tähän sisältyisivät tyypillisesti mm. puistot ja kadut kaikkine kustannuksineen, mutta myös muun muassa yleisille alueille toteutettavat joukkoliikennejärjestelyt ja kuntien maksamat osuudet valtion toteuttamista liikenneväylyistä siltä osin, kuin ne palvelevat kaava-alueita. Kaava-alueita merkittävästi palvelevien yleisten rakennusten maanhankintakustannukset olisivat edelleenkin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi laskettavia, mutta muut yleisen rakennuksen toteuttamisen kustannukset eivät. Tältä osin pykälä ei poikkeaisi nykyisestä. Yleisten rakennusten toteuttamiseksi tarpeellisten maa-alueiden hankintakustannuksissa olisi huomioitava ensinnäkin 2 §:ään sisältyvä yleisen rakennuksen määritelmä ja toiseksi se, että huomioitaviksi tulisivat vain kunnalle kohdistuvat maanhankintakustannukset. Jos yleisen rakennuksen toteuttamiseksi tarpeellisen maa-alueen hankkii muu taho kuin kunta, kyse ei olisi tämän lain tarkoittamasta yhdyskuntarakentamisen kustannuksesta.

Ehdotettu pykälä mahdollistaisi joukkoliikenteen tarvitseman infrarakentamisen kustannukset. Muun muassa linja-autopysäkit varusteineen, joukkoliikennekaistat ja katuraideliikenteen rakenteet ovat useimmiten osa kadun rakennetta ja siten yhdyskuntarakentamisen kunnalle kohdistuvaa kustannusta. Muun raideliikenteen osalta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin kuulumista olisi arvioitava sen kannalta, olisiko kyseessä asemakaavassa osoitetulle yleiselle alueelle toteutettava rakenne, johon liittyvät viranomaispäätökset tehdään yhdyskuntarakentamislain (xx/202x) mukaisessa menettelyssä, vai perustuisiko toteuttaminen esimerkiksi ratalakiin, jolloin kunta ei olisi päävastuullinen kustannuksista. Kunta voisi vaikuttaa kaavojen sisällöllä siihen, mitkä kustannukset tulisivat huomioitaviksi. Laajoja alueita palvelevien rakenteiden kustannusten kohdentaminen olisi työlästä, mutta pykälä mahdollistaisi niiden huomioimisen.

Joukkoliikenteen tarvitseman yhdyskuntarakenteen ja joukkoliikennepalvelun kustannusten välinen ero olisi otettava huomioon. Yhdyskuntarakenteiden kustannukset olisivat lähtökohtaisesti yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Sen sijaan mm. joukkoliikennevälineiden ja itse liikennöinnin kustannukset eivät sitä olisi.

Uusia pykälässä nimettyjä kustannustekijöitä olisivat pilaantuneen maaperän puhdistaminen, esirakentaminen, purkaminen, johtosiirrot ja tulvasuojelu. Näiden kustannusten mukaan

laskemisen edellytyksiä täsmennettäisiin siten, että ensinnäkin kustannusten pitäisi kohdentua kunnalle ja toiseksi kustannuksia aiheuttavien toimenpiteiden olisi palveltava yleisten alueiden toteuttamista tai muuten laajasti kaava-alueen toteuttamista. Niiden olisi myös oltava kaava-alueen toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Säännökseen jätettäisiin mahdollisuus ottaa huomioon myös muita näihin rinnastettavia kustannuksia. Tällöinkin olisi huomioitava edelle kirjoitettu täsmäntävä rajausta toimenpiteiden koko kaava-alueen toteuttamista laajasti palvelevasta tarkoituksesta ja niiden välttämättömyydestä. Laajasti palvelevalla ei tarkoitettaisi sitä, että toimenpiteen olisi kohdistuttava laajalle alueelle vaan sitä, että sillä olisi oltava laaja merkitys kaava-alueen toteuttamiselle.

Nykyisen säädöksen käsite maaperän kunnostaminen korvattaisiin pilaantuneen maaperän puhdistamisen ja esirakentamisen käsitteillä, millä avattaisiin tarkoitettuja toimenpiteitä nykyistä paremmin.

Pilaantuneen maaperän puhdistamisella tarkoitettaisiin maaperän pilaantuneisuuden poistamista siten, että se on käytettävissä kaavassa osoitettavaan käyttötarkoitukseen. Kyse olisi siis rakentamiskelpoiseksi saattamisesta. Aiheuttajavastuuseen perustuva kustannus ei kuitenkaan missään tapauksessa olisi yhdyskuntarakentamisen kustannukseksi luettava erä. Maaperän puhdistamisen ensisijaisesta aiheuttajavastuusta ja toissijaisista vastuista on säädetty ympäristönsuojelulain (527/2014; YSL) 133 §:ssä. Se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän. Jos aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan, puhdistamisesta vastaa joko alueen haltija tai kunta YSL 133 §:n 2 tai 3 momentin perusteella. Tällöin olisi perusteltua pitää puhdistamisen kustannusta yhdyskuntarakentamisen kustannuksena, jos kustannus kohdistuisi tässä pykälässä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, taikka arvonnousua alentavana kustannuksena, jos kustannus kohdistuu 12 §:n tarkoittamalla tavalla rakennuskortteliin.

Asiassa olisi huomioitava lisäksi alueen haltijan vastuuseen liittyvä YSL 133.2 §:n säännös. Alueen haltijalla voi sen mukaan olla aiheuttajavastuuseen rinnastuva vastuu maaperän pilaantumisesta, eikä tällaisessa tilanteessa maaperän puhdistamiskustannusta voisi pitää yhdyskuntarakentamisen kustannuksena taikka jäljempänä 12 §:n tarkoittamana, kiinteistön arvonnousua vähentävänä kustannuksena.

Esirakentamisella tarkoitettaisiin maa-alueen saattamista geoteknisesti rakentamiskelpoiseksi. Suomen kuntatekniikan yhdistyksen laatimissa kadun suunnittelun ohjeissa (2020) esirakentamisen tiivis määritelmä kuuluu seuraavasti: ”*Esirakentamisella tarkoitetaan rakentamisedellytysten luomista aiemmin rakentamatta jääneille huonoille maapohjille, sekä pehmeikköalueiden laadun parantamista maarakennustekniikan keinoin ennen alueen varsinaista rakentamista. Laajemmassa mielessä esirakentamiseen lasketaan kuuluvaksi myös alueelliset kaivu-, louhintaj- ja täyttötöyt. Myös vesialueilla tehtävät pohjanvahvistus- ja täyttötöyt lisämaan hankkimiseksi katsotaan kuuluvaksi esirakentamisen piiriin.*”⁶² Koska säännöksessä mainittaisiin erikseen pilaantuneiden maiden puhdistaminen, johtosiirrot ja purkaminen, pitäydettäisiin tässä esirakentamisen suppeassa määritelmässä.

Rakennusten ja rakenteiden purkamisen, johtosiirtojen ja tulvasuojelun kustannukset ovat olleet nykyisellään vaikeasti sovitettavissa osaksi yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Silloin kun nämä toimet hyödyttäisivät yleisten alueiden toteuttamista tai muuten laajasti kaava-alueen toteuttamista, ne rinnastuisivat muihinkin koko alueen toteuttamiseksi välttämättömiin

⁶² SKTY ry: Kadun suunnittelun ohjeet, luku 5.2 Pohjarakennussuunnittelu. <https://katu2020.info/2020/>

rakentamiskelpoiseksi saattamisen kustannuksiin, ja ne olisi syytä lukea osaksi yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otettaisiin huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset, että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulisi olla alueen luonteeseen, olosuhteisiin ja kaavan tehtävään ja tarkoitukseen nähden kohtuullisia. Kustannusten arvioinnissa voitaisiin käyttää kohdekohtaisten kustannusarvion ohella myös vastaavien toimenpiteiden keskimääräisiä kustannuksia kunnassa tai kunnan osa-alueella, joka muodostaisi kustannuslaskennan kannalta yhtenäisen kokonaisuuden.

Toteutettujen toimenpiteiden huomioimisen lähtökohta olisivat toteutuneet kustannukset. Tulevia kustannuksia olisi sallittua arvioida paitsi kohdekohtaisen kustannusarvion myös vastaavien keskimääräisten kustannusten avulla. Keskimääräiset kustannukset voitaisiin arvioida koko kunnan alueelta tai kustannuslaskennan kannalta tarkoituksenmukaiselta yhtenäiseltä osa-alueelta. Kohtuullisuuden arvioinnissa esitettäisiin otettavaksi huomioon alueen luonteen ja olosuhteiden lisäksi kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioimisella tuotaisiin arviointiin mukaan myös tavoiteltu alueen luonteen ja olosuhteiden muutos.

Jo toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon, jos ne olisivat syntyneet yli 15 vuotta ennen asemakaavan hyväksymistä. Syynä rajaukselle olisi ensinnäkin ajan ja rakenteiden kulumisen tuottama epävarmuus relevanttien huomioitavien kustannusten arvioimisessa ja toiseksi kauan sitten maksettujen kustannusten hyväksyttävyyden ongelmallisuus. Pääsäännöstä olisi mahdollista poiketa erityisestä syystä. Tällaisena voisi pitää esimerkiksi kaava-alueita laajemmankin, alueen käyttöönoton välttämättömänä edellytyksenä olevan liikenteen pääväylän (kuten merkittävä vesistösilta, raideyhteys ja pääkatu) kustannuksia, kunnan suorittamaa pilaantuneen maaperän kunnostamista esimerkiksi kaavan mukaisella yleisellä alueella siten, että se olisi edelleen hyödynnettävissä, taikka muuta näihin rinnastettavan, merkittävän ja pitkäaikaisesti hyödynnettävän toimenpiteen kustannusta.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 d §:ssä ei ole asetettu määräaikaa sille, kuinka kauan aikaisemmin syntyneitä kustannuksia voidaan ottaa huomioon. Ehdotettu määräaika selventäisi ennalta suoritettujen toimenpiteiden kustannusten huomioimista. Yleisille alueille toteutettavien rakenteiden, kuten katujen, siltojen ja puistojen tekninen käyttöikä on pitkä, tyypillisesti 30–50 vuotta. Tehdyn investoinnin vaikutus voi olla paitsi alueellisesti myös ajallisesti laaja.

Kustannukset, jotka olisivat syntyneet yli 15 vuotta ennen osallistumisvastuun perusteena olevan asemakaavan hyväksymistä, saisi ottaa huomioon vain erityisestä syystä. Tämä tarkoittaisi, että erityisen syyn olemassaolo olisi tällaisessa tilanteessa perusteltava. Erityisenä syynä voinee pitää merkittävän ja pitkäaikaisesti hyödynnettävän yhdyskuntarakentamisen toimenpiteen kustannusta. Tavanomaisiksi katsottavia yhdyskuntarakentamisen toimenpiteitä ei olisi mahdollista ottaa tämän säännöksen perusteella huomioon.

Kustannuksia, joista olisi peritty tai perittäisiin korvaus jonkin toisen menettelyn yhteydessä, ei saisi ottaa huomioon. Kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei olisi peritty alueidenkäyttölain nojalla, voitaisiin ottaa huomioon.

Pykälän ensimmäisen momentin ja vesihuoltolain (119/2001; *VHL*) perusteella on selvää, että vesihuollon kustannuksia ei voitaisi sisällyttää kehittämiskorvaukseen, koska vesihuoltolaitoksen perimien maksujen on oltava sellaiset, että pitkällä aikavälillä voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen uus- ja korjausinvestoinnit ja kustannukset (*VHL* 18.1 §).

Päällekkäisyyksiä voisi syntyä myös esimerkiksi kunnan hulevesijärjestelmän kustannuksissa. Kunnan hulevesijärjestelmä toteutetaan pääosin yleisille alueille, joten järjestelmän toteuttamisen kustannuksia voi sinänsä pitää 1 momentin tarkoittamina yhdyskuntarakentamisen kustannuksina. Toisaalta kunta voi periä hulevesimaksua hulevesijärjestelmästä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jolloin voi syntyä riski kustannusten kahdenkertaisesta perimisestä. On myös huomattava, että mahdolliset hulevesiviemärit kuuluvat vesihuoltolain 18.1 §:n perusteella vesihuoltolaitoksen maksuilla rahoitettaviksi, ja lisäksi se, että kunnilla voi olla ulkopuolisilta perittäviin maksuihin vaikuttavia kunnan ja vesihuoltolaitoksen keskinäisiä maksujärjestelyjä. Hulevesistä säädetään yhdyskuntarakentamislain 8 luvussa.

Jos jonkin sinänsä yleistä tarkoitusta palvelevan kohteen toteuttaminen olisi annettu kuntaomisteisen osakeyhtiön tai kunnallisen liikelaitoksen toteutettavaksi, ei lähtökohtaisesti ole kysymys kunnalle aiheutuvista kustannuksista. Osakeyhtiön ja liikelaitoksen tulojen olisi katettava sen menot. Esimerkiksi kunnallisen pysäköintiyhtiön tulot muodostuvat niistä maksuista, joita se saa autopaikkojen käyttäjiltä, ja näiden tulojen on katettava myös laitoksen tai laitosten investointimenot. Tilanne rinnastuisi tältä osin vesihuoltolaitoksen tulo- ja investointimenoihin. Mahdollisia riskejä päällekkäisyyksistä voi aiheutua myös sellaisista toimenpiteistä, joissa kustannuksia jaettaisiin eri osapuolille jo lähtökohtaisesti (melusuojaukset, maaperän kunnostus, kolmannen osapuolen väylärakenteet).

Mahdollisiin päällekkäisyyksiin olisi syytä suhtautua vakavasti. Kustannusten kahdenkertainen veloittaminen olisi pätevä valitusperuste esimerkiksi kehittämiskorvausta koskevasta päätöksestä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta yksilöidä kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa sekä maankäyttösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa. Velvoite edellyttäisi, että kunta toisi valmistelussa asianosaisille esiin yksittäisessä tapauksessa kustannusten muodostumisen ja niiden taustalla olevat yhdyskuntarakentamisen toimenpiteet. Tällä tavoiteltaisiin laskennan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä niin, että asianosaisten valmius arvioida ehdotuksia ja ottaa niihin kantaa paranisi.

12 §. Rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvien erityisten kustannusten huomioiminen. Pykälällä selvennettäisiin miten rakennuskorttelien toteuttamiseen liittyvät, yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin rinnastettavat kustannukset olisi huomioitava osallistumisvastuuta määrittäessä. Pykälään kirjattaisiin säädösten käytännössä noudatettu menettelytapa. Ne erityiset kustannukset, joita tarvittaisiin toimenpiteisiin rakennuskorttelin saattamiseksi asemakaavan sisältöä vastaavalla tavalla rakentamiskelpoiseksi, huomioitaisiin rakennuskorttelin arvonnousua, eli kiinteistönomistajalle kohdistuvaa hyötyä, alentavina tekijöinä. Pykälän sisällön huomioon ottaminen olisi osa kohteen nykyarvon, kaavan mukaisen uuden arvon ja arvonnousun arvioimisen prosessia. Myöskään arvonnousua arvioitaessa ei kustannuseriä voisi ottaa huomioon kahdenkertaisesti.

Kohteen arvonnousu ei olisi yksiselitteisesti vain lähtötilanteen ja lopputilanteen markkina-arvojen välinen matemaattinen erotus. Arvonnousuun vaikuttaisivat myös ne toimenpiteet, jotka olisivat edellytyksiä uuden asemakaavan toteuttamiselle, ja joihin ei olisi tarvetta ryhtyä, ellei kaavaa laadittaisi ja ryhdyttäisi edelleen kaavan toteuttamiseen. Kysymys olisi kohteen saattamisesta laaditun kaavan edellyttämällä tavalla rakentamiskelpoiseksi ennen kuin ryhdytään varsinaiseen rakentamiseen. Näitä kustannuksia ei syntyisi, ellei kaavaa olisi laadittu vaan pysyttäisiin kaavaa edeltäneessä tilanteessa. Erityisesti tilanteissa, joissa kaavalla muutetaan jo rakennetun alueen käyttötarkoitus täysin toiseksi, syntyy kustannuksia rakentamiskelpoiseksi saattamisesta.

Tällaisia toimenpiteitä olisivat mm. pilaantuneen maaperän puhdistamisen, purkamisen, esirakentamisen ja johtosiirtojen kustannukset silloin, kun ne ovat kohteen asemakaavan mukaisen rakentamisen edellytyksinä. Tontti- tai korttelikohtainen tulvasuojelu tuskin tulisi kysymykseen, mutta meluntorjunta useimmiten kyllä. Pilaantuneen maaperän puhdistamisen aiheuttaja ja toissijaiseen vastuuseen liittyvät, edellä 11 §:n perusteluissa esitetyt seikat olisi huomioitava myös arvioitaessa sitä, voidaanko maaperän puhdistamisen kustannukset ottaa huomioon arvonnousua alentavana tekijänä vai pitääkö ne jättää huomioimatta. Aiheuttajavastuuseen tai siihen rinnastuvaan vastuuseen perustuvia maaperän puhdistamiskustannuksia ei luonnollisestikaan voisi ottaa huomioon kiinteistön arvonnousua alentavina kustannuksina.

Lainkohtaa sovellettaisiin myös kuntaan siltä osin kuin kunta omistaa laadittavan kaavan mukaista rakennuskorttelialuetta. Kyse ei olisi tällöin yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Kunta rinnastuisi muihin kiinteistönomistajiin, koska sillä ei ole rakennuskorttelien toteutusvelvollisuutta.

13 §. Maankäyttösopimus. Pykälässä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia, eli maankäyttösopimuksia. Pykälä vastaisi pääosin kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 b §:n sisältöä, joka jaettaisiin kolmeen eri pykälään (13, 14 ja 16 §).

Tarkoituksena ei olisi muuttaa voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaista tilannetta, mutta säännöksiin tehtävillä täydennyksillä pyrittäisiin helpottamaan niiden tulkintaa. Maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä tarkennettaisiin ottaen huomioon sekä nykyisen säädöksen oikeudellisen sisällön selventämisen tarpeet, että selventämistä tarvitsevat nykyiset käytännöt.

Maankäyttösopimusten tekeminen olisi edelleenkin sallittua, eikä sopimuksen sisältöä rajoitetaisi muuten kuin nykyisen kaltaisella ilmauksella suhteesta kehittämiskorvausta koskeviin säännöksiin. Osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista voitaisiin siten edelleenkin sopia laajemminkin kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta. Tämä ei tarkoittaisi rajoittamatonta sopimisen vapautta. Muun muassa kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, kunnan asema julkisen vallan käyttäjänä, sopimismenettelyyn ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin liittyvät säännökset ja sopimusoikeudelliset periaatteet vaikuttaisivat sopimisen vapauteen, samoin maankäyttösopimuksen erityinen luonne osana alueidenkäytön ja rakentamisen lainsäädännön kokonaisuutta.

Pykälän toisen momentin tarkoituksena olisi selventää maankäyttösopimusten soveltamisalaa. Voimassa oleva kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 b § ei rajoita maankäyttösopimuksen käyttämistä myös yleiskaavan yhteydessä, eikä edellytä, että kunnan sopijakumppani voisi olla vain kiinteistönomistaja. Yleiskaavaan liittyvät sopimukset nojaisivatkin enemmän yksityisoikeudelliseen sopimiseen, koska kunnan asema yleiskaavan toteuttajana on ohuempi kuin asemakaavan toteuttajana. Tämä ei siis kuitenkaan olisi este sille, että kunta ja yleiskaava-alueen kiinteistönomistaja tai hankkeen toteuttaja sopisivat kaavan ja hankkeen toteuttamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Sopimisen motivaationa olisi tällöin sen osapuolille tuottama yhteinen hyöty. Jos yleiskaavan toteuttaminen edellyttäisi yleiskaavan laatimisen lisäksi muita kunnan toimenpiteitä, kuten esimerkiksi kunnan toteutusvastuulla olevan alueen ulkopuolisen kadun toteuttamista tai parantamista, olisi aivan mahdollista ottaa asia sovitavaksi maankäyttösopimuksessa. Se, että yleiskaava-alueen kiinteistönomistajalla ei ole lakiin perustuvaa velvoitetta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumiselle, ei estä osallistumista sopimalla. Sopimiseen olisi löydettävä yhteinen intressi.

Selventävänä rajauksena 10 §:n mukainen osallistumisvastuu koskisi vain kiinteistönomistajaa. Tämä tarkoittaisi, että kunnan muiden sopimuskumppaneiden kuin omistajan vastuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksista voisi perustua vain sopimusvelvollisuuteen. Velvollisuus ei olisi siten luonteeltaan julkisoikeudellista vaan yksityisoikeudellista.

Jos omistajan lisäksi esimerkiksi maanvuokralaiselle kohdennettaisiin velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, tämän olisi välttämättä vaikutettava myös vuokrasopimuksen vastikkeeseen. Riskinä olisi, että sama peruste tuottaisi kahdenkertaisen maksuvelvoitteen, ensin maankäyttö- tai kehittämiskorvauksena ja sitten vuokratun kohteen arvonnousuun perustuvana vuokrankorotuksena. Samoin, jos maata omistamaton kiinteistökehittäjä vastaisi yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, tämä olisi otettava aikanaan huomioon tontinluovutuksen vastikkeessa, ettei sama peruste tuottaisi kahdenkertaista maksuvelvoitetta. Järjestelmä säilyisi selvästi selkeämpänä ja hallittavampana, kun osallistumisvastuu kohdennettaisiin edelleen vain kiinteistönomistajalle.

Kunta ei voisi edellyttää kustannuksiin osallistumista, jos säännösperustaista velvollisuutta osallistumiselle ei olisi. Kysymys on hallinnon oikeusperiaatteesta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on mm. käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kustannuksiin osallistumiselle voisi olla kuitenkin olemassa jokin sellainen syy, jonka vuoksi sopimus on molemmille osapuolille hyödyllinen ja sopimus osallistumisesta syntyy. Tällaisessa tilanteessa sopimuksen sisältö voisi ohittaa ja ylittää sen, mikä on osapuolten lakisääteinen velvoite. Voitaisiin siis edelleenkin sopia laajemmin kuin velvoittavat säännökset edellyttävät.

Pykälän 3 momentissa tarkennettaisiin sitovan maankäyttösopimuksen tekemisen ajankohtaa. Lähtökohtana olisi edelleen, että maankäyttösopimuksessa ei voitaisi sopia sitovasti siihen liittyvän kaavan sisällöstä. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä (91 b.2 §). Säännös on sikäli ongelmallinen, että laissa ei mainita kaavaluonnoksen käsitettä missään muualla kuin maankäyttösopimuksen yhteydessä.

Kaavojen toteuttamisesta annettua lakia (132/1999) tarkentavassa maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999; *MRA*) käytetään käsitettä kaavan valmisteluaineisto, jolla tarkoitetaan jotakuinkin samaa kuin kaavaluonnoksella, mutta käsitteet eivät ole yhteneviä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen tarkoittamaan valmisteluaineistoon ei välttämättä sisälly kaavaluonnosta eli luonnosta itse kaavasta kaavakohteineen ja kaavamääräyksineen.

Edelle kirjoitetun vuoksi esitettäisiin, että maankäyttösopimus voitaisiin tehdä sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tällä varmistettaisiin, että kaavan aiottu sisältö olisi ollut julkisesti arvioitavana siten, kuin kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a lukua säädettäessä on ollut tarkoitus (ks. HE 167/2002 vp, s. 21). Sopimuksen tekemisen ajankohtaa koskeva velvoite ei estäisi sopimusneuvottelujen käymistä tätä ennen. Aikaväli kaavaehdotuksen nähtävillä pidon päättymisen ja kaavan hyväksymisestä päättämisen välillä halutaan yleensä pitää lyhyenä, mutta koska maankäyttösopimuksen sisällön valmistelu etenee yhtä aikaa kaavan laatimisen kanssa, olisi sopimuksesta päättämisen aikataulu hyvin ennakoitavissa, eikä lyhyestä aikavälistä aiheutuisi mainittavaa ongelmaa

14 §. Kaavoituksen käynnistämissopimus. Pykälässä säädettäisiin kaavoituksen käynnistämissopimuksesta. Kaavoituksen käynnistämissopimuksen tekeminen on nykytilanteessa varsin yleistä ja mahdollista voimassa olevan sääntelyn puitteissa. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 b §:n 2 momentissa tätä kutsutaan termillä ”sopimuksen tekemiseksi kaavoituksen käynnistämisestä”. Kaavoituksen käynnistämissopimuksen sallitun ja kielletyn sisällön

raja on määräytynyt kaavan sisällöstä sopimisen kiellon perusteella. Tämä on tarkoittanut käytännön sopimustoiminnassa vaikeuksia tuoda esiin sitä, mitä kaavan laatimisella ylipäättään tavoitellaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että osapuolet voisivat tehdä kaavoituksen käynnistyessä sopimuksen, jossa sovitaan osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista kaavan laatimismenettelyssä. Näin kirjoitettuna säännös ilmaisisi käytännön tarpeiden kannalta selkeämmin sallitun ja kielletyn sopimussisällön. Vakiintunut sopimustyyppi nimenomaisesti tuotaisiin lainsäädäntöön.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta kirjata kaavoituksen käynnistämissopimukseen osapuolten tavoitteita kaavahankkeelle, mutta nämä eivät olisi kaavan sisältöä oikeudellisesti ohjaavia eivätkä sitoisi kuntaa alueidenkäyttölain mukaisen kaavoitustoimivallan haltijana.

Tavoitteiden asettamisella kaavan käynnistys sopimuksessa ei voitaisi estää esimerkiksi kaava-suunnittelun tai kaavan vaikutusten arvioinnin kannalta tarpeellisten luonnosvaihtoehtojen laatimista. Niillä ei voisi asettaa sisällöllisesti määrävää agendaa kaavan laatimiselle vaan suunnittelullinen liikkumavara kaavoituksessa olisi säilytettävä. Jos kaavahankkeen edetessä osoittautuisi, että alkuperäisiä tavoitteita ei riittävästi saavutettaisi, olisi niitä voitava muuttaa, ja tarvittaessa myös lopettaa kaavahanke, jos etenemismahdollisuuksia ei olisi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kaavoituksen käynnistämissopimukseen sovellettavista muista lainkohdista. Käynnistämissopimukseen sovellettaisiin mitä tämän lain 3 luvussa säädettäisiin.

15 §. Soveltaminen muihin sopimuksiin ja oikeussuhteisiin. Pykälä olisi uusi. Sen tarkoituksena olisi selventää tämän luvun säännösten soveltamisalaa suhteessa maankäyttösopimussuhdetta muistuttaviin muihin sopimus- ja oikeussuhteisiin. Pykälässä ei yksilöitäisi tällaisia sopimus- ja oikeussuhteita. Pykälää olisi tarkoitus soveltaa paitsi jo käytössä oleviin, myös toistaiseksi tuntemattomiin menettelyihin, joilla olisi olennaisesti sama tarkoitus.

Tarkoituksen arvioinnissa olisi keskeisestä, että oikeussuhteen yksi osapuoli olisi kunta ja että tarkoituksena olisi pyrkiä vaikuttamaan kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla. Muitakin tarkoituksia voisi olla, mutta säännösten soveltamisen ratkaisisi edellä kirjattu suhde kaavoitukseen.

Pykälällä laajennettaisiin maankäyttösopimukseen liittyvän säännösten soveltamista myös sellaisiin oikeussuhteisiin, jotka eivät olisi muodollisesti sopimuksia, mutta jotka liittyisivät kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla. Tällaisia olisivat esimerkiksi suunnitteluvaramiksi tai kehittämismääräyksiä nimetyt menettelyt, joissa tontinvarausta muistuttavalla tavalla käynnistetään tosiasiallisesti varauksen kohdealueen pitkälle vietävä maankäytön suunnittelu ennen alueidenkäyttölain mukaisen kaavoituksen vireilletuloa. Toiminnan yhtenä keskeisenä tarkoituksena olisi vaikuttaa alueelle laadittavan kaavan sisältöön.

Säännöksen tarkoituksena olisi selventää, että laadittavan sopimuksen nimitys ei ratkaisisi sitä, onko siihen sovellettava maankäyttösopimusten yhteydessä sovellettavaa lainsäädäntöä. Sopimuksen sisältö olisi tässä suhteessa ratkaiseva. Tämä vastaa oikeuskäytäntöä.

Suunnitteluvaraus muistuttaa menettelyltään tontinvarausta, sillä olennaisella erotuksella, että varattavan alueen asemakaava on suunnitteluvaramuksen yhteydessä yleensä tarkoitus laatia tai sitä on tarkoitus muuttaa. Tontinvarauksessa on kysymys jo asemakaavoitettua aluetta

koskevasta varauksesta ilman kaavan muuttamistarkoitusta eikä sillä sen vuoksi ole kytkentää maankäyttösopimukseen liittyvään sääntelyyn.

Kaavan laatimisen tai muuttamisen sisältyminen osaksi hanketta tekee suunnitteluvarauksella syntyvästä kunnan ja varaajan välisestä oikeussuhteesta maankäyttösopimussuhdetta muistuttavan. Suunnitteluvaraus liittyy sekä kaavoitukseen että kaavan toteuttamiseen kuten maankäyttösopimuskin. Varaajalle syntyy lisäksi yksinoikeus suunnitteluun, ja yksimielisyyden vallitessa myös kaavoituksen ja tontinmuodostuksen jälkeen syntyvään rakentamiskelpoiseen tonttiin. Ongelmalliseksi muodostuu epäselvä suhde kaavoitukseen.

Pykälässä edellyttäisiin suunnitteluvaraukseen perustuvan menettelyn ja kaavoituksen kytkemistä yhteen siten, että suunnitteluvaraukseen perustuvien hankkeiden suhteessa kaavoitusmenettelyyn olisi huomioitava mm. maankäyttösopimusta koskevat säännökset. Menettelystä ei säädettäisi yksityiskohtaisesti. Päätarkoituksena olisi suunnitteluvarauskäytäntöjen avaaminen nykyistä avoimemmin osaksi kaavoitusmenettelyä.

Kunta ratkaisisi toimintatavan ottaen huomioon maankäyttösopimuksia koskevan sääntelyn. Yksi mahdollinen toimintatapa voisi olla suunnitteluvarauspäätöksen, kaavoituksen käynnistämisen ja kaavan laatimisen käynnistämisen kytkeminen ajallisesti yhteen. Tällöin suunnittelun käynnistyessä tulisi myös kaavoitus vireille ja hanke julkisesti arvioitavaksi.

Kunta on myös suunnitteluvarausmenettelyn osapuolena viranomaisasemassa. Toiminnassa on siten jo nyt huomioitava hyvän hallinnon perusteet ja viranomaisen toimintaa koskevat julkisuusvaatimukset. Suunnitteluvarausmenettelyä ja siihen rinnastettavia muita toimintatapoja olisi myös pidettävä kunnan käyttäminä maapoliittisina välineinä, joita koskisivat myös maapolitikkaan liittyvät yhdyskuntakehittämislain säännökset (luku 2). Menettelyt olisi sovitettava maapolitiikan kokonaisuuteen.

16 §. Maankäyttösopimuksen laatimismenettely. Pykälällä selkeytettäisiin maankäyttösopimuksen laatimismenettelyä.

Pykälän sisällön pohjana olisi nykyinen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 b §:n 4 momentti. Kunnan olisi tiedotettava aikomuksestaan tehdä maankäyttösopimus kaavan vireille tulosta ilmoittamisen yhteydessä ja kaavoituksen muissa kuulemisvaiheissa sekä tarpeen mukaan kaavasta muuten tiedotettaessa. Jos sopimuksen laatimisen tarve kävisi ilmi vasta kaavan vireille tulon jälkeen, asiasta olisi tiedotettava viipymättä tarpeen tultua ilmi.

Jos maankäyttösopimukseen rinnastettava oikeussuhde syntyisi ennen kaavoituksen käynnistämistä, olisi tästä tiedotettava erikseen osallisten tiedon saannin kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi suunnitteluvarauksen yhteydessä. Jos kaavoitusmenettely ei olisi käynnissä, olisi osallisille varattava erikseen mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Tiedottamisen ja vuorovaikutuksen tavoista säädettäisiin joustavasti. Menettelyt olisi sovitettava vastaamaan käsillä olevaa tilannetta.

Tiedottamisen yhteydessä olisi tuotava esille sopimuksen osapuolet, sovittaviksi aiottu asia yleispiirteisellä tasolla ja annettava tieto siitä onko tarkoitus sopia myös maankäyttökorvauksesta. Tiedottamisen tapa jäisi kunnan ratkaistavaksi, mutta siltä edellyttäisiin kytkeytymistä sopimiseen liittyvästä kaavasta tiedottamiseen.

Kunnan olisi huomioitava sopimuksesta ja sopimusaikomuksesta tiedottaessaan kuntalain viestintää koskevat säännökset, käsillä olevan asian luonteen edellyttämä tiedottamisen tarve ja mahdollinen eriaikainen päätöksenteko sopimuksesta ja kaavasta.

Tiedottamista sopimuksesta rajoittaisivat julkisuuslain 24 § 1 momentin salassapitoperusteet. Kunnan ei tarvitsisi tiedottaa sellaisesta sopimuksen osasta, joka olisi pidettävä salassa esimerkiksi liikesalaisuuden vuoksi. Pelkkää maankäyttökorvauksen määrää ei kuitenkaan voitaisi pitää salassapidettävänä tietona.

17 §. Maankäyttö- tai kehittämiskorvaus erityistapauksissa. Pykälässä säädettäisiin kiinteistönomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin erityistapauksissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa kiinteistönomistajalla, jolle aiheutuisi rakentamislain (751/2023) 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tai 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan myöntämisestä tämän lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun hyötyyn rinnastettavaa merkittävää hyötyä, olisi velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Maankäyttö- tai kehittämiskorvauksen soveltamisen sallimista tällaisissa tilanteissa voitaisiin pitää perusteltuna, kun lupamenettelyjen mahdollistaman rakentamisen vaikutukset yhdyskuntarakentamisen tarpeeseen olisivat samankaltaisia tai jopa samantaisia kuin kaavalla mahdollistettavalla rakentamisella. Myös kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi perusteltua, että 10 §:n mukaisen kiinteistönomistajan osallistumisvastuun toteutuminen ei olisi riippuvainen valittavasta viranomaismenettelystä.

Soveltaminen olisi kuitenkin rajatumpaa kuin kaavoituksen yhteydessä. Rajaamisen keskeisinä syinä olisi pidettävä lupamenettelyjen ajallisesti ja sisällöllisesti suppeampia osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä, pääsääntöisesti alemmalle tasolle kunnassa siirrettyä päätösvaltaa ja suppeampaa muutoksenhakumahdollisuutta. Nämä seikat olisivat omiaan vähentämään päätöksenteon julkista kontrollia verrattuna kaavoituksesta päättämiseen. Sopiminen olisi tämän vuoksi mahdollista vain kustannuksista eikä 13 §:n mukaista mahdollisuutta sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista voisi soveltaa.

Menettely ei vaikuttaisi asemakaavan laatimistarpeeseen, mistä säädetään alueidenkäyttölaissa. Alueidenkäyttölain X §:n mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää ja maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Vaikka asemakaavan laatimistarve on määritelty varsin yleisellä tasolla, on selvää, ettei mahdollisuus yhdyskuntarakentamisen kustannusten perimiseen ole asemakaavatarvetta määrittävä tekijä. Poikkeamismenettelyn ja puhtaan siirtymän sijoittamisluvan soveltuvuus kulloisenkin hankkeen viranomaismenettelyksi on ratkaistava näiden lupien myöntämisen edellytyksiä ja kaavan laatimistarvetta koskevien säännösten perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan ja kiinteistönomistajan mahdollisuudesta sopia kiinteistönomistajan osallistumisesta kustannuksiin tai kunnan mahdollisuudesta määrätä kiinteistönomistajan maksettavaksi tämän lain 18 §:ssä tarkoittaman kehittämiskorvauksen. Sopimus voisi koskea vain kustannuksiin osallistumista eikä siihen sovellettaisi tämän lain 13 §:n säännöksiä. Kustannusperustaisuus edellyttäisi luvitettavan hankkeen yhdyskuntarakentamisen kustannusten laskentaa tai arviointia kuten kaavahankkeen yhteydessäkin. Kustannusten muodostuminen kytkeytyisi luvitettavan hankkeen ominaisuuksiin. Esimerkiksi rakentamislain 57 §:n mukainen poikkeamislupa voidaan myöntää *alueidenkäyttölaissa säädetystä tai sen nojalla annetusta ja [rakentamislain] säädetystä tai sen nojalla annetusta säännöksestä, määräyksestä,*

kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeamistoimivalta on laaja. Hankkeen vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, mistä poikkeaminen myönnetään.

Sopimuksen laadintamenettelyssä olisi noudatettava lupamenettelyyn soveltaen mitä 16 §:ssä säädetään. Tämä tarkoittaisi kunnan velvoitetta tiedottaa sopimisen tarpeesta ja sisällöstä siten, että se olisi lupamenettelyn osallisten tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta riittävää. Sopimuksen julkisuus määräytyisi julkisuuslain säännösten perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan kustannuksiin osallistumista koskeva sopimus tai päätös kehittämiskorvauksesta voitaisiin tehdä vain jos 2 momentin mukaisen menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista olisi päätetty lainvoiman saaneessa maapoliittisessa ohjelmassa. Arvon nousun merkittävyyden kynnyksarvon ja korvauksen määrän ylärajaan sovellettaisiin mitä tämän lain 19 §:ssä säädetäisiin. Säännöksessä esitettäisiin käytettäväksi joko kehittämiskorvausta tai yksinomaan kustannuksiin perustuvaa sopimuskorvausta.

18 §. Kehittämiskorvaus. Kehittämiskorvausta koskevat yleiset säännökset sisältyisivät tähän lainkohtaan. Pykälä vastaisi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 c §:n pääsisältöä, sillä poikkeuksella, että kehittämiskorvauksen määräämisen edellytyksistä ja enimmäismäärästä säädetäisiin seuraavassa pykälässä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunta voi periä kehittämiskorvauksen kiinteistönomistajalta, jos kiinteistönomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kyseessä on harvoin käytetty ja myös harvoin käytettäväksi tarkoitettu menettely, jolla on pyritty varmistamaan yhdenvertaisen kohtelun vähimmäisvaatimukset ja kiinteistönomistajan osallistumisvelvollisuuden toteutuminen.

Kehittämiskorvauksesta alun perin säädettyä sen tarkoituksiksi määriteltiin nimenomaan maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaaminen (HE 167/2022 vp, s. 16). Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO 2012:31 on alihintaiseksi väitettyä maankäyttökorvausta arvioitaessa otettu huomioon muun ohessa Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö. Päätöksessä KHO 2021:24 on erityisesti arvioitu sopimuskorvauksen alihintaisuutta suhteessa kunnan maapoliittisiin linjauksiin ja linjausten soveltamiseen liittyvää liikkumavaraa yksittäisessä tapauksessa.

Harkinnanvara kehittämiskorvauksen perimisessä voisi synnyttää kiinteistönomistajien epäyhdenvertaista kohtelua. Kiinteistönomistajan osallistumisvastuuta koskevan 10 §:n mukaan kiinteistönomistajia olisi kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena (*maankäyttökorvaus*) tai kehittämiskorvauksena. EU-lainsäädännön vaatimusten vuoksi on lisäksi varmistettava, ettei kehittämiskorvausta koskeva päätös sisällä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT 107 ja 108 art.) vastaisesti. Tästä ei säädetä yhdyskuntakehittämislainsäädännössä, mutta SEUT on jo sellaisenaan noudatettavaa EU-lainsäädäntöä, jonka sisältö on huomioitava myös yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla.

Kehittämiskorvaus voisi koskea vain asemakaava-aluetta kuten nykyäänkin. Kunnalle syntyy yleisten alueiden toteuttamisvelvollisuus asemakaavoituksen myötä. Kehittämiskorvausmenettely olisi edelleenkin tarkoitettu sopimiseen nähden toissijaiseksi ja sen olennainen sisältö säilyisi ennallaan. Kehittämiskorvauksella jaettaisiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Peruste olisi sama kuin voimassa olevassa laissa, mutta säännös pyrittäisiin kirjoittamaan yksiselitteisempään muotoon. Kehittämiskorvauksen perusteena olevista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista olisi säädetty 11 §:ssä.

Kiinteistönomistajalle kohdennettavan maksuosuuden laskennassa laskettaisiin ensin koko kohdealueen yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Tämä olisi se summa, joka jaettaisiin kiinteistönomistajien kesken maksettavaksi kehittämiskorvauksena. Kiinteistön arvonnousu olisi maksun jakamisen peruste, kuten nytkin. Se ei olisi siis maksun peruste. Kiinteistön arvonnousun määritelmä olisi lain 2 §:ssä. Korvausta määriteltäessä kiinteistönomistajan kaava-alueella omistamien kiinteistöjen yhteenlaskettu arvonnousu suhteutettaisiin koko kaava-alueen arvonnousuun. Kiinteistönomistajakohtaisesti lasketun arvonnousun osuus koko kaava-alueen arvonnoususta määräisi kiinteistönomistajan osuuden kaava-alueelle lasketuista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Arvonnousua arvioitaessa olisi lähtötilanteena kiinteistön arvo ennen kaavan laatimista tai muuttamista. Kohteen arvoa lähtötilanteessa arvioitaessa olisi otettava huomioon rakentaminen, joka olisi perustunut aiempaan lainvoimaiseen lupaan, vaikka rakentaminen ei olisikaan perustunut asemakaavaan. Tilanne voisi olla tällainen, jos kiinteistöllä olisi jo rakennus tai rakennuksia ennen ensimmäistä asemakaavaa, tai jos kiinteistöllä oleva rakentaminen olisi määrältään ylittänyt tai laadultaan poikennut asemakaavan sallimasta, mutta olisi perustunut lainvoimaiseen poikkeamislupaun. Näihin on rinnastettava tilanne, jossa lupa olisi myönnetty ja rakentaminen olisi aloitettu, mutta kesken. Tilanteet, joissa luvan saanutta rakentamista ei olisi aloitettu, olisi syytä arvioida tapauskohtaisesti. Luvan hakemisesta ja saamisesta ilman tarkoitustakaan rakentaa ei pitäisi voida hyötyä.

Kunkin kiinteistön arvonnousussa huomioitaisiin myös arvonnousua pienentäviä tekijöitä. Kaavan toteuttaminen voi edellyttää esimerkiksi olemassa olevien rakennusten purkamisia, kunnallisteknisten johtojen siirtämistä taikka pilaantuneen maaperän kunnostamista. Tällaiset tekijät voisivat pienentää kaavan tuottamaa kiinteistön arvonnousua ja siten pienentää kiinteistönomistajan osuutta yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Arvioinnissa olisi huomioitava 11 ja 12 §:ien sisältö

Edellä kuvattua kehittämiskorvauksen laskentatapaa ei pidä sekoittaa kehittämiskorvauksen enimmäismäärää rajoittavaan säännökseen 19 §:n 2 momentissa. Siinä olisi kysymys sen varmistamisesta, ettei kustannusperusteisesti laskettu kehittämiskorvaus olisi kohtuuton suhteessa omaisuuden arvonnousuun. Tätä selvennetään kyseisen pykälän perusteluissa.

Käytännön tilanteissa laskennassa jouduttaisiin huomioimaan myös sopimukseen perustuvat korvaukset (maankäyttökorvaukset), samoin kuin sopimustoiminnassa olisi huomioitava mahdollisuus kehittämiskorvauksen soveltamiseen. Tämä tekee laskennasta vaikeampaa erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta, etenkin koska sopimustoiminnassa ei ole velvoitetta pysyä yksinomaan kustannusperusteisuudessa.

Kuten nykyäänkin, arvonnousua määriteltäessä noudatettaisiin soveltuvin osin mitä lunastuslaissa säädetään korvauksen perusteista.

19 §. Kehittämiskorvauksen määräämisen edellytykset ja enimmäismäärä. Kehittämiskorvausta ei saa voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 c.4 §:n mukaan määrätä, jos kaavan kiinteistölle (tontille) tuottama arvonnousu ei ole merkittävä. Arvonnousun merkittävyys on ydinkriteeri kunnan oikeudelle määrätä kehittämiskorvaus. Numeerisena kynnyksenä asuntorakentamisessa on rakennusoikeuden tai lisärakennusoikeuden 500 k-m² määrä, millä täsmennetään merkittävyyden arviointia. Tätä suurempi asuinrakennusoikeuden lisäys katsotaan merkittäväksi. Muusta syystä tapahtuvan arvonnousun merkittävyydelle ei ole määriteltä vastaavaa täsmällistä kynnystä. Käytännössä merkittävyyttä on arvioitu näissä tilanteissa suhteessa asuntorakentamiselle annettuun täsmälliseen kynnysarvoon, jonka avulla on laskettavissa myös arvonnousun rahamääräinen arvo kohteen sijainnissa.

Kehittämiskorvauksen määrä ei saa voimassa olevan säännöksen mukaan ylittää 60 %:a asema-kaavan mukaisen tontin arvonnoususta (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 f §). Säännöksen tarkoituksena on, että ei syntyisi tilannetta, jossa kiinteistön arvonnousu käytettäisiin kokonaisuudessaan tai omistajan kannalta kohtuuttoman suurelta osalta yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamiseen. Lähtökohtana ylärajan valinnassa on ollut arvio kunnissa tuolloin noudatetusta käytännöstä. (ks. HE 167/2002 vp, s. 16).

Edellä mainitut arvonnousun merkittävyyden kynnyksarvo ja korvauksen enimmäismäärä suhteessa arvonnousun keskitettäisiin tähän pykälään, jolloin kehittämiskorvauksen määrän liikkumavara olisi helposti hahmotettavissa. Kunnille annettaisiin jossain määrin enemmän harkinnanvara rajojen päättämisessä, mitä selostetaan myöhempanä.

Merkittävän arvonnousun alaraja esitetään säilytettäväksi ennallaan 500 k-m²:ssa 3 momentissa esitetyin poikkeuksin. Neliömetrimääräinen kynnyksarvo on sikäli perusteltu, että se suhteutuu automaattisesti taloudelliselta arvoltaan kohdealueen tonttimarkkinaan, koska nimenomaisesti rakennusoikeuden hinta reagoi alueella vallitsevaan kysyntään. Ongelmana siinä on, että euroiksi laskettuna arvonnousun vaihtelu saattaa olla yksittäisenkin kunnan sisällä jopa monikymmenkertaista, mikä voi tarkoittaa kerrosneliömetrimääräisen kynnyksen taloudellisen arvon erittäin laajaa vaihteluväliä.

Täsmällistä perustetta tietyn neliömäärän valitsemiselle ei voida objektiivisesti määritellä. Kerrosneliömetrirajan merkitystä voi hahmottaa neliömäärän mahdollistaman asuinrakentamisen avulla. 500 k-m² vastaa likimain kahden tavanomaisen erillispientalon rakennusoikeutta, noin kuutta rivitalokolmiota tai noin kahdeksaa kerrostalokaksiota. Asuinrakentamisen määrä ja siihen liittyvä käyttöarvo ovat eri alueilla ja eri kunnissa keskenään vertailukelpoista. Merkittävyyden vaikea vertailtavuus aiheutuu voimakkaasti eriytyneestä rakentamisen kysynnästä ja rakennusoikeuden arvosta.

Kohdealueen ja täsmällisen sijaintipaikan kysynnän perusteella 500 asuinkerrosneliömetrin rakentamismahdollisuuden (rakennusoikeuden) taloudellinen arvo voi vaihdella muutamasta tuhannesta eurosta satoihin tuhansiin euroihin. Erittäin kysytyillä alueilla, joilla rakennusoikeuden arvo on korkea, 500 k-m²:n rakennusoikeuden arvo voi hyvinkin ylittää miljoona euroa.

Merkittävän alueellisen vaihtelun vuoksi kunta voisi päättää korkeammastakin sovellettavasta kehittämiskorvauksen kynnyksarvosta, mikä vastaisi voimassa olevaa säännöstä. Tästä säädettäisiin 3 momentissa. Arvonnousun merkittävyys on luonnollisesti erittäin paikkasidonnaista. Yksittäisen kunnan sisälläkin erot rakennusoikeuden arvossa voivat olla erittäin suuria. Paikallista kynnyksarvoa harkittaessa se olisi syytä suhteuttaa paitsi kysyntään myös rakentamismahdollisuuden tuottamisen kustannuksiin. Vähäisen kysynnän alueella esimerkiksi yhden pientalotontin muutaman tuhannen euron markkina-arvo ei vastaisi edes tontin tuottamisen kustannusta, joten olisi perusteltua nostaa kynnystä merkittävästikin.

Kehittämiskorvauksen määrän yläraja (2 momentti) on tarkoitettu varmistamaan sen, että kiinteistönomistajalle jää aina osuus kaavan tuottamasta arvonnoususta. Yläraja asetettaisiin suhteessa arvonnousun määrään kuten nykyäänkin. Kyse ei olisi siitä, että korvaus määrättäisiin prosenttiosuutena yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, vaan säännöksellä varmistettaisiin, että kustannuksiin perustuvan korvauksen määrä ei ylittäisi prosenttimääräisesti ilmoitettua ylärajaa suhteessa kiinteistön arvonnousuun.

Korvauksen enimmäismäärän yläraja säilytettäisiin nykyisen mukaisesti 60 %:na muodostuvasta arvonnoususta. Myös ylärajan määrittämisessä olisi kyse valinnasta eikä täsmällisesti oikeaa arvoa voisi faktaperustaisesti määrittää. Säännöksellä määriteltäisiin, minkä osuuden

arvonnoususta olisi aina kehittämiskorvaus määrättäessä jäätävä omistajalle. Kehittämiskorvauksen määrän leikkuri varmistaisi, että kaavan tuottamasta hyödystä jäisi vähintään 40 prosenttia kiinteistönomistajalle kustannuksiin osallistumisen jälkeen. Kustannusten ja korvauksen erotus jäisi siis kunnan veronmaksajien katettavaksi.

Yläraja tulisi käytännössä sovellettavaksi tilanteissa, joissa yhdyskuntarakentamisen kustannukset olisivat korkeita suhteessa arvonnouluun. Tyypillisimmissä tilanteissa olisi kyse siitä, että nimenomaan arvonnousu olisi heikkoa eli rakennusoikeuden arvo ei olisi korkea. Alueilla, joissa kysyntä ja siihen perustuva arvonnousu olisivat suuria, kehittämiskorvauksen yläraja tulisi sovellettavaksi harvoin, koska kehittämiskorvaus olisi yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin perustuva maksu. Kustannukset eivät välttämättä nouse samassa suhteessa kuin rakentamismahdollisuuden taloudellinen arvo nousee voimakkaan kysynnän alueilla. Soveltaminen voisi tällöin liittyä esimerkiksi tapauksiin, joissa tontin rakentamiskelpoiseksi saattaminen esirakentamalla tuottaisi suuria kustannuksia, jotka leikkaisivat arvonnousua, taikka tilanteisiin, joissa syntyisi huomattavia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia jo rakennetulla alueella esimerkiksi merkittävistä parannuksista liikennejärjestelyihin.

Kunnan toimivallasta prosenttirajan alentamisessa säädettäisiin 3 momentissa. Tällä voitaisiin tarpeen mukaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja sovittaa tarvittaessa arvoja paremmin kiinteistökehittämistä tukeviksi. Mahdollisuuden käyttäminen tulisi todennäköisesti harkittavaksi vähäisemmän kysynnän alueilla tai ajallisesti rajattuna pitkittyneen taantumien tilanteissa. Säännöksessä ei asetettaisi rajaa sille, kuinka suuria muutoksia voidaan tehdä. Kunta joutuisi asiasta päättäessään kuitenkin arvioimaan kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumista ja mahdollisen EU-säännösten vastaisen tuen syntymistä. Muusta kuin säännöksen edellyttämästä prosenttirajasta päätettäessä olisi arvioitava kiinteistönomistajalle jäävän osuuden kohtuullisuutta kunnan olosuhteet huomioon ottaen.

Kerrosneliometri- ja prosenttirajaa koskeva 3 momentin mukainen kunnan päätös olisi tehtävä pääsäännön mukaan osana kunnan maapoliittista ohjelmaa. Tällä voitaisiin parhaiten turvata säännöksen edellyttämä kiinteistönomistajien yhdenvertainen kohtelu ja osallistumismahdollisuudet. Päätös voitaisiin tehdä erillisenä siinä tapauksessa, että se koskisi yksittäistä kaavoitettavaa aluetta. Kaavoitettavalla alueella tarkoitettaisiin aluetta, jonka asemakaava tai asemakaavan muutos laadittaisiin ja hyväksyttäisiin yhdellä kertaa. Päätös olisi säännöksen mukaan mahdollista tehdä koko kuntaa, kunnan yhtenäistä osa-alueita tai kaavoitettavaa aluetta koskevaksi.

Kehittämiskorvausperusteiden suora rinnastaminen maankäyttökorvauksen suuruuteen ei vastaisi nykyisen eikä ehdotettavan säännösten sisältöä ja tarkoitusta. Yhteys syntyisi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kautta. Maankäyttösopimuksen sisällöstä (myös korvauksen määrästä) voitaisiin edelleenkin kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta sopia laajemminkin. Laajemmin sopiminen tarkoittaisi suurempaa vapautta sopimuksen sisällölle. Yhdenvertaisuuden toteutuminen ei olisi matemaattisesti tarkasteltua täsmällistä vastaavuutta vaan siinä olisi otettava huomioon muun muassa kohdealueiden olosuhteista ja muista kuin vastikkeeseen liittyvistä sopimusehdoista aiheutuvia tekijöitä. Yhdenvertaisuuden arvioimisessa olisi liikkumavaraa, kuten kaavoitukseen ja maankäyttökorvauksiin liittyvistä oikeustapauksista voidaan päätellä (korvauksista ks. KHO 2012:31 ja KHO 2021:24 sekä KHO 2016:8 ja kaavoituksesta esim. KHO 2014:76 ja KHO 2017:202).

20 §. *Yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden toteutusvelvollisuus.* Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 d §:n 3 momentin mukaan kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva

päätös on tullut lainvoimaiseksi. Säännös sisältää tavoitteellisen aikarajan toteuttamistoimille, mutta rajan noudattamatta jättämisellä ei ole seurauksia.

Pääsäännöksi, joka ilmaistaisiin 1 momentissa, esitetään kehittämiskorvauksen perusteena olevien toimenpiteiden toteuttamista olennaisilta osiltaan asemakaavan mukaisen maankäytön toteutumisen edellyttämässä ajassa. Tämä vastaisi voimassa olevien kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 86 ja 90 §:n mukaista velvoitetta katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamiselle. Olennaisilta osiltaan toteuttamisella tarkoitettaisiin sellaisia yhdyskuntarakentamisen toimenpiteitä, joilla on olennaista merkitystä kaava-alueen toteuttamisen ja käyttämisen kannalta. Olennaisuutta olisi arvioitava kaavan sisällön ja tarkoituksen perusteella. Olennaisia olisivat sellaiset toimenpiteet, jotka mahdollistaisivat kaavan mukaisen rakentamisen toteuttamisen merkittävilta osiltaan. Olennaisuuden arvioimisessa olisi huomioitava kaavon toteuttamiseen osallistuvien osapuolten mahdollisuus edetä kaavaa toteuttavissa hankkeissaan ja kaava-alueen käyttäjien tarpeet ja rakennetun ympäristön valmiuteen kohdistuvat oikeutetut odotukset.

Pykälään esitetään sisällytettäväksi kunnalle velvoite palauttaa kehittämiskorvaus tai osa siitä, jos niitä toimenpiteitä, joiden kustannukset olisi otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, ei olennaisilta osiltaan olisi toteutettu 15 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Vuosimääräisen enimmäisrajan asettaminen toimenpiteille suojaisi kiinteistönomistajien oikeuksia. Nykyisissä säännöksissä kunnalle ei ole määritelty sitovaa toteuttamisvelvoitetta. Velvoitteella palauttaa kehittämiskorvaus, jos toimenpiteitä ei olisi olennaisilta osiltaan tehty, olisi yksittäisissä tapauksissa merkittävä taloudellinen vaikutus. Se olisi kuntien kannalta merkittävä kannuste toimien toteuttamiseen. Esitettävä vuosimäärä on suhteutettu asetettavaan taloudelliseen uhkaan. Pidempi toteuttamisaika yhdistettynä velvollisuuteen palauttaa maksu asetettavien ehtojen täytyessä olisi selvästi velvoittavampi vaatimus kuin voimassa olevassa lainsäädännössä.

Palautettavalle korvaukselle olisi maksettava korkolain (633/1982) 12 §:n mukainen korko kehittämiskorvauksen maksupäivästä lukien. Tämän tarkoituksena olisi säilyttää maksetun kehittämiskorvauksen arvo. Kyse ei olisi viivästyskorosta vaan tuottokorosta. Oikeus korkolain 7 §:n mukaiseen viivästyskorkoon syntyisi siinä tilanteessa, kun ensinnäkin peruste kehittämiskorvauksen palauttamiselle olisi syntynyt säännöksen 2 momentin mukaisesti ja korvauksen palautus viivästyisi.

Maksun palautukseen oikeutettu olisi se, joka olisi suorittanut kehittämiskorvauksen kunnalle, tai jos alue on maksun määräämisen jälkeen luovutettu vastikkeellisella saannolla, se, jolle alue olisi luovutettu. Kun alue kehittämiskorvauksen maksamisen jälkeen luovutettaisiin vastikkeellisesti edelleen, olisi katsottava, että maksettu kehittämiskorvaus olisi huomioitu luovutuksen vastikkeessa (kauppahinta tai maanvuokra).

Palauttaminen edellyttäisi palautukseen oikeutetun hakemusta, koska palauttaminen olisi nimienomaisesti hänen etujensa mukaista. Kunta voisi myös palauttaa maksun oma-aloitteisesti ennen 15 vuoden määräaika, jos olisi selvää, että 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä ei voitaisi toteuttaa olennaisilta osiltaan määräajan kuluessa.

Kunnalle asetettaisiin neuvotteluelvoite tilanteessa, jossa olisi todennäköistä, että kunta ei pystyisi toteuttamaan 1 momentin mukaisia toimenpiteitä määräajassa. Neuvottelemisen tarkoituksena olisi tiedon jakaminen ja mahdollisesta toteuttamisen joustosta sopiminen. Neuvottelun järjestämisen ajankohdasta ei säädettäisi, mutta asian luonne edellyttäisi sen järjestämistä hyvissä ajoin ennen 15 vuoden määräajan täyttymistä. Kunnan ja palautukseen oikeutetun niin

sopiessa voitaisiin määräämää jatkaa enintään viidellä vuodella. Määräajan jatkaminen kunnan yksipuolisella päätöksellä ei olisi mahdollista.

Tilanteissa, joissa asemakaavan toteuttaminen osoittautuisi hyvin vaikeaksi, kunnan olisi syytä harkita muitakin keinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi asemakaavan muuttaminen ja ääritapauksessa jopa kaavan kumoaminen. Tällaisissa tilanteissa syntyisi todennäköisesti myös tarve kehittämiskorvauksen muuttamiseen tai oikaisemiseen. Asemakaavan toteutuneisuuden aste olisi otettava huomioon toimenpiteitä harkitessa.

Kehittämiskorvaus olisi julkisoikeudellinen maksu, joten mahdolliset maksun palauttamista koskevat riita-asiat käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Menettelystä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019; *HOL*).

Pykälä koskisi vain kehittämiskorvausta. Maankäyttösopimussuhteen ehdoista päätettäisiin sopimuksella. Maankäyttösopimukseen voitaisiin laajemmin sopimisen puitteissa sisällyttää sopimusehtoja, joilla asetettaisiin sopimusosapuolille aikamääriä kaavan toteuttamisessa. Aikamäärät voisivat liittyä kunnan velvollisuuteen toteuttaa yleisiä alueita, ja kiinteistönomistajien velvollisuuteen toteuttaa kaavan mahdollistamia talonrakennushankkeita. Sopimusosapuolet voisivat halutessaan tehostaa toteutusvelvollisuutta sopimussakolla. Sopimusehdoissa ei kuitenkaan olisi kysymys julkisoikeudellisesta toteuttamisvelvollisuudesta, kuten kehittämiskorvaukseen liittyvässä yhdyskuntarakentamisen toteutusvelvollisuudessa, vaan osapuolten keskenään päättämästä sopimusvelvoitteesta.

21 §. Kehittämiskorvauksen määrääminen. Kehittämiskorvauksen määräämisestä päättäisi edelleen kunta. Kunnanvaltuusto voisi hallintosäännössä siirtää toimivallan kunnan muulle toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle (kuntalaki 91.1 §), jos kunta ei katsoisi taroituksenmukaiseksi, että valtuusto päättäisi kehittämiskorvauksesta. Säännös vastaisi voimassa olevaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 g §:n 1 momenttia.

Voimassa olevan lain mukaan päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Nykyinen päätöksenteolle asetettu aikamäärä on vaikeatulkintainen, joten säännöksessä esitetään asetettavaksi yhden vuoden aikaraja päätöksen tekemiselle. Aika laskettaisiin asemakaavan hyväksymispäätöksestä. Jos määräämää ei noudatettaisi, oikeus kehittämiskorvauksen saamiseen raukeaisi.

Asemakaavan hyväksymispäätöstä koskeva mahdollinen valitus ei estäisi kehittämiskorvausta koskevan päätöksen tekemistä, koska korvauksen maksuunpano ei olisi mahdollista ennen kuin asemakaava olisi saanut lainvoiman ja kaavan mukainen rakentaminen olisi mahdollista.

Kuten nykyisinkin, kehittämiskorvauspäätöksestä tulisi ilmetä korvauksen määräämisen perusteet. Päätös olisi toimitettava maksuvelvolliselle todisteellisella tiedoksiannolla, koska se olisi maksuvelvollista velvoittava ja päätöksen saamisesta alkaisi kulua muutoksenhakuaika.

Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevan asian käsittelyyn ja päätöksen tekemiseen sovellettaisiin hallintolakia. Kehittämiskorvauksen määrääminen olisi luonteeltaan hallintoasia, joka ratkaistaisiin yksityiskohtaisten säännösten puitteissa eikä siihen liittyisi mainittavasti tarkoituksenmukaisuusharkintaa, minkä vuoksi asiaan soveltuisivat hyvin hallintolain mukaiset menettelyt.

Pääsääntönä säilyisi, että kehittämiskorvaus voitaisiin määrätä vain, jos asemakaava-alueelle olisi hyväksytty tonttijako. Tonttijako voisi olla joko asemakaavan yhteydessä hyväksytty tai erillinen, minkä vuoksi tonttijaosta päättämisen tavasta ei mainittaisi erikseen. Tonttijaon

hyväksymispäätöksestä tehty valitus ei olisi esteenä kehittämiskorvauksen määräämiselle. Tonttijaosta päättämisen tavan valinnassa olisi kuitenkin syytä ottaa huomioon kehittämiskorvauksen määräämiselle edellisessä momentissa asetettu aikaraja, koska erillistä tonttijakoa ei voi hyväksyä, ellei sen perusteena oleva asemakaava ole voimassa. Tonttijaon hyväksymisen perusteena voi tuki olla myös kunnanhallituksen päätöksellä voimaan (tai täytäntöön pantavaksi) määrätty asemakaava.

Kehittämiskorvaus määrättäisiin edelleen lähtökohtaisesti kullekin tonttijaon mukaiselle tontille erikseen. Samaan käyttötarkoitukseen osoitetulla korttelialueella, jolla olisi yksi omistaja, ei tonttijako olisi edelleenkään tarpeen, ja tällöin kehittämiskorvaus voitaisiin määrätä korttelikohtaisesti.

22 §. Kehittämiskorvauksen sitominen hintatason muutoksiin. Säännös vastaisi tarkoitukseltaan voimassa olevaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 g §:n 2 momenttia, mutta kiinteän 2 prosentin koron sijaan esitettäisiin kehittämiskorvauksen määrä sidottavaksi maarakennuskustannusindeksiin. Tavoitteena olisi toisaalta kannustaa kiinteistönomistajaa kaavan toteuttamiseen ja toisaalta kattaa osaksi kustannustason nousua (ks. HE 167/2002, s. 26). Kehittämiskorvauksen summa säilyisi nimellisarvoisena siihen asti, kunnes sen perusteena olevien päätösten voimaan tulosta olisi kulunut kaksi vuotta.

Kehittämiskorvaus olisi edelleen kustannusperusteinen maksu. Sen perusteena olevat kustannukset olisivat yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Yhdyskuntarakentaminen on pääasiassa yleisten alueiden toteuttamista maarakentamistoimenpitein. Kiinteä korko ei vastaisi yhdyskuntarakentamisen kustannuskehitystä.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten muuttumista kuvaa parhaiten juuri maanrakennuskustannusindeksi. Kunnan pitäisi pystyä kattamaan kehittämiskorvauksilla se osa yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, jonka kattamiseksi se on laskennallisesti varattu. Toteuttamisen hetki ei ole sama kuin kehittämiskorvauksen määräämisen hetki, eikä se ole välttämättä myöskään sama kuin kehittämiskorvauksen maksamisen hetki. Maksaminen on kytketty ajallisesti kaavan mahdollistaman rakentamisen rakentamisluvan lainvoimaisuuteen.

Indeksin muutosta ei huomioitaisi ajalta, jolloin tontilla olisi voimassa alueidenkäyttölain X §:n mukainen rakennuskielto. Tämä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

23 §. Lausunnon pyytäminen ja kiinteistönomistajan kuuleminen. Lausunnon pyytämistä Maanmittauslaitokselta ja kiinteistönomistajan kuulemistä koskeva säännös säilyisi asialliselta sisällöltään kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 h §:n mukaisena laajennettuna kuitenkin niin, että muunkin puolueettoman arvioijan käyttäminen olisi mahdollista.

Maanmittauslaitos tekee jatkuvasti erityisesti lunastustoimituksissa vastaavaa omaisuuden arvon arviointia ja on kuntaan nähden asemaltaan puolueeton.

Kuntalain 130 §:ssä säädetään kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Voimassa olevan 130 §:n 2 momentin säännöstä puolueettoman arvioijan käyttämisestä kiinteistön markkina-arvon arvioimisessa on käytetty ilmeisen sujuvasti ja ongelmattomasti. Arvon nousun arviointi kehittämiskorvauksen yhteydessä olisi ammattitaito- ja puolueettomuusvaatimukseltaan hyvin saman tyyppinen tehtävä kuin kuntalain 130.2 §:n tarkoittama tehtävä. Kuntalain 130 §:n perusteluissa todetaan mm. seuraavaa: ”Arvioijalla tarkoitetaan hyvämaineista henkilöä, joka on suorittanut alalle soveltuvan tutkinnon, jolla on riittävä kokemus ja joka on pätevä arvioimaan kyseisen tyyppisiä maa-alueita ja rakennuksia kyseisellä alueella. Arvioijan on oltava tehtäviään suorittaessaan riippumaton.

Julkisilla viranomaisilla ei ole oikeutta antaa hänelle määräyksiä arvioinnin tuloksesta.” (HE 268/2014 vp, s. 233).

Pykälästä poistettaisiin viittaus kuntalakiin, koska kehittämiskorvauksen määräämisessä siirryttäisiin noudattamaan hallintolakia. Tieto kuulemisesta voitaisiin antaa kiinteistönomistajalle tavallisena tiedoksiannon, koska vasta asiaa koskeva päätös olisi sillä tavoin kiinteistönomistajaa velvoittava, että todisteellisen tiedoksiannon käyttäminen olisi edellytettävä (hallintolaki 60 §).

24 §. *Kehittämiskorvauksen maksuvelvollisuus ja maksuunpanon ajankohta.* Kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaavaa koskevaa pykälää selvennettäisiin siten, että jos alue olisi kehittämiskorvauksen määräämisen jälkeen luovutettu vastikkeettomalla saannolla, siirtyisi vastuu korvauksen maksamisesta uudelle omistajalle. Jos omistus olisi siirtynyt ennen kehittämiskorvauksen määräämistä, korvauksen maksamisesta vastaisi luonnollisestikin korvauksen määräämisajankohdan aikainen omistaja.

Kehittämiskorvauksen maksuunpanon ajankohta kytkettäisiin edelleen asemakaavan perusteella myönnetyn rakentamisluvan lainvoimaisuuteen. Voimassa olevan säännöksen tarkoituksena on ollut, että kehittämiskorvaus peritään kiinteistönomistajalta kaavan antaman rakentamismahdollisuuden ja hyödyn konkretisoiduttua, jolloin on oletettavaa, että kaava-alueella palveleva yhdyskuntarakentaminen on useimmiten jo tehty. Nykyistä säännöstä vastaava maksuajankohta olisi kompromissi kunnalle aiheutuvien menojen toteutumisen ajankohdan ja rakentajalle syntyvien tulojen ajankohdan välillä. Lähtökohtaisesti kunnan olisi toteutettava vähintäänkin kohdealueen kadut ennen korttelialueiden rakentamista siihen kuntoon, että korttelin pääsee ja että teknisten verkkojen toteuttajat pystyvät toteuttamaan vähintäänkin rakentamisvaiheen edellyttämän tekniikan. Verkot toteutetaan pääsääntöisesti katualueille kadunrakentamisen yhteydessä.

Perusteltuna vaihtoehtona ajankohdalle olisi ollut mahdollista harkita maksuunpanon kytkemistä yleisten alueiden tai niiden olennaisen osan toteuttamiseen. Ajankohta vastaisi silloin kunnan maksettaviksi tulevien kustannusten syntymisen ajankohtaa. Se vastaisi myös pääsääntöistä kiinteistönomistajan rakentamismahdollisuuden syntymisen ajankohtaa sekä kaavan että yleisten alueiden toteutuneisuuden perusteella.

Kiinteistönomistajan mahdollisuus pyytää kehittämiskorvauksen maksuunpanoa jo ennen säädettyä ajankohtaa olisi tarpeen säilyttää. Omistaja voisi näin vapauttaa kiinteistön myöhemmästä maksusta esimerkiksi kiinteistön luovuttamista valmistelevana toimena.

25 §. *Kehittämiskorvauksen maksuunpano ja erääntyminen.* Pykälän sisältö vastaisi pitkälti voimassa olevaa sääntelyä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 j ja 91 l §:issä. Erona nykyiseen sääntelyyn olisi, että kehittämiskorvauksesta voitaisiin periä vain osa siinä tilanteessa, että kiinteistönomistajan alueesta luovutettaisiin vastikkeellisella saannolla vähäinen osa. Tämä rinnastuisi tilanteeseen, jossa rakentamisluvan perusteella toteutettaisiin vain vähäinen osa tontille kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrästä. Muutos noudattaisi nykyisen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 i §:n periaatetta lainvoimaisen rakentamisluvan ja vastikkeellisen saannon rinnastamisesta.

Kunta ja kiinteistönomistaja voisivat sopia kehittämiskorvauksen suorittamisesta kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena, mikä vastaisi sisällöltään nykyistä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 k §:ää.

Vähäistä suurempaa osaa koskevan rakentamisluvan tuleminen lainvoimaiseksi ja vähäistä suuremman osan luovuttaminen vastikkeellisella saannolla edellyttäisivät koko

kehittämiskorvauksen maksuunpanoa, kuten nykyäänkin. Luovutettavan alueen vähäisyyttä olisi arvioitava siihen kohdistuvan rakentamismahdollisuuden perusteella, jolloin vähäisyys tulisi molemmissa tilanteissa arvioitavaksi samalla perusteella.

26 §. Kehittämiskorvauksen viivästyskorko ja ulosottokelpoisuus. Kehittämiskorvauksen maksuaika, viivästyskorko ja ulosottokelpoisuus vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä, samoin rakentamiskehotuksen vaikutus maksuaikaan.

Kyseessä on verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 1 §:n 1 kohdan tarkoittama julkinen maksu, joka on viivästyskorkoineen ja korotuksineen saman lain 3 §:n 1 momentin perusteella suoraan ulosottokelpoinen. Julkisen maksun määritelmä on verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1324/2007) 2 §:ssä.

27 §. Kehittämiskorvauksen muuttaminen ja oikaiseminen. Kehittämiskorvauksen määräämiseen jälkeen tehtävät muutokset ja oikaisut päätökseen koottaisiin tähän pykälään. Voimassa olevassa laissa vastaavat säännökset ovat kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 m-o §:issä.

Kehittämiskorvauspäätös voitaisiin rauettaa, jos sen perusteet olisivat poistuneet, sen määrää voitaisiin muuttaa tai maksun ajankohtaa lykätä korvauksen kohtuullistamiseksi ja tehdä korvaukseen oikaisu vähäisemmin muuttuneita perusteita vastaavaksi. Muuttamismahdollisuudet olisivat varsin laajat.

Suurimpana muutoksena sääntelyyn olisi, että kunnalle ei jäisi harkintavaltaa vaan pykälän 2 momentissa luetellut muutokset edellyttäisivät kunnan muuttavan tai oikaisevan tehtyä päätöstä kehittämiskorvauksen määräämisestä. Kehittämiskorvauksen ja tässä pykälässä mainittujen muutosten luonne edellyttäisivät, että muutosten vaikutus korvaukseen huomioitaisiin.

Jos kunta tai muutoksenhakuomioistuin muuttaisi asemakaavaa tai tonttijakoa siten, että kehittämiskorvauksen perusteet olennaisesti poistuisivat, kunnan olisi määrättävä kehittämiskorvaus raukeamaan. Korvauksen määräämisen perusteet olisivat tällaisessa tilanteessa joko poistuneet kokonaan tai olennaiselta osaltaan, jolloin olisi selvintä, että päätös määrättäisiin raukeamaan. Nykyisen säännöksen mukainen korvauksen perimättä jättäminen jättäisi itse päätöksen voimaan, mikä ei olisi perusteltua, jos päätöksen perusteet olisivat olennaiselta osaltaan poistuneet. Tarvittaessa asiassa voitaisiin tehdä myöhemmin uusi päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä uusin perustein.

Jos asemakaava osoittautuisi vaikeasti toteutettavaksi tai toteuttamiskelvottomaksi, ei lupia haettaisi eikä hankkeita käynnistyisi siten, että kehittämiskorvaus tulisi ylipäätään maksettavaksi. Tällaisessa tilanteessa keinot tilanteen laukaisemiseksi sisältyisivät alueidenkäyttölakiin; kunta voisi käynnistää asemakaavan muuttamisen ja asettaa mahdollisesti rakennuskiellon, taikka kunta voisi käynnistää kaavan kumoamisen. Jos kaava on merkittävältä osaltaan toteuttamatta 13 vuoden voimassa olon jälkeen, rakentamislupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuskohteen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden (AKL X §). Tällöin kaavan yleinen toteuttamiskelpoisuus tulisi harkittavaksi.

Edellä kuvatut kunnan mahdolliset toimet ovat alueidenkäyttölain mukaisia. Yhdyskuntakehittämislainsäädännössä ei voi säätää kaavoitukseen ryhtymisestä. Toimet, joilla kunta puuttuu asemakaavan sisältöön (muuttaminen, kumoaminen) tai sen soveltamismahdollisuuteen (rakennuskielto, toteaminen ei-ajanmukaiseksi), synnyttäisivät tilanteen, johon voitaisiin soveltaa ehdotetun pykälän 1 momenttia.

Jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määräämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunnan olisi myönnettävä kokonaan tai osittain vapautus kehittämiskorvauksen suorittamisesta tai, jos muutos ei ole pysyvä, myönnettävä lykkäys maksun suorittamiseen. Kohtuuttomuuden arviointi olisi luonnollisesti vaikeaa, mutta selvän kohtuuttomuuden tultua todetuksi, ei olisi perustetta jättää harkinnanvaraa päättämiseen. Asian ratkaiseminen olisi siis kohtuuttomuuden olemassaolon arviointia, ja todetun kohtuuttomuuden oikaisemiseksi tarpeellisten toimien arviointia. Kohtuuttomuudessa olisi kysymys nimenomaan kehittämiskorvaukseen ja sen perusteisiin liittyvästä seikasta, ei esimerkiksi maksuvelvollisen muihin olosuhteisiin liittyvistä seikoista. Yksi mahdollinen kohtuuttomuusperusteen muodostava tilanne voisi olla käsillä, jos kehittämiskorvauksen suuruus ylittäisi merkittävästi 19 §:n 2 momentin mukaisen 60 % kiinteistön arvosta maksuunpanon ajankohtana. Tilanne olisi voinut syntyä esimerkiksi siten, että maarakennuskustannusten nousu olisi ollut nopeaa ja samalla rakennusoikeuden arvo olisi noussut selvästi vähemmän tai jopa laskenut.

Kehittämiskorvauksen perusteiden vähäisempien muutosten edellyttämät muutokset olisi mahdollista oikaista maksuunpanon yhteydessä. Oikaisemisesta päättäisi se, jolla olisi kunnassa toimivalta panna kehittämiskorvaus maksuun.

Kehittämiskorvauksen raukeamista, muuttamista ja oikaisemista koskevan asian vireille saattamista koskeva säännös olisi tarpeellinen siksi, että asia ei jäisi ratkaisematta vireillepanoon liittyvän epäselvyyden vuoksi. Asian voisi panna vireille joko maksuvelvollinen tai toimivaltainen viranomainen.

28 §. Kehittämiskorvauksia koskeva tietoaaineisto. Pykälässä säädettäisiin kehittämiskorvauksia koskevasta tietoaaineistosta. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Aiemmin käytetty termi luettelo muutettaisiin tietoaaineistoksi, mikä vastaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) käytettyä termistöä. Pykälän sisältöä täsmennettäisiin niin, että tietoaaineistoon sisällytettäisiin kaikki kehittämiskorvauspäätösten olennaiset tiedot sekä korvauksen maksuunpanoon ja maksun suorittamiseen liittyvät tiedot. Kunnan kehittämiskorvauksista tekemiin päätöksiin sisältyisivät pykälässä luetellut tiedot, joten kyseessä ei olisi uuden tiedon tuottamisesta vaan päätöksissä syntyneen tiedon kokoamisesta. Koottu tieto olisi helpommin vertailtavissa kuin yksittäiset päätökset.

Maapolitiikan harjoittamiseen yleisesti liittyvät tunnusluvut jäisivät raportoitaviksi maapolitiikkaan liittyvän seurantavelvollisuuden puitteissa. Kehittämiskorvauksia koskeva tietoaaineisto olisi yksi osa maapolitiikan seuranta-aineistoa tai seurannan lähtötietoaaineistoa.

Kehittämiskorvauksesta ja siihen liittyvistä olennaisista seikoista olisi edelleen viipymättä ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kehittämiskorvaukseen liittyvät tiedot ovat olennaisia kiinteistöä koskevia taloudellisia tietoja. Velvoite vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä.

7.1.4 4 Luku Kehittämisalue

29 §. Kehittämisalue. Pykälässä säädettäisiin nykytilaa vastaavasti kunnalle toimivalta päättää kehittämisalueeksi nimeämisestä. Kunta ratkaisisi hallintosäännössään toimivaltaisen päättäjän. Ilman toimivaltamääräystä hallintosäännössä päättäjä olisi kunnan valtuusto. Päätöksen kuntarajan ylittävästä kehittämisalueesta tekisivät kunnat yhdensuuntaisin päätöksin kukin oman hallintosääntönsä puitteissa. Tarve useamman kuin yhden kunnan alueella nimettävälle kehittämisalueelle voisi syntyä esimerkiksi kehittyvillä kaupunkiseuduilla. Kehittämisalueeksi nimeäminen olisi määräaikainen ja voimassa enintään 10 vuotta, mikä laskettaisiin päätöksen lainvoimaisuudesta lukien. Jos kehittämishanke edellyttäisi tätä pidempää aikaa, päätös olisi tehtävä

uudestaan. Toimintaympäristössä, kohdealueella ja kuntaorganisaatiossa olisi 10 vuoden kuluessa todennäköisesti tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka voitaisiin ottaa huomioon uudessa päätöksessä.

Pykälän 2 momenttiin tuotaisiin maankäyttösopimusta koskevien säännösten tavoin esille kehittämisaluepäätöksen suhde kaavoitukseen ja kaavojen sisältöön. Nimeäminen kehittämisalueeksi ei syrjäyttäisi kaavan laatimiselle tai sen sisällölle alueidenkäyttölaissa asetettuja vaatimuksia eikä nimeämispäätöksellä voisi määrätä sitovasti kaavan sisällöstä, mikä vastaisi myös nykyistä oikeustilaa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi yleiset edellytykset kehittämisalueeksi nimeämiselle. Aiemmin rakennetut ja rakentamattomat alueet rinnastettaisiin lähtökohtaisesti toisiinsa. Lähtökohtana olisi, että kehittämistarpeen olisi oltava merkittävä, mikä poikkeaisi jonkin verran voimassa olevasta kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 110 §:stä. Yleinen tarve edellytyksenä poistuisi ja korvattaisiin kehittämistarpeen merkittävyydellä nimeämisen edellytyksenä. Yleinen tarve liittyy käsitteenä erityisesti lunastamiseen, mikä tuottaisi kehittämisalueen yhteydessä asiaan liittymättömän kytkennän lunastuslakiin.

Merkittävyydelle ei voisi antaa yksiselitteistä kynnysarvoa, vaan se tulisi määräytymään hallinto- ja oikeuskäytännön kautta. Merkittävyyden määrittelijä olisi päättävä eli kunta. Vertailukohtaa merkittävyydelle voidaan hakea mm. kunnan alueen muista alueidenkäyttöhankeista, kyseessä olevan hankkeen ominaisuuksista, kohdealueen olosuhteista ja kehittämisaluetta koskevan sääntelyn tarkoituksesta.

Merkittävän kehittämisen tarpeella ei tarkoitettaisi vain julkisyhteisön tarvetta vaan laajemmin yhteiskunnan toimijoita koskettavaa ja heidän olojaan muokkaavaa tarvetta. Vaatimuksen voisi katsoa täyttyvän esimerkiksi silloin, kun laajahko, käyttötarkoitukseltaan epätarkoituksenmukaiseksi muuttunut alue otettaisiin uuteen, ajantasaista kysyntää vastaavaan käyttöön ja sen ympäristöolosuhteita kohennettaisiin. Hyöty kohdistuisi laajaan oikeudenomistajien joukkoon ja voisi jakautua laajemmin myös kuntalaisille ja muille kunnan jäsenille. Edellytyksenä olisi lisäksi maanomistuksen pirstoutuneisuus, kiinteistöjaotuksen hajanaisuus tai muu vastaava syy, joka vaikeuttaisi tavanomaisempien kehittämistoimien käyttämistä. Kehittämisaluenenettely ei siten soveltuisi esimerkiksi sellaisten alueiden kehittämiseen, jotka olisivat yhden tai hyvin harvojen kiinteistönomistajien hallussa. Niissä sopivin ja sujuvin yhteistoimintamenettely olisi kaavoituksen yhteydessä laadittava maankäyttösopimus.

Pykälään ei olisi tarkoituksenmukaista kirjata luetteloa sellaisista kehittämistarpeista, joiden ollessa merkittäviä voitaisiin kehittämisaluenenettelyä soveltaa. Tilanteet ja olosuhteet voivat olla hyvin vaihtelevia. Kyse voisi olla kohdealueen käyttötarkoituksen merkittävästä muuttamisesta, esimerkiksi teollisuuden tai logistiikan alueen muuttamista asuin- tai toimitilakäyttöön, taikka aiemmin väljästi rakennetun alueen merkittävästä täydennysrakentamisesta. Myös nykyisen säännöksen tarkoittama raideliikenneaseman läheisyyden tuottama kehittämistarve voisi edellyttää kehittämisalueeksi nimeämistä.

Kehittämistarve voisi tarkoittaa yleisten alueiden, rakennusten ja teknisten verkkojen laajaa uudistamista tai muuttamista siten, että uusi käyttö tai käytön tehostaminen olisi mahdollista. Hankkeeseen voisi liittyä muitakin tavoitteita kuten esimerkiksi elinympäristön parantamista, ympäristönsuojelutoimia, liikennejärjestelyiden parantamista, kulttuuriympäristön säilyttämistä tai muita näihin rinnastettavia tarpeita ja tavoitteita. Kehittämiseen voisi liittyä myös asunto- tai elinkeinopoliittisia tarpeita. Pykälällä ei pyrittäisi rajaamaan kehittämishankkeita, joihin menettelyä voitaisiin soveltaa. Kehittämisalueeksi nimeäminen perustuisi tapauskohtaiseen arviointiin.

30 §. Päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä. Pykälässä säädettäisiin päätöksestä kehittämisalueeksi nimeämisestä. Nykyinen lainsäädäntö ei vastaa toimintaympäristön käytännön tarpeita.

Kehittämishankkeen käynnistäminen edellyttää esisuunnittelua ja -selvittämistä, jolloin ei vielä ole tietoa hankkeen taloudellisesta järkevyydestä taikka kaavan laatimisen ja muuttamisen aikataulusta. Aluetta laajasti uudistava kehittämishanke ei voine toteutua ilman kaavan laatimista tai muuttamista, tai jos näin on, kunnan rooli kehittämisessä jää ohueksi. Kaavoitustarve olisi todennäköisesti mukana ehdottomassa valtaosassa hankkeita. Kuitenkin ennen kaavahankkeen käynnistämistä voisi olla tarpeen ja hankkeen etenemiselle eduksi, että alueen kiinteistönomistajat sitoutuisivat kehittämiseen ja saisivat tälle myös kunnan tuen.

Kehittämisalueeksi nimeäminen voitaisiin tehdä joko erillisenä päätöksenä tai päätettäessä käynnistää yleis- tai asemakaavan laatiminen tai muuttaminen. Päätämisen tavat olisivat valinnaisia. Erillinen päätös tehtäisiin todennäköisesti ennen kehittämiseen liittyvän kaavoituksen käynnistämistä, hankkeen esiselvitysvaiheessa tai sen päätteeksi.

Nykyisen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 111 §:n 1 momentin mukainen mahdollisuus nimetä kehittämisalue itse kaavassa on hankkeiden luonteen kannalta aivan liian myöhäinen ajankohta eikä tätä mahdollisuutta esitetä säilytettäväksi laissa. Tämän vuoksi ehdotetaan nimeämis päätöksen tekemistä kaavahankkeen käynnistyessä, jos päätös haluttaisiin yhdistää päätökseen kaavan laatimisesta. Nimeäminen vasta kaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä tuottaisi vaikeuksia kehittämishankkeen osapuolten luontevalle yhteistoiminnalle. Niissä tapauksissa, joissa päätös voitaisiin kehittämishankkeen luonteen vuoksi tehdä kaavoituksen loppuvaiheessa tai jopa jälkeen, voitaisiin aivan hyvin käyttää erillistä nimeämistä.

Päätösvalmistelulta edellytettäisiin vuorovaikutteisuutta. Erillisen nimeämis päätöksen ollessa kyseessä vuorovaikutuksen järjestämisestä säädettäisiin yleisluonteisesti, mutta edellytettäisiin erityisesti kohdealueen kiinteistönomistajien ja -haltijoiden kuulemista. Kunta voisi muuten varsin vapaasti sovittaa toimintansa kehittämishankkeen ja kohdealueen luonteeseen ja kunnassa noudatettuihin toimintatapoihin. Kaavoitusta koskevan päätöksen yhteydessä olisi luonnollisesti sovellettava alueidenkäyttölain kaavoitukselta edellyttämiä menettelyjä.

Kuntien yhteisen kehittämisalueen nimeämistä koskeva 2 momentti ei poikkeaisi sisällöltään nykyisestä sääntelystä. Myös 3 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevaa pykälää.

31 §. Aloite kehittämisalueen nimeämiseksi. Uutena säännöksenä kehittämisalueita koskevaan lukuun esitetään kohdealueen kiinteistönomistajille oikeutta tehdä kunnalle aloite kehittämisalueen nimeämiseksi. Tämä siirtäisi kehittämishankkeiden muodostamisen painopistettä kunnalta kiinteistönomistajille, mutta ei poistaisi kunnan toimivaltaa ratkaista kehittämisalueeksi nimeäminen. Aloitteeseen perustuva kehittämishankkeeksi nimeäminen vahvistaisi kohdealueen kiinteistönomistajien keskinäistä yhteistoimintaa ja sitoutumista kehittämiseen.

Aloiteoikeuden tarkoituksena olisi rohkaista kiinteistönomistajia hankkeiden käynnistämiseen ja mahdollistaa järjestäytynyt tapa saada tavoiteltu aluekehittämishanke käyntiin. Aloiteoikeus olisi kiinteistönomistajilla, kuitenkin niin, että kohdealue voisi olla aloitteentekijöiden omistuksia laajempi. Tällä mahdollistettaisiin järkevän suunnittelukokonaisuuden muodostaminen ja annettaisiin harkinta-aikaa muille kiinteistönomistajille päättää hankkeeseen liittymisestä.

Yksimielisyyttä ei edellytettäisi vaan aloitteen voisi tehdä yksittäinenkin kiinteistönomistaja, minkä kuntalakikin mahdollistaa. Yksittäisen omistajan tekemän laajan kehittämishankkeen etenemisen ennuste olisi kuitenkin todennäköisesti heikko. Kiinteistönomistajien keskinäinen sitoutuminen aloitteeseen olisi hankkeen etenemiselle eduksi.

Aloitteen sisällön vähimmäisvaatimuksista säädettäisiin 2 momentissa. Aloitteen sisällölle esitettävät vaatimukset olisivat luonteeltaan käytännöllisiä. Aloitteen tulisi olla sisällöltään luonnos päätökseksi kehittämisalueen nimeämisestä ja sisältää keskeiset perustelut päätökselle aloitteen tekijöiden kannalta. Suhde kaavoitukseen on olennainen seikka, ja tämän esille tuomista edellytettäisiin.

Pykälän 3 momentissa asetettaisiin määräaika kunnan asiaa koskevalle päättämiselle sellaisissa aloitteissa, joissa on mukana enemmistö alueen kiinteistönomistajista. Enemmistö laskettaisiin joko omistusten maapinta-alan tai rakennetun kerrosalan mukaan. Enemmistön osallistumisella aloitteeseen ei olisi muuta oikeusvaikutusta kuin säännöksessä mainittu vaikutus aloitteen käsittelyaikaan. Niiden aloitteiden käsittelylle, joissa aloitteen tekijöiden omistusosuus olisi pienempi, ei asetettaisi määräaika kunnan päätöksenteolle vaan noudatettaisiin kuntalain ja hallintolain vaatimuksia. Kunnan olisi silti käsiteltävä ne ilman aiheetonta viivytystä (HL 23.1 §).

Määräajaksi omistajien enemmistön tekemän aloitteen käsittelyyn esitetään kahdeksaa kuukautta. Hankkeet, joihin kehittämisalumenettelyä sovellettaisiin, olisivat lähtökohtaisesti monimutkaisia ja laajaan muutokseen tähtäviä. Kunta joutuisi tekemään tai teettämään alustavia selvityksiä, mahdollisesti pyytämään lausuntoja ja järjestämään neuvotteluja useiden osapuolten kanssa harkitessaan kehittämisalueeksi nimeämistä. Tähän tarvitaan aikaa.

Aloitteeseen osallistuvien kiinteistönomistajien määrän tavoittelemisella pyritäisiin siihen, että hankkeelle saataisiin jo alkuvaiheessa laaja kannatus, mikä helpottaisi kunnan tehtävää hankkeen edistämiseksi. Aloitteen tekijöille kannatuksen hankkimisesta koituva hyöty olisi määräaika asian käsittelylle kunnassa ja kiinteistönomistajien varhainen sitoutuminen kehittämiseen.

Kiinteistönomistajien täyden yksimielisyyden edellyttäminen ei ole mahdollista tällaisissa kehittämishankkeissa, joissa omistajia on lähtökohtaisesti paljon. Yksittäisten tai harvojen kiinteistönomistajien hankkeet eivät ohjautuisi kehittämisaluehankkeiksi.

32 §. Erityisjärjestelyt kehittämisalueella. Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 112 §:n mukaisissa erityisjärjestelyissä on menettelyjä, joiden käyttäminen on nykyisellään mahdotonta tai hankalaa tai jotka poikkeavat tarpeettomasti muista maapolitiikan välineistä. Lainkohdan mukaiset erityisjärjestelyt eivät ole omiaan edistämään kunnan ja usean yksityisen osapuolen välisten yhteistoimintahankkeiden syntymistä. Ehdotuksella pyritään muuttamaan säännöksiä käytännönläheisemmiksi, sitomaan ne maankäytösopimussääntelyyn ja korostamaan avoimen sektorin roolia kehittämishankkeiden ensisijaisena käynnistäjänä.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 112 §:n kohdan 2 mukaista kiinteistöjärjestelyä ei ole olemassa kiinteistötoimituksena. Lähinnä sitä vastaa kiinteistönmuodostamislain 12 luvun tarkoittama rakennusmaan järjestely, joka ei kuitenkaan ole käytettävissä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 112 §:ään perustuen. Lisäksi 112 §:n kohdan 2 mukainen järjestely lähtee ajatuksena siitä, että kehittämisalueen osapuolten kesken hyödyt ja kustannuksen tasataan kiinteistöjärjestelyllä, vaikka tämä olisi mahdollista myös sopimusperusteisesti. Kohdan 3 mukaan menettelyn perälaudaksi voidaan ottaa käyttöön julkisoikeudellinen kehittämismaksu, josta ei ole olemassa tarkempia säännöksiä. Maksu muistuttaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luvun mukaista kehittämiskorvausta ja vastaa samaan käyttötartpeeseen.

Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 112 §:n mukaisen kunnan etuusto-oikeuden laajentamisen (kohta 4) hyöty on saavutettavissa vain vahvasti kuntavetoisissa hankkeissa, joissa on tärkeää, että kehitettävät alueet saadaan kunnan omistukseen. Usean osapuolen yhteistyöhankkeissa laajennettu etuusto-oikeus voisi muodostua luottamusta

heikentäväksi tekijäksi. On muistettava, että kunta saa kehittämisalueellakin aina haltuunsa asemakaavan mukaiset yleiset alueet ja yleisten rakennusten tontit, tarvittaessa lunastamalla. Etuosto-oikeuden käyttämättömyys pienissäkin kiinteistökaupoissa – joita väistämättä tulee vastaan usean osapuolen kehittämishankkeissa – tuottaa aikatauluihin epävarmuutta, kun on selvitettävä, tuleeko kunta käyttämään etuosto-oikeuttaan. Kohdan 5 mukaisten valtion tukitoimien suuntaaminen alueelle on epävarmaa ja edellyttää neuvotteluita. Vaikka kehittämisalueen nimeämispäätöksessä olisi päätetty tämän keinon käyttämisestä, lopputulos eli tuen saaminen on epävarmaa.

Uudistettavassa säädöksessä säilyttäisiin mahdollisuus yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirtämiseksi erillisen yhteisön tehtäväksi. Toteuttamisvastuun siirto kohdennettaisiin kunnan toteutettaviksi kuuluviin katuihin ja muihin yleisiin alueisiin. Toteuttamisvastuulla tarkoitettaisiin yleisten alueiden ensikertaista rakentamista, ei niiden kunnossapitoa eikä esimerkiksi kadunpitovastuun siirtämistä kunnalta yhteisölle. Tämä ei kuitenkaan estäisi siirtämisestä myös kadunpitovastuuta, mutta vastuun siirtäminen ei perustuisi kehittämisaluepäätökseen vaan yhdyskuntarakentamislain säännöksiin. Nykyisessä kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999) kadunpitovastuun siirtämisestä on säädetty 84 §:ssä ja yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirtämisestä 91 §:ssä.

Erityisjärjestelyihin lisättäisiin uutena elementtinä maankäyttösopimukseen rinnastuva kehittämisaluesopimus, joka olisi osapuolten väliseen yhdensuuntaiseen tahtoon perustuva vapaaehtoinen sopimus. Kehittämisaluesopimus olisi perusluonteeltaan maankäyttösopimus ja siihen olisi sovellettava samoja säännöksiä, edellyttäen, että kehittämishanke edellyttää kaavan laatimista tai muuttamista. Erona perusmuotoiseen maankäyttösopimukseen olisi osapuolten suurempi määrä ja hankkeen suurempi monimuotoisuus, mikä johtaisi todennäköisesti siihen, että toteutuvat sopimukset olisivat yleispiirteisempiä, puitesopimuksen luonteisia. Vaikka tällainen sopimus olisi mahdollista laatia ilman erityistä säännösperustaakin, sen käytettävyyttä edistäisi asian kirjaaminen säännökseen.

Sopimuksen sisällöstä ei olisi tarpeen säätää enempää kuin maankäyttösopimusten sisällöstä. Käytäntö muovaisi sisältöjä. Kiinteistöjärjestelyistä sovittaisiin periaatetasolla; sitova sopiminen kiinteistökaupoista on tehtävä määrämutoisina kiinteistökaupan esisopimuksina, mikä ei sovellu puitesopimustyypiseen usean osapuolen sopimukseen. Kehittämisaluesopimus voisi kuitenkin linjata myöhemmin eri sopimuksilla ja päätöksillä toteutettavia kiinteistöjärjestelyitä.

Kiinteistöjärjestelyt olisivat nimenomaisesti kehittämisen kiinteistötöknisen toteuttamisen väline. Ensisijainen hyötyjen ja kustannusten tasaamisen väline olisi osapuolten välinen sopimus. Yhteistyösopimuksen rooli nostettaisiin keskiöön.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 112 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaisesta kiinteistöjärjestelystä luovuttaisiin eikä sitä korvattaisi myöskään KML 12 luvun mukaisella rakennusmaan järjestelyllä.

Kehittämisaluesäännöstöön tehtävät muutokset korostaisivat osapuolten yhteistoimintaa. Vapaaehtoisen sopimisen merkitys painottuisi. Kunnalla käytössä olevat keinot sen toteuttamisvastuulla olevien alueiden hankkimiseen olisivat riittäviä yhdyskuntarakentamisen toteuttamiseksi. Kiinteistönmuodostamislain mukaiset, jo olemassa olevat keinot, kuten vapaaehtoiset kaupat, tilusvaihto ja tontin osan lunastaminen, olisivat käyttökelpoisia rakennuskorttelien osien muodostamiseksi rakentamiskelpoisiksi tonteiksi.

Luonnoksessa esitetään, että kehittämismaksu poistettaisiin säännöksistä. Sille rinnakkainen menettely on jo olemassa (kehittämiskorvaus), ja sitä voitaisiin soveltaa tarvittaessa myös kehittämisaalueilla. Tätä täsmennettäisiin 33 §:ssä (*Muut säännökset kehittämisaalueesta*).

Etuoikeuden laajennettu käyttömahdollisuus jätettäisiin keinovalikoimaan esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa kunta olisi jo ennestään merkittävin kiinteistönomistaja kehittämisaalueella ja hankkeen toteuttamiseksi olisi tarpeellista saada myös tulevien rakennuskorttelien osia kunnan omistukseen koko hankkeen toteuttamiseksi. Kehittämisaaluepäätöksessä olisi kuitenkin syytä olla pidättyväinen tämän keinon käyttöön ottamisessa sellaisissa hankkeissa, joissa kunnan rooli ei ole kiinteistökehittämisen kannalta keskeinen, vaan roolina olisi lähinnä mahdollistaminen. Todennäköisesti kehittämishankkeet olisivat useimmiten jälkimäistä tyyppiä.

Alueelle suunnattavia tukitoimia koskeva kohta jätettäisiin sisällöltään ennalleen. Tukitoimet voisivat olla hyvinkin tarpeellisia. Tuen saamista ei voisi kuitenkaan tällä säännöksellä varmistaa. Luontevaa olisi sopia tukitoimista suurilla kaupunkiseuduilla maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL)-sopimusten laatimisen yhteydessä. Muilla alueilla ei ole olemassa vastaavaa vakiintunutta menettelytapaa.

33 §. *Muut säännökset kehittämisaalueesta.* Muilla säännöksillä selvennettäisiin kehittämisaalueeksi nimeämisen suhde kiinteistönomistajan velvollisuuteen osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (osallistumisvastuu), rinnastettaisiin kehittämisaaluesopimus oikeudellisesti maankäytösopimukseen silloin, kun kehittämisaaluehanke edellyttää kaavan laatimista tai muuttamista, ja korvattaisiin voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 112 §:n 3 kohdan tarkoittama kehittämismaksu yhdyskuntakehittämislain 18 §:n tarkoittamalla kehittämiskorvauksella viittaamalla lain 3 luvun säännöksiin.

Nykyisen säännösten perusteella on epäselvää, voitaisiinko kehittämisaalueella periä niin päätetäessä sekä kehittämiskorvaus että kehittämismaksu. Tämä tilanne ei ole tyydyttävä, koska molempien julkisoikeudellisten maksujen käyttötarkoitus on sama. Kehittämismaksun poistaminen säännöksistä selventäisi oikeustilan.

Säännösten tarkoituksena olisi kehittämisaaluesäännösten yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen siten, että kehittämisaalueella sovellettava normisto vastaisi olennaiselta sisällöltään maankäytösopimuksiin liittyviä, tuttuja ja vakiintuneita periaatteita, ja kehittämisaalueen suhde kaavoitukseen muodostuisi vastaavaksi.

7.1.5 5 Luku Tonttijako

34 §. *Tonttijako.* Pykälässä säädettäisiin tonttijaosta. Pykälän 1 momentin mukaan asemakaavassa rakennuksille ja muulle rakennustoiminnalle osoitettu kortteli (rakennuskortteli) tulisi jakaa tontteihin, jos rakennuskorttelin keskeinen sijainti, rakennuskorttelin rakennustehokkuus tai kiinteistöjärjestelmän selkeys sitä edellyttäisi. Korttelin jakaminen tontteihin tehtäisiin tonttijaolla. Tonttijako olisi sitova suunnitelma rakennuskorttelin kiinteistöjaotuksesta. Tonttijaon mukainen tontti (tonttijakotontti) olisi vielä muodostettava kiinteistöksi kiinteistönmuodostamislain säännöksiä noudattaen ja merkittävä tonttina kiinteistörekisteriin.

Tilanteet, jolloin rakennuskortteli olisi jaettava tontteihin vastaisivat voimassa olevan alueidenkäyttölain 78 §:n 1 momentin mukaisia sijaintiin, rakennustehokkuuteen ja kiinteistöjärjestelmän selkeyteen liittyviä perusteita. Tonttijaon tarve olisi lähtökohtaisesti tutkittava asemakaavaa laadittaessa ja tonttijako olisi laadittava ja hyväksyttävä joko osana asemakaavaa tai asemakaavassa olisi tarvittaessa annettava määräys erillisen tonttijaon laatimiselle. Käytännössä

tonttijakoja ovat laatineet suuret kaupungit joko koko kaupungin alueelle tai keskeisille alueille, joilla kiinteistöjärjestelmän selkeys on tarpeen.

Laista poistettaisiin ohjeellisen tonttijaon käsite. Sitovan tonttijaon sijaan käytettäisiin nimitystä tonttijako. Ohjeellisella tonttijaolla ei ole ollut kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999) perustuvia oikeusvaikutuksia. Ohjeellista tonttijako ei tämänkään vuoksi ole tarpeen säilyttää laissa. Ohjeellinen tonttijako ei ole sellaisenaan johtanut tonttien muodostumiseen, vaan kyse on pääsäännön mukaan tiloiksi muodostettavista (muista) rakennuspaikoista tai rakennuspaikkana toimivista tilan osista. Rakentamisluvassa osoitetun rakennuspaikan ja ohjeellisen tonttijaon mukaisen tontin ei ole edellytetty vastaavan toisiaan eikä ohjeellisen tonttijaon toteuttaminen ole ollut edellytyksenä rakennus- tai rakentamisluvan myöntämiselle. Tarkoituksena on ollut, että ohjeellisen tontin tai ohjeellisten rakennuspaikkojen rajoihin asemakaavamerkintöinä kiinnitettäisiin huomiota rakentamislupaa myönnettäessä tai sitovaa tonttijakoa laadittaessa.

Asemakaavassa rakennuskorttelin voisi edelleenkin jakaa ohjeellisiin tontteihin tai rakennuspaikkoihin sen mukaan kuin ohjeellisia merkintöjä yleisemminkin merkittäisiin kaavoihin. Ohjeellisesti merkityt tontit tai rakennuspaikat ohjaisivat tonttijaon laadintaa, jos asemakaavassa olisi määrätty laadittavaksi erillinen tonttijako. Jos asemakaavassa ei olisi määräystä erillisen tonttijaon laatimisesta ja hyväksymisestä, asemakaavan ohjeellisilla merkinnöillä helpotettaisiin esimerkiksi rakentamislupa-harkintaa, jossa tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei vaikeuteta korttelin muun osan käyttöä kaavan mukaisiin tarkoituksiin (rakentamislaki 44 § kohta 6).

Tarkemmin kaavojen määräyksistä ja kaavakohteista säädetään ympäristöministeriön asetuksessa maakunta-, yleis- ja asemakaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta (311/2024).

Pykälän 2 momentissa annettaisiin kunnalle mahdollisuus laatia tonttijako rakennuskortteliin myös tilanteissa, joissa ei välttämättä olisi käsillä 1 momentin mukainen peruste, mutta tonttijako olisi tarpeen asemakaavan toteuttamiseksi. Uutena kirjauksena annettaisiin kiinteistönomistajalle oikeus hakea tonttijakoa. Kiinteistönomistaja voisi joko asemakaavan laadinnan yhteydessä tai myöhemmin hakea kiinteistölleen tonttijakoa, jos se asemakaavan mukaan sijaitsisi rakennuskorttelissa. Lisäksi säädettäisiin voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 §:n 2 momenttia vastaavasti mahdollisuudesta laatia ja hyväksyä tonttijako korttelin osa ja yksittäinen tontti kerrallaan, jos se onnistuisi vaarantamatta muun korttelinosan jakamista tontteihin. Kortteli on yksi suunnittelukokonaisuus ja muutokset kiinteistöjaotukseen olisi suunniteltava kokonaisuuden kannalta hallitusti. Kortteliin ei saisi jäädä sellaisia osia, jotka eivät muodostaisi rakentamiskelpoista tonttia. Tämä edellytys olisi otettava huomioon silloinkin, kun tonttijako laaditaan vain osalle korttelin aluetta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 §:n 2 momenttia vastaavasti, että rakennuskortteliin voitaisiin suunnitella yksi tai useampi tontti. Lisäksi säädettäisiin nykyiseen tapaan mahdollisuudesta kolmiulotteiseen tonttijakoon. Tonttijako voi olla kokonaan tai osittain kaksiulotteinen tai kolmiulotteinen. Tonttijaossa on nykyisellään mahdollista tehdä monenlaisia ja sekamuotoisiakin ratkaisuja tonttien vaaka- ja pystysuuntaisten rajojen suhteen, järjestelmä on tältä osin joustava.

35 §. Tonttijaon hyväksyminen, muuttaminen ja kumoaminen. Pykälässä säädettäisiin tonttijaon laatimisesta. Tonttijaon laatisi ja hyväksyisi kunta. Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 a §:n 1 momentin tapaan kunnan tehtävänä olisi huolehtia tonttijaon laatimisesta ja hyväksymisestä. Kunta päättää hallintosäännössään hyväksyjästä (toimielin, vi-
ranhaltija).

Pykälän 1 momentin mukaan tonttijako voitaisiin laatia ja hyväksyä joko osana asemakaavaa tai erillisellä päätöksellä, kuten nykyäänkin. Kun tonttijako laadittaisiin ja hyväksyttäisiin osana asemakaavaa, menettelyssä noudatettaisiin mitä menettelystä asemakaava-asiassa säädetään alueidenkäyttölaissa. Laadittaessa tonttijako osana asemakaavaa tulisi se myös hyväksytyksi samalla päätöksellä asemakaavan hyväksymisen kanssa. Tämä olisi syytä ottaa huomioon hallintosääntöä laadittaessa, jos erillisen tonttijaon hyväksyjä olisi eri kuin kaavan hyväksyvä toimielin. Tonttijaon laatimis- ja hyväksymismenettelyssä noudatettaisiin hallintolakia siltä osin kuin muualla laissa ei toisin säädettäisi.

Pykälässä säädettäisiin myös tonttijaon muuttamisesta ja kumoamisesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 80 §:n 2 momenttia vastaavista edellytyksistä, jolloin tonttijakoa voitaisiin muuttaa. Yleisenä edellytyksenä olisi, että muutos edistäisi rakennuskorttelin tai sen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Asemakaava olisi aina ohjeena tonttijakoa muutettaessa.

Kunta voisi muuttaa tonttijakoa, kun tonttijako ei sopeutuisi asemakaavaan tai vallitseviin omistuso-
loliin tai se olisi muutoin sopimaton. Esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa tontin raja on saattanut muuttua siitä syystä, että tontista vain osa on otettu mukaan toiseen asemakaava-alueeseen, esimerkiksi katualueeksi, tonttijakoa joudutaan muuttamaan. Muuttaminen voisi tapahtua erillisellä päätöksellä eikä koko tonttia edellytettäisi otettavaksi mukaan asemakaava-alueeseen. Tonttijaon muutos erillisellä tonttijaolla tietenkin edellyttäisi, että jäljelle jääneestä tontin osasta olisi muodostettavissa rakentamiskelpoinen tontti.

Tonttijaon muuttaminen olisi mahdollista myös silloin, kun niiden tonttien omistajat, joita muutos koskee, ovat siitä yksimieliset. Tonttien omistajien tulisi hakea muutosta yhdessä.

Pykälän 3 momentin mukaan kunta voisi kumota tonttijaon, jos tonttijako olisi ilmeisen tarpeeton tai kumoamiseen olisi muu erityinen syy. Kun tonttijako kumottaisiin, sen oikeusvaikutukset luonnollisesti lakkaisivat olemasta voimassa. Jo muodostettujen tonttien kiinteistöoikeudellinen laji ei asemakaavan tai tonttijaon kumoamisen vuoksi kuitenkaan muuttuisi automaattisesti takaisin tilaksi tai muuksi kiinteistörajaksi.

Jos alueelta kumottaisiin asemakaava, jonka toteuttamiseksi olisi hyväksytty tonttijako joko osana asemakaavaa tai erillisenä, tulisi myös tonttijako kumota asemakaavan kumoamisen yhteydessä. Tämä olisi tärkeää, jotta asemakaavattomalle alueelle ei turhaan jäisi voimaan tonttijakoa, joka ei olisi täytäntöön pantavissa eikä kiinteistönomistajan tarvitsisi erikseen hakea tonttijaon kumoamista. Tonttijaon kumoaminen mahdollistaisi kiinteistörekisterilain (392/1985) 3 §:n sujuvan soveltamisen ja kiinteistöjärjestelmän pitämisen selkeänä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tontin- ja tontinosan omistajan tai haltijan oikeudesta hakea tonttijaon muuttamista ja kumoamista. Tonttijaon muuttamiseen ja kumoamiseen sovellettaisiin tonttijaon laatimista koskevia säännöksiä. Tonttijako voitaisiin siis muuttaa tai kumota osana asemakaavaa tai erillisellä päätöksellä.

36 §. Tonttijaolle asetettavat vaatimukset. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 §:n 3 momenttia vastaavasti, että tonttijaon olisi oltava tarkoituksenmukainen ja siinä olisi mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota maanomistusoloihin. Tarkoituksenmukaisuus liittyisi tontin rakentamiseen ja muuhun käyttämiseen asemakaavan osoittamaan tarkoitukseen. Tontin omistuso-
lolla on merkitystä, koska rakentamisluvan edellytyksenä on tontin kuuluminen samalle omistajalle. Tonttijakoa laadittaessa olisi mahdollisuuksien mukaan otettava maanomistusolot huomioon, mutta aina se ei ole mahdollista huomioon ottaen asemakaavan tavoitteet ja sisältövaatimukset. Omistusolojen

tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi voidaan tarvittaessa käyttää kiinteistönmuodostamislain 62 §:n mukaista tontin osan lunastamista.

Pykälän 2, 3 ja 4 momentit vastaisivat voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:ssä säädettyjä tonttijaon laatimissääntöjä, jotka tuotaisiin lain tasolle.

Tontin olisi pääsääntöisesti rajoitettava katualueeseen tai erityisestä syystä muuhun yleiseen alueeseen, jonka kautta tontille on järjestettävissä ajokelpoinen yhteys Tätä ei tarvitsisi soveltaa, jos ajokelpoinen yhteys ja tekninen huolto voitaisiin järjestää rasiteoikeutena toisen tontin kautta. Tällainen rasiteoikeus voidaan kuitenkin perustaa enintään kahta tonttia varten. Tontit tulisi muodostaa sen muotoisiksi ja suuruisiksi kuin rakentamisen, tonttien käytön ja niiden teknisen huollon kannalta on tarkoituksenmukaista.

Pykälän 4 momentin mukaan tonttijako voitaisiin 2 momentin 1 kohdasta ja 3 momentista poiketen laatia myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, jos tällainen muu tapa olisi suunniteltu ja hyväksytty alueen asemakaavassa. Edellytyksenä on, että kulkuyhteys, joka tonttijaossa toteutetaan, perustuu nimenomaiseen asemakaavassa esitettyyn suunnitelmalliseen ratkaisuun. Silloin kuin ratkaisu perustuu asemakaavaan, se on tehty avoimesti ja vuorovaikutteisesti kaavoituksen yhteydessä, asemakaavoituksen tavoitteita ja sisältövaatimuksia noudattaen.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa ja 3 momentissa säädetystä voitaisiin poiketa myös, jos alueella on voimassa kolmiulotteinen tonttijako tai sitä ollaan laatimassa. Kolmiulotteinen tonttijako tuottaa kortteliin kolmiulotteisia kiinteistöjä, tai kolmiulotteisten ja kaksiulotteisten kiinteistöjen mosaiikin. Rakennukset voivat sijaita 3D-tonteilla tai 3D-tontit rakennuskokonaisuuksissa – monissa kerroksissa, rinnakkain ja sisäkkäin. Kolmiulotteisissa kiinteistöissä kulkuyhteydet tonteille on jo lähtökohdiltaan järjestettävä muulla kuin perinteisellä, katuun rajoittuvalla tavalla, jollei kolmiulotteinen kiinteistö satu sijaitsemaan tontin reunalla katutasossa. Kolmiulotteisille kiinteistöille ja niiden välissä sijaitseville kaksiulotteisille kiinteistöille on tarpeen säätää lähtökohtainen vapautus katuun rajoittumisen ja siihen liittyvän ”enintään yhden tontin kautta kulkemisen” säännöstä. Käytännössä kulkuyhteyksistä sovitaan tonttijakoalueen kiinteistönomistajien kesken ja niistä huolehtimisen viranomaisvalvonta jää tonttijaon myöhempisiin vaiheisiin, eli rakentamislupamenettelyyn ja kiinteistönmuodostamisvaiheeseen.

37 §. Tonttijaon laatijan pätevyys. Pykälässä säädettäisiin tonttijaon laatijan pätevyydestä. Tonttijaon laatijalta edellytettäisiin soveltuvaa maanmittausalan korkeakoulututkintoa. Myös alempi maanmittausalan perustutkinto voisi antaa pätevyyden tonttijaon laatimiseksi, mutta pätevyyttä olisi arvioitava suhteessa laadittavana olevan tonttijaon vaativuuteen. Alalta hyvän työkokemuksen hankkinut henkilö voi hyvinkin olla pätevä koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella laatimaan tonttijaon. Pätevyyttä arvioitaessa on syytä pitää mielessä, että laatijan pätevyys on voitava perustella tilanteessa, jossa tonttijaon kohdistuu valitus.

Pätevyyttä koskevaa säädöstä sovellettaisiin sekä asemakaavan yhteydessä että erillisenä laadittavaan tonttijaon. Kaavoittajan tulisi siis suunnitella tonttijaon yhdessä tonttijaon laatijan kanssa ja tonttijaon laatija laatisi asemakaavassa osoitetusta tonttijaosta tonttijaon kartan. Voimassa olevassa laissa on säädetty ainoastaan erillisen tonttijaon laatijan pätevyysvaatimuksesta, mikä on johtanut siihen, että asemakaavassa osoitettavan tonttijaon on saattanut laatia kaavoittaja, jolla ei ole ollut pätevyyttä tonttijaon laatimiseen. Sitova tonttijaon osoitus on osoitettu vain asemakaavakartalla eikä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 38 §:ssä säädettyjä tietoja ole esitetty erillisellä kartalla.

Tonttijaon laatijan pätevyydestä on säädetty voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:n 4 momentissa, jonka mukaan pätevä on pidetty kunnan kiinteistöinsinööriä

tai hänen määräämänsä alan teknikkotasaisen tutkinnon suorittanutta henkilöä. Voimassa olevassa laissa kunnan kiinteistöinsinööristä 2 §:ssä (557/1995, muutettu lailla 299/2000) kiinteistöinsinöörin kelpoisuusehtona on Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla suoritettu tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto.

Nykyään tehtäviä hoitavat kiinteistöinsinöörit ja vähintään teknikkotasaisen tutkinnon suorittaneet olisivat päteviä myös ehdotettavan pätevyysvaatimuksen mukaan. Muutos ei edellyttäisi siirtymäsäännöstä.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 37 §:n 4 momentin mukaan laatijan tulisi olla viranhaltija. Tätä edellytystä ei enää kirjattaisi lakiin, vaan kunnan olisi itse päätettävä siitä, tulisiko laatijan olla virassa vai hoidettaisiinko tehtävä mahdollisesti sopimusperusteisesti tai työsuhteessa. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, on hoidettava virkasuhteessa (kuntalaki 87 §). Julkisen vallan käyttämiseksi on katsottava tonttijaon hyväksymistä, muuttamista tai kumoamista koskevan päätöksen tekeminen. Tonttijaon laatijan tehtävä on tuottaa päätöksen perusteena oleva tonttijakoaineisto.

38 §. Tonttijaon esitystapa. Pykälässä säädettäisiin tonttijaon laatimisesta yhteen toimivassa tietomallimuodossa sekä tietojen vakiomuotoisena esittämisestä kartalla ja tarvittaessa erillisenä asiakirjana. Tonttijaon sisältävää karttaa kutsuttaisiin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 38 §:ää vastaavasti tonttijakokartaksi. Tarvittaessa tonttijaosta olisi laadittava erillinen asiakirja. Pykälän sisältö vastaisi pääosin voimassa olevaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 b §:ää.

Vaatus tietomallimuotoisuudesta on tullut lainsäädäntöön säädösmuutoksella 432/2023. Samassa yhteydessä on säädetty myös kaavojen ja rakentamisen lupien tietomallimuodosta. Kunta voisi yksittäistapauksissa soveltaa vuoden 2028 loppuun asti 31.12.2023 voimassa olleita säännöksiä yksittäisen tonttijaon laatimisessa. Tietomallimuodon edellyttämisen tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen, Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle (laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä 431/2023).

Tietomallimuotoisena laadittu tonttijako on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Tonttijakoa koskevan päätöksenteon yhteydessä hyväksytään tonttijaon ns. ihmisluettava tietosisältö ja usein erillisenä tietotulosteena, eli asiakirjana. Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n mukaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisten tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tonttijaon esitystavasta tilanteissa, joissa tonttijako laadittaisiin osana asemakaavaa. Asemakaavakartalla tulisi osoittaa tonttien rajat ja numerot, ja tonttijaosta olisi laadittava myös erillinen tonttijakokartta. Momentti vastaisi lähtökohtaisesti maankäyttö- ja rakennusasetuksen 38 §:n 2 momenttia, jonka mukaan asemakaavakartassa tulee osoittaa tonttien numerot ja rajat, mutta muut asetuksen 38 §:n 1 momentissa mainitut tiedot voidaan osoittaa erillisessä kartassa. Tarkoituksena on ollut, että erillinen tonttijakokartta laadittaisiin, jotta kaikkia tietoja ei tarvitsisi viedä asemakaavakarttaan. Tällä turvattaisiin asemakaavakartan selkeyttä.

Käytännössä säännöstä on voitu tulkita siten, että tonttijakokarttaa ei ole ollut pakko laatia, vaikka asemakaavakartassa on osoitettu sitova tonttijako. Näin on toimittu kunnissa, joissa ei ole ollut tonttijaon laatijan pätevyyttä omaavaa henkilöä. Vaikka tonttijako laadittaisiin asemakaavan yhteydessä, tonttijako ei olisi osa asemakaavaa. Asemakaava ja tonttijako olisivat omat

tietomallinsa, omat erilliset asiakirjansa. Tonttijako kuitenkin hyväksyttäisiin yhteiskäsittelyssä samalla päätöksellä, jolla asemakaava hyväksytään.

Tonttijaon yhteen toimivasta tietomallimuodosta ja vakiomuotoisesta esitystavasta ehdotetaan mahdollisuutta säätää tarkemmin ympäristöministeriön asetuksella. Tarvittavat tiedot saattavat muuttua ajan myötä ja tästä syystä niistä on syytä olla mahdollisuus säätää asetuksella. Asetuksenantovaltuus on myös voimassa olevassa lainsäädännössä.

39 §. Tonttijaon pohjakartta. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 79 a §:ää. Siinä ei kuitenkaan viitattaisi asemakaavan pohjakarttaa koskevaan alueidenkäyttölain säännökseen, vaan tonttijaon pohjakartalle asetettavista vaatimuksista säädettäisiin erikseen. Vaatimukset vastaisivat asemakaavan pohjakartalle alueidenkäyttölaissa asetettuja vaatimuksia.

Tonttijaon tulisi perustua maastoa kuvaavaan pohjakarttaan. Sen tulisi olla ajantasainen ja yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkuudeltaan tarkoitukseensa riittävä. Tonttijakoa ei saisi hyväksyä, jos pohjakartta ei täyttäisi vaatimuksia.

40 §. Erillinen tonttijako. Erillinen tonttijako tulisi laatia, kun asemakaavassa niin määrättäisiin. Erillinen tonttijako voitaisiin lisäksi laatia aina, kun se olisi tarpeen ja sitä ei olisi laadittu, muutettu tai kumottu osana asemakaavaa.

Pykälä vastaisi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 79 §:n 1 momenttia. Pykälän mukaan asemakaava olisi ohjeena laadittaessa erillistä tonttijakoa. Asemakaavan ohjeena oleminen tarkoitus on, että laadittavalla tonttijaolla mahdollistetaan asemakaavan toteutuminen. Ohjeena oleminen on asemakaavan noudattamista siten, että asemakaavan toteutumisen kannalta tarpeellinen jousto on mahdollista. Asemakaavasta poikkeamiset saisivat kuitenkin olla vain teknisiä, esimerkiksi esitystekniikkaan liittyviä tulkintoja. Rakennuskorttelin rajat ovat aina tonttien rajoja, ja jos korttelissa on vain yksi tontti, korttelin rajat muodostavat tontin rajat. Asemakaavassa mahdollisesti osoitetut ohjeelliset tonttien tai rakennuspaikkojen rajat ohjaisivat tonttijaon laadintaa. Asemakaavan rakennusalat ja muut korttelialuetta koskevat kaavamääräykset ohjaisivat myös tonttien sijoittumista ja kokoa.

Tonttijakoa laadittaessa kaavan mukainen numeroin osoitettu kokonaisrakennusoikeus voidaan jakaa muodostettaville tonteille. Rakennusoikeutta jaettaessa on kuitenkin huolehdittava, että rakennusoikeus on sijoitettavissa tontille asemakaavan kokonaisuus ja muut kaavamääräykset huomioon ottaen.

Muutkin rakentamista koskevat säännökset ja määräykset on otettava huomioon tonttijakoa laadittaessa. Tonttijaon tuloksena muodostettavien tonttien on oltava rakentamiskelpoisia (ks. 36 §, *Tonttijaolle asetettavat vaatimukset*). Vaikka tonttijako on ensisijaisesti väline asemakaavan toteuttamiseksi, ovat rakentamista koskevat säännökset ja määräykset voimassa ilman, että niihin viitataan yhdyskuntakehittämissä.

41 §. Kuuleminen ehdotuksesta erilliseksi tonttijaoksi. Pykälässä säädettäisiin kuulemisesta ehdotuksesta erilliseksi tonttijaoksi. Vastaavat menettelysäännökset sisältyvät voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 79 §:n 2 ja 3 momenttiin ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 39 §:ään. Jos tonttijako laaditaan osana asemakaavaa, menettelyyn sovellettaisiin yhdyskuntakehittämissä säädetyn sijaan asemakaavoituksen menettelysäännöksiä.

Tonttijakoehdotus olisi pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Säännös vastaisi nykyistä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 39 §:n 1 momenttia. Menettelyllä on

mahdollista tavoittaa osalliset, joiden intressiä asiaan kunta ei ole tunnistanut. Tonttijakoehdotuksesta olisi kuultava erikseen tonttijakoalueen ja samassa rakennuskorttelissa sijaitsevien tonttijakoalueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajia ja haltijoita.

Muita samassa rakennuskorttelissa sijaitsevien kiinteistöjen omistajia ja haltijoita olisi kuultava, jos tonttijakopäätös voisi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen. Tällainen voisi olla tilanne silloin, kun rakennuskortteliin laadittaisiin esimerkiksi vain yhtä tonttia koskeva tonttijako ja kortteli olisi laaja. Kuuleminen auttaisi varmistamaan, ettei tonttijaolla estettäisi jäljelle jäävän rakennuskorttelin jakamista rakentamiskelpoisiin tontteihin.

Voimassa oleviin säännöksiin verrattuna kuultavien piiri rajattaisiin samassa rakennuskorttelissa sijaitseviin kiinteistöjen omistajiin ja haltijoihin. Vastapäisen kiinteistön omistajaa tai haltijaa ei tarvitsisi kuulla erikseen. Tämä ei tarkoittaisi, etteikö vastapäisen kiinteistön omistaja tai haltija voisi jättää mielipidettä tonttijakoehdotuksesta.

Jos tonttijako laadittaisiin rakennuskortteliin, jota koskisi jo aikaisemmin hyväksytty kolmiulotteinen tonttijako, noudatettaisiin 2 momenttiin kirjattua säännöstä rajautuvien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden kuulemisesta. Säännös vastaisi voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 79 §:n 3 momenttia. Kolmiulotteisen tonttijaon alueella olisi tonttijakoalueen ylä- ja alapuolisen ja rinnakkaisen kiinteistön omistajaa ja haltijaa kuultava, jos päätös voisi vaikuttaa olennaisesti tällaisen kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen. Kolmiulotteiset kiinteistöt voivat sijaita toistensa ala- ja yläpuolella tai rinnakkain, myös irti maan pinnasta ja olematta kaksiulotteisessa kiinteistönmuodostuksessa tarkoitettulla tavalla rajanaapureita.

Niille, joita olisi säännöksen mukaan kuultava, tulisi erikseen ilmoittaa tonttijakoehdotuksen nähtävälle asettamisesta ja oikeudesta mielipiteen esittämiseen. Ilmoitus olisi annettava tiedoksi hallintolain 59 §:n tarkoittamana tavallisena tiedoksiantona. Tiedoksianto ei kuitenkaan olisi tarpeen, jos asianosainen olisi etukäteen kirjallisesti ilmoittanut hyväksyvänsä tonttijakoehdotuksen. Käynnissä oleva hanke sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskeväksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp) tulisi koskemaan myös hallintolain tarkoittamia tiedoksiantotapoja. Mahdolliset muutokset tavallisen tiedoksiannon toimittamisen tapaan tulisivat siten koskemaan myös yhdyskuntakehittämislain mukaista tiedoksi antamista.

Muutoksia ei ehdoteta kuulemisen kohteena oleviin asiakirjoihin eikä kuulemisen vaiheisiin. Aiemmin muistutukseksi nimetystä kannanotosta tonttijakoehdotukseen käytettäisiin nimitystä mielipide, mikä vastaisi hallintolain 34 §:ssä käytettyä nimitystä viranomaiselle toimitetusta kannanotosta. Kun tonttijaossa noudatettaisiin hallintolakia, olisi luontevaa, että nimitykset olisivat hallintolakia vastaavia. Mielipiteet olisivat osa asian selvittämistä ja asiassa muodostuvaa päätösaineistoa. Päätöksessä olisi tuotava esille, kuinka kuuleminen olisi suoritettu, mitä kuulemisen yhteydessä saaduissa mielipiteissä olisi tuotu esiin ja miten mielipiteissä esitetyt seikat olisivat vaikuttaneet tehtyyn päätökseen. Hallintolain mukaisella asianosaisen kuulemisella on *Mäenpään* mukaan neljä perustehtävää, jotka ovat asianosaisten oikeusturvan takaaminen, päätöksenteon tasapuolisuuden turvaaminen, asian selvittäminen ja asian käsittelyn vuorovaikutteisuuden tukeminen.⁶³

Tonttijakoehdotusta ei tarvitsisi lähettää asianosaiselle. Tiedoksiannossa riittäisi ilmoitus siitä, missä tonttijakoehdotus on nähtävillä, koska muistutus olisi viimeistään toimitettava kuntaan ja

⁶³ Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Insights, päivittyvä hakuteos. Luku *Asianosaisen kuulemisen tavoitteet*.

miten asiasta saa lisätietoa. Mielipiteen toimittamiselle tulisi olla aikaa vähintään 14 päivää. Tiedoksianto voitaisiin toimittaa asianosaiselle joko kirjeellä tai vastaanottajan suostumuksella myös sähköisenä tiedoksiannona (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, 13/2003, 19 §). Kuulemisen asianmukaisuuden varmistaminen on aina viranomaisen vastuulla (ks. PeVL 5/2005 vp, s. 2/II – 3/I).

Viimeisessä momentissa olisi säännös niitä tilanteita varten, joissa kaikkia asianosaisia ei tunneta tai tavoiteta eikä tavallista tiedoksiantoa voi siksi käyttää. Jos kunnassa on tieto tai epäily siitä, että on olemassa asianosaisia, joita ei tiedetä, voitaisiin kuulemista ja päätöstä koskevat tiedoksiannot näiden osalta toimittaa julkisesti kuuluttamalla. Tätä menettelyä olisi mahdollista käyttää myös esimerkiksi tilanteissa, jos asianosaisen osoitetta ei ole jostain syystä saatavissa tai asianosainen asuu ulkomailla. Muissa tilanteissa kuuluttaminen ei olisi tarpeen. Yleistiedoksiannolla ei kuitenkaan voisi korvata tunnetuille asianosaisille tiedottamista vaan se olisi luonteeltaan täydentävää tiedottamista.

42 §. Erillistä tonttijakoa koskevan päätöksen tiedoksianto. Pykälässä säädettäisiin erillisen tonttijaon hyväksymispäätöksen tiedoksiannosta. Päätös annettaisiin tiedoksi asianosaisille noudattaen mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään tavallisesta tiedoksiannosta. Asianosaisia olisivat ne, joilla olisi valitusoikeus tonttijakopäätöksestä. Sääntely poikkeaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 40 §:stä, jonka mukaan erillisen tonttijaon hyväksymisestä tiedotetaan julkisella kuulutuksella. Ohessa on muistettava kuntalain 16 luvun säännökset viranomaisen päätöksen nähtävänä pitämisestä yleisessä tietoverkossa.

Jos kaikkia asianosaisia ei tiedetä tai tavoiteta, on tonttijakoa koskeva päätös annettava lisäksi tiedoksi yleistiedoksiannona noudattaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään. Jos on tieto tai epäily siitä, että on olemassa asianosaisia, joita ei tiedetä, käytettäisiin yleistiedoksiantoa. Menettelyä olisi mahdollista käyttää myös esimerkiksi tilanteissa, jos asianosaisen osoitetta ei ole jostain syystä saatavissa tai asianosainen asuu ulkomailla. Yleistiedoksiannolla ei voisi korvata tunnetuille asianosaisille tiedottamista tavallisena tiedoksiannona.

43 §. Erillisen tonttijaon voimaantulo ja täytäntöönpanokelpoisuus. Erillinen tonttijako tulisi voimaan, kun sen hyväksymistä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Pykälä vastaisi voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 93 §:n 2 momenttia.

Tonttijako olisi myös mahdollista määrätä tulemaan voimaan ennen päätöksen lainvoimaisuutta, kuten nykyäänkin (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 202 §). Hallintotuomioistuin voi päätöstä koskevan valituksen ollessa vireillä niin harkitessaan kieltää täytäntöönpanon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n perusteella. Tästä ei olisi tarpeen säätää erikseen.

44 §. Tonttijaon oikeusvaikutukset. Tonttijaon oikeusvaikutukset vastaisivat voimassa olevaa lainsäädäntöä (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 81 §). Rakennusta ei saisi rakentaa vastoin tonttijakoa eikä rakentamislupaa myöntää ennen erillisen tonttijaon hyväksymistä, jos asemakaava sitä edellyttää, eikä ennen tontin lohkomista ja merkitsemistä kiinteistörekisteriin.

Rakennuskorttelissa, jonne olisi asemakaavan mukaan laadittava ja hyväksyttävä tonttijako, tai osana asemakaavaa olisi hyväksytty tonttijako, kiinteistön muodostaminen ja rekisteröinti olisivat edellytyksenä rakentamisluvan myöntämiselle. Tontilla tarkoitettaisiin tonttijaon mukaista kiinteistörekisterissä olevaa rakentamisen tarkoitettua kiinteistöä.

Muodostettu tontti olisi siten aina rakentamiskelpoinen kiinteistö. Tonttijako ja tontin lohkomista koskevat säännökset edellyttävät varmistamaan sen, että tontista muodostuu rakentamiskelpoinen asemakaavan tarkoittamalla tavalla. Asemakaavasta ilmenee, miten tontin alueelle tulee rakentaa. Joidenkin kaavamääräysten täsmällinen sisältö voidaan määrittää vasta, kun tonttijako on hyväksytty ja sen mukainen tontti muodostettu. Tällainen on esimerkiksi asemakaavan määräys rakennuksen etäisyydestä tontin rajasta.

Tonttijaon oikeusvaikutukset ovat luonteeltaan rakentamisluvan myöntämisen edellytyksiä. Ne oli sijoitettu vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain systematiikassa tonttijakoa koskevaan lukuun. Kaavojen saman tyyppiset oikeusvaikutukset oli sijoitettu kaavoja koskeviin lukuihin. Kumotussa rakennuslaissa (570/1958) säännökset vastaavista tonttijaon oikeusvaikutuksista oli koottu samaan 42 §:ään asemakaavan oikeusvaikutusten kanssa.

Rakentamislain säätämisen yhteydessä tonttijaon ja kaavojen rakentamisluvan myöntämiseen liittyviä oikeusvaikutuksia koskevia säännöksiä ei siirretty rakentamislain yhteyteen. Tonttijaon oikeusvaikutuksia ja niistä poikkeamista koskevat säännökset on tarkoitus säilyttää osana tonttijakoa koskevien säännösten kokonaisuutta yhdyskuntakehittämissä.

45 §. Poikkeaminen tonttijaon oikeusvaikutuksista. Tonttijaon oikeusvaikutuksista olisi mahdollista poiketa tietyin edellytyksin. Poikkeamisella mahdollistettaisiin rakentamisluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista, tontin lohkomista ja kirjaamista kiinteistörekisteriin. Menettelyllä olisi mahdollista nopeuttaa rakennushankkeiden toteutumista jossain määrin. Rakennusta ei kuitenkaan saisi ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin, millä varmistettaisiin, että tonttijako ja lohkominen eivät jäisi tekemättä. Säännös koskisi sekä kaksietä kolmiulotteisen tonttijaon mukaisia tilanteita.

Pykälän 1 momentti vastaisi rakentamislain 43 b §:ää, kuitenkin siten, että edellytettäisiin arvioimaan myös myönnettävän rakentamisluvan vaikutus tonttijaon laatimiseen. Rakentamisluvan myöntäminen ei saisi vaikeuttaa tonttijaon laatimista. Tämä edellyttäisi rakentamisluvan käsittelijältä asian arvioimista esimerkiksi tonttijaon laatijan kanssa. Lisäksi säädettäisiin myös, että rakentamisluvassa olisi määrättävä, ettei rakennusta saisi ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kolmiulotteiseen tonttiin liittyvistä poikkeamismahdollisuuksista. Yhdessä 1 momentin kanssa säännökset vastaisivat voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 81 a §:n säännöksiä tonttijaon oikeusvaikutuksista kolmiulotteisen kiinteistön vuoksi.

Kolmiulotteisen kiinteistön sisältävissä hankkeissa tonttijaosta saisi 44 §:n 1 momentin estämättä poiketa vähäisessä määrin, jos ne naapurikiinteistöjen omistajat, joiden vahingoksi rajojen ylitys tapahtuu, antavat tähän suostumuksensa. Samalla osapuolten tulisi usein käytännössä sopia sitä vastaavasta rakennuspaikan hallinnan laajentamisesta rakentamislain 44 §:n 1 momentin kohdat 5 ja 7 huomioon ottaen. Säännös olisi tarpeen kolmiulotteisen kiinteistönmuodostamisen luonteen vuoksi. Siinä rakennuksen rakenteiden ja tontin rajat ovat yleensä käytännössä samat, jos tavoitteena on jakaa tuleva rakennus useaksi kiinteistöksi. Rakentamislupavaiheessa voi ilmetä rakennustekninen tai muu tarve rakentaa esimerkiksi rajaa osoittava väliseinä tonttijaon rajoista hieman poiketen. Jos samalla jossain kohdassa mennään tonttijaon mukaisen tontin rajojen ulkopuolelle, ollaan välittömästi naapurin puolella.

Joustavuuden lisäämiseksi ehdotetaan, että tonttijaon rajoista voidaan poiketa tällaisissa tapauksissa naapurin suostumuksella, ilman että on tarve ryhtyä ensin tonttijaon muuttamiseen. Hieman muuttunut rajan paikka voidaan vahvistaa kiinteistönmuodostuksessa

kiinteistönmuodostamislain 20 §:ssä säädettyin edellytyksin, eli muodostetun kiinteistön rajat voidaan määrätä vastaamaan oikeaa, rakentamisen aikana muutettua rajajakoa. Pykälästä on poistettu tarpeettomana viittaus kiinteistönmuodostamislakiin.

Edellä kuvattua poikkeamismahdollisuutta ei olisi tarpeen soveltaa käytännössä, jos hankkeessa edettäisiin niin, että tonttijako ja rakennuslupamenettely viedään läpi rinnakkain ja tonttijaossa hyödynnetään samoja piirustuksia kuin rakennuslupamenettelyssä. Tällainen menettelytapa olisi käytännössä järkevä, jos rakennushanke etenee yhtenä kokonaisuutena ja osapuolet haluavat jättää joustoa rakennussuunnitteluun. Liian aikainen tonttijako voisi aiheuttaa näissä tilanteissa tarpeen muuttaa tonttijakoa, jos rajojen muuttamisen tarve olisi vähäistä suurempi.

46 §. Tonttijaon laatimisesta aiheutuvat kustannukset. Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 82 §:n tapaan säädettäisiin tonttijaon laatimisesta kunnalle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Kustannuksia voitaisiin periä edellytysten täytyessä tonttijaon laatimisesta ja muuttamisesta, kuten nykyäänkin, sekä lisäksi tonttijaon kumoamisesta.

Kunnalla olisi oikeus periä kiinteistönomistajalta tai -haltijalta tonttijaon laatimisesta, muuttamisesta tai kumoamisesta aiheutuvat kustannukset, jos tonttijaon laatiminen, muuttaminen tai kumoaminen olisi yksityisen edun vaatima. Yksityisen edun mukaisesta tilanteesta voitaisiin katsoa olevan kysymys ainakin silloin, kun yleisempiä kunnan kehitykseen liittyviä syitä tonttijaon laatimiseksi ei ole olemassa. Jos tonttijaon laatiminen, muuttaminen tai kumoaminen olisi selkeästi kunnan etujen mukaista ja sen vireille panema, ei edellytyksiä kustannusten perimiselle olisi.

Lisäksi kunnalla olisi oikeus periä kustannukset kiinteistönomistajalta tai -haltijalta silloin, kun kiinteistönomistaja tai -haltija olisi hakenut tonttijaon laatimista, muuttamista tai kumoamista.

47 §. Oikeus töiden suorittamiseen toisen alueella. Tonttijaon laadinnasta vastaavalla tai hänen määräämällensä olisi oikeus tehdä lain täytäntöönpanotehtävien suorittamiseksi tarpeellisia töitä toisen omistamalla ja hallitsemalla alueella. Pykälään sisältyisivät voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 204 a §:ssä säädettyä työn tekemistä ja merkkien asettamista koskevia säännöksiä vastaavat säännökset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tonttijaon laatimista varten tarpeellisista oikeuksista kulkea toisen alueella, tehdä tutkimuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä sekä asettaa alueelle tilapäisiä merkkejä. Oikeuksia voisi käyttää vain siltä osin kuin se on tonttijaon laatimisen kannalta tarpeen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kaikkia koskevasta velvollisuudesta olla vahingoittamatta tai siirtämättä merkkiä, ja viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa merkin luonteesta sen yhteydessä siten, että merkin tarkoitus käy ilmi.

Lisäksi säädettäisiin, että säännöksen mukaisia oikeuksia olisi käytettävä mahdollisimman haittattomasti. Liikkumisesta toisen pihapiirissä tai vastaavalla alueella on ilmoitettava etukäteen, mistä voidaan poiketa vain, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

7.1.6 6 Luku Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

48 §. Katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtyminen kunnalle. Maan luovuttamista ja lunastamista koskevan säädösten keskeisin säänneltävä asia on se, kuinka kunta saa omistukseensa ja hallintaansa sellaiset maa-alueet, joiden toteuttamisvastuu sillä on nykyisen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) ja tulevan yhdyskuntarakentamislain mukaan. Näitä ovat erityisesti kadut, joiden sujuva ja aikainen toteuttaminen on edellytys koko kaavan toteuttamiselle, mutta myös useat muut kaavan mukaiset yleiset alueet. Katualueiden ja muiden

yleiseen tarpeeseen osoitettujen alueiden omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisestä säädettäisiin pykälissä 48 ja 49.

Taustalla on pidettävä mielessä, että katualueet voidaan toteuttaa myös niin, että kunta ja kiinteistönomistaja sopivat alueen kaupasta, jolloin katualueen toteuttamisen menettely yksinkertaistuu siitä, mitä seuraavassa kuvataan. Yksinkertaisimmillaan sopiminen on kiinteistön kaupasta sopimista, jolloin kunta toteuttaisi kadun näin omistukseensa ja haltuunsa saamallaan alueella. Sopiminen on mahdollista ilman, että siitä tarvitsee säätää. Säännösten sisältö painottuisi tämän vuoksi tilanteisiin, joissa sopiminen ei ole mahdollista, ja päädytään lunastamiseen.

Katualueen ilmaisaantioikeuden (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 104 §) poistamisen seurauksena olisi täsmennettävä asemakaavan mukaisten yleisten alueiden omistuksen ja hallinnan siirtymistä koskevaa sääntelyä. Säädöksellä olisi pystyttävä turvaamaan erityisesti asemakaavan kokonaisuuden ja rakennuskorttelien toteuttamisen edellyttämien katujen sujuva toteuttaminen samalla huolehtien siitä, että lunastuslain mukainen täyden korvauksen periaate toteutuu. Samalla olisi arvioitava ja ratkaistava, onko tarpeellista säilyttää erilainen menettely ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavamuutoksen alueella.

Kunnan oikeus saada tarvittaessa lunastamalla omistukseensa kadut olisi kunnan yleiset tarpeet ja kiinteistönomistajan tarpeet turvaava perussäännös. Maa-alueiden lunastamiseen sovellettaisiin yleisiä lunastamisen säännöksiä, joista säädetään lunastuslaissa. Kun lunastustoimitusta on haettu, omistustilanne ei tulisi jäämään pitkäksi aikaa epäselväksi ja korvaukset tulisivat ratkaistuksi ja maksetuiksi kohtuullisessa ja ennakoitavassa ajassa.

Katualueen haltuunottoa koskevilla menettelysäännöksillä turvattaisiin katualueen nopea toteuttaminen. Perusteena tälle tarpeelle olisi se, että kaavan rakennuskorttelien ja muiden alueiden toteuttaminen edellyttää kulkuyhteyden ja teknisten verkkojen toteuttamista. Kadut ovat paitsi pääsyytä rakennuskortteleihin myös kaava-alueen toteuttamiseksi tarpeellisten teknisten verkkojen sijoituspaikka. Tästä syystä olisi tarpeen säätää menettelyistä, joilla katualueiden toteuttaminen voi edetä viivytyksettä ja yhtä sujuvasti kuin nykyisten säännösten mukaan.

Haltuunottoon liittyvät menettelyt vastaisivat lunastuslain 58 §:n mukaista ennakkohaltuunottoa, sillä erotuksella, että erillistä päätöstä ennakkohaltuunotosta (lunastuslaki 59.3 §) ei tarvittaisi. Haltuunotto perustuisi asemakaavaan ja tämän lain säännöksiin, mikä vastaisi myös nykyistä oikeustilaa. Toimintatapa on perusteltavissa, koska kiinteistönomistajan oikeudesta korvaukseen huolehditaan ja yleisen tarpeen perusteluna on voimaan tullut asemakaava.

Vaihtoehtojen muodostamisen perustelu

Yhdyskuntakehittämislain valmistelun lausuntovaiheessa esitetään kahta vaihtoehtoista menettelyä katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisessä kunnalle. Ratkaisu vaihtoehdon valinnasta tehdään lausuntokierroksen jälkeen ottaen huomioon saatu palaute. Valittavaa sisältöä työstetään tarpeen mukaan edelleen.

Vaihtoehto 1:n perusajatuksena on, että kaikissa asemakaavoissa menettely olisi samanlainen. Sopimisen ohella olisi käytettävissä lunastaminen. Tämän taustalla olisi esitys katualueen ilmaisaantioikeuden poistamisesta ensimmäisen asemakaavan yhteydessä, jolloin katualueiden toteuttamisen kannalta olennaisin ero ensimmäisen ja myöhemmän asemakaavan välillä poistuisi. Ratkaisu yksinkertaistaisi sääntelyä.

Vaihtoehto 2:ssa säilytettäisiin ensimmäisen asemakaavan yhteydessä mahdollisuus hallinnan ja omistuksen siirtymiseen (sopimisen ohella) yleiseksi alueeksi lohkomisella, kuten voimassa

olevassa kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999). Ensimmäisen ja myöhemmin laadittavan asemakaavan erilaisen kohtelun perusteena olisi se, että ensimmäisen asemakaavan yhteydessä käsitellään yleensä niin sanottua raakamaata, jolla harvoin sijaitsee arvokkaampaa omaisuutta, jonka korvaamisesta on vaikeampaa päästä sopuun. Tällöin olisi perusteltua käyttää lohkomista, joka on toimituksena yksinkertaisempi ja edullisempi kuin lunastaminen. Lunastamisen olisi kuitenkin oltava myös mahdollista.

Vaihtoehto 1

Kunnalla olisi oikeus saada toteutusvastuulleen kuuluva katualue haltuunsa, kun aluetta koskeva lunastusmenettely olisi pantu vireille. Menettely olisi tulevaisuudessa samanlainen sekä ensimmäisen asemakaavan että asemakaavamuutoksen alueella. Tämä yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi toimintatapoja. Ensimmäisen asemakaavan alueella sijaitsevan kadun ilmaissaantioikeus ei enää perustelisi erilaisia menettelytapoja eri asemakaavojen alueilla.

Haltuunotto olisi mahdollinen, kun voimaan tulleen asemakaavan mukaisen katualueen lunastaminen olisi pantu vireille. Lunastamisen vireillä oleminen varmistaisi sen, että katu tultaisiin muodostamaan kiinteistötekniisesti yleiseksi alueeksi ja korvaukset katualueesta tulisivat ratkaistuksi ja maksetuiksi. Asemakaava perustelisi katualueen tarpeen yleiseen käyttöön. Katualueen kunnan haltuun ja omistukseen saaminen ei hidastuisi nykytilanteeseen verrattuna, millä turvattaisiin koko asemakaavan, ei vain kadun, sujuvaa toteutumista.

Asemakaava tulee voimaan joko hyväksymispäätöksen lainvoimaisuuden myötä tai kunnanhallituksen erillisellä päätöksellä ennen kaavan hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta. Kadun haltuun ottamisen kannalta ei olisi merkitystä sillä, kumpi edellisistä olisi asemakaavan voimassa olemisen peruste. Kunnanhallitus voi määrätä kaavan voimaan (täytäntöön pantavaksi) silloin, kun kaavan hyväksymispäätöksestä on valitettu, mutta vain kaavan siltä osin, johon valituksen ei voi katsoa kohdistuvan. Sellaista katualuetta, joka sijaitaisi asemakaavan valituksenalaisella osalla, ei kunta siis voisi ottaa haltuun.

Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 94 §:n sanamuodon mukaan perusteeksi riittää, että asemakaava on hyväksytty. Kaavan hyväksymispäätös on muutoshakukelpoinen ja voi siis kumoutua. Kaavaa toteuttavien toimien perusteena olisi siksi syytä olla voimaan tullut asemakaava. Jos alueella olisi vähäistä arvokkaampi rakennus, arvokas rakennelma tai laite taikka alue on välttämätön niiden käyttämistä varten, kunta ei saisi kuitenkaan ottaa maata haltuunsa ennen kuin korvauksesta on sovittu tai lunastusmenettely on pantu vireille. Tämä vastaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 94 §:n mukaan ensimmäisen asemakaavan alueella kunta saa omistukseensa katualueen, joka ei sille ennestään kuulu, kiinteistömuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella. Kiinteistötoimitukseen perustuvasta omistuksen siirtymisestä esitettäisiin luovuttavaksi. Lohkominen olisi toimituksena yksinkertaisempi ja taloudellisempi kuin lunastaminen. Lohkomisen tarkoitus on kuitenkin kiinteistön muodostaminen eikä lohkomisen yhteydessä voi ratkaista korvauksia. Lohkomiseen perustuvaa omistuksen siirtymistä ei esitetä säilytettäväksi tässä vaihtoehdossa.

Vaihtoehto 2

Kunnalla olisi oikeus saada toteutusvastuulleen kuuluva katualue haltuunsa, kun aluetta koskeva lohkomisen tai lunastusmenettely olisi pantu vireille. Menettelyt ensimmäisen asemakaavan ja asemakaavamuutoksen osalta olisivat erilaiset, mikä vastaisi tältä osin voimassa olevassa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 94 ja 95 §:ssä säädettyä. Perusteena eron

säilyttämiselle olisi, että pysyttäisiin jo vakiintuneissa menettelyissä ja että lohkominen on toimituksena yksinkertaisempi ja taloudellisempi kuin lunastaminen. Ensimmäisen asemakaavan ollessa kyseessä korvausasiat olisi useimmiten helpompi ratkaista kuin jo vähintään kertaalleen rakennetulla alueella, jollaisia kaavamuutosalueet ovat.

Ensimmäisen asemakaavan ollessa kyseessä haltuunotto olisi mahdollinen, kun alueen erottamista koskeva kiinteistötoimitus olisi pantu vireille. Lohkomisen vireillä oleminen varmistaisi sen, että katu tultaisiin muodostamaan kiinteistöt teknisesti yleiseksi alueeksi. Edellytyksenä olisi lisäksi se, että asemakaava on tullut voimaan ja kadun toteuttamiselle on tarve. Asemakaavassa olisi ratkaistu katualueen tarve yleiseen käyttöön. Katualueen kunnan haltuun ja omistukseen saaminen ei hidastuisi ilmaissaantioikeuden poistussa.

Säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan myös korvausten suorittaminen kohtuullisessa ajassa. Kunnan olisi pyrittävä sopimaan korvauksista. Jos korvauksista ei olisi sovittu kuuden kuukauden kuluessa katualueen haltuunotosta, olisi kunnalla velvollisuus hakea alueen lunastamista. Kunta voisi halutessaan hakea lunastamista jo aiemminkin, samoin lunastettavan alueen omistaja. Lunastustoimituksen hakemista on tarpeetonta viivyttää tilanteessa, jossa on jo varhain nähtävissä, että sopiminen ei onnistu. Lisäksi sellaisessa tilanteessa, jossa alueella on vähäistä arvokkaampi rakennuskohde tai laite taikka alue on välttämätön niiden käyttämistä varten, ei kunnalla ole oikeutta ottaa katualuetta haltuunsa ennen kuin korvauksesta on sovittu tai lunastusmenettely on pantu vireille. Säännös vastaisi nykyistä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 95 §:ää sillä erotuksella, että nimitykset *rakennus* ja *rakennelma* on korvattu rakentamislain 2 §:n kohdan 4 mukaisella nimityksellä *rakennuskohde*. Säännöksellä turvattaisiin omistajan oikeutta korvaukseen tilanteessa, jossa kohteen arvon arviointi saattaisi edellyttää tavanomaista laajempaa harkintaa ja asiantuntemusta.

Pykälän muusta sisällöstä

Kunnan ja kiinteistönomistajan välinen korvauksista ja haltuunotosta sopiminen mainittaisiin lainkohdassa selvyyden vuoksi, vaikka sopiminen on mahdollista ilman säännöstäkin. Osapuolet voivat sopia samoista asioista, jotka olisivat ratkaistavissa lunastamalla. Sopimuksesta neuvottelemista ei asetettaisi lunastamisen edellytykseksi. Lunastamisen peruste olisi voimassa oleva asemakaava.

Katualueeseen kohdistuvien oikeuksien voimaan jääminen ja lakkaaminen ratkaistaisiin kiinteistönmuodostamislain mukaisessa yleisen alueen lohkomisessa. Tätä koskevan voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 107 §:n aineellinen sisältö siirrettäisiin kiinteistönmuodostamislakiin, jota muutettaisiin yhdyskuntakehittämislain säätämisen yhteydessä. Yhdyskuntakehittämislakiin jätettäisiin informatiivinen viittaus kiinteistönmuodostamislakiin.

Katualueeseen kohdistuvien oikeuksien järjestämisessä on sisällöllisesti kysymys kiinteistönmuodostamislain alaan kuuluvista toimista. Kiinteistöön kohdistuvat oikeudet on aina käsiteltävä lohkomisen yhteydessä (ks. KML 28 ja 29 §). Kaduksi muodostettavan kiinteistön osalta on huomioitava kadun erityisluonne kunnan toteuttamisvastuulla olevana yleisenä alueena. Katuun ei voi lohkomisen jälkeen enää kohdistua esimerkiksi maa-ainesten otto-oikeutta taikka kiinnitystä ja panttioikeutta. Tämä tuottaa tarpeen säätää asiasta erikseen. Katualueeseen kohdistuvien oikeuksien raukeamisen sääntely säilyisi sisällöltään nykyisenä kiinteistönmuodostamislakiin siirtämisen yhteydessä.

49 §. *Julkisyhteisön oikeus lunastaa muu asemakaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue.* Kunnan vastuulla olisi toteuttaa pääosa myös muista yleisistä alueista kuin kaduista. Valtaosa näistä

olisi erilaisia viheralueita – puistoja, puistometsiä, luonnonarvoalueita, leikkikenttiä ja liikunta-alueita. Kunnan, valtion, kuntayhtymän ja hyvinvointialueen, joista käytetään nimitystä julkisyhteisöt, vastuulla on tuottaa myös muita lakisääteisiä julkisia palveluita. Palveluiden järjestämiseen tarvitaan edelleenkin tontteja ja muita asemakaavassa osoitettuja alueita, vaikka palveluita järjestetään enenevästi myös verkossa.

Pykälällä turvattaisiin julkisyhteisön oikeus hankkia tarvittaessa lunastamalla asemakaavan mukaiset yleiset alueet toteutettaviksi ja alueita palvelurakennustensa toteuttamiseen. Lunastaminen perustuisi edelleen asemakaavaan eikä siihen tarvittaisi erillistä lunastuslupaa.

Pykälä vastaisi pääsisällöltään nykyistä. Hyvinvointialue lisättäisiin yhdeksi nimetyistä julkisyhteisöistä, koska se vastaa nyt tehtävistä, jotka ovat kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 96 §:n säätämisen aikaan kuuluneet pääosin kunnille ja kuntayhtymille.

Pykälän 2 momentissa esitettäisiin mainittavaksi selvyuden vuoksi myös kolmiulotteiset ja maanalaiset tilat. Tilalla ei tarkoiteta tässä yhteydessä kiinteistöä vaan tilaa geometrisena muotona. Kolmiulotteinen asemakaavoitus ja tonttijako yhdessä kolmiulotteisen kiinteistönmuodostamisen kanssa mahdollistavat myös kolmiulotteiseen kiinteistöön kohdistuvan lunastamisen eikä ehdotetun pykälän 1 momentin sanamuodoilla tätä rajoitettaisi. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 96 §:n säätämisen aikaan ei ollut säännöksiä kolmiulotteisesta tonttijaosta tai kiinteistönmuodostamisesta.

Oikeus lunastamiseen ilman erillistä lunastuslupaa edellyttäisi edelleen, että tontti tai alue olisi osoitettu kyseisen julkisyhteisön tarpeisiin (3 mom.). Kunnan toteutettavaksi tarkoitettua katutaikaa tai muun yleisen alueen ei tarvitsisi kuitenkaan lunastusoikeuden osoittamiseksi olla asemakaavassa erikseen kunnan toteutusvastuulle osoitettua, jos kunnan toteutusvastuusta ei ole asemakaavan sisällön perusteella epäselvyyttä. Tarkoituksena olisi, että tavanomaisesti kunnan toteutusvelvollisuuteen sisältyviä katuja ja muita yleisiä alueita ei tarvitsisi osoittaa asemakaavassa kunnan toteutusvastuun ilmaisevalla merkinnällä.

Muiden julkisyhteisöjen toteutusvastuu tulisi sen sijaan osoittaa kaavassa toteutusvastuun ilmaisevalla merkinnällä, samoin kunnan toteutusvastuu tavanomaisesta poikkeavissa tilanteissa. Viimeksi mainitulla tarkoitettaisiin esimerkiksi tilanteita, joissa yleisen alueen tai yleisen rakennuksen toteuttaja voisi olla valinnainen. Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleissa kaavoissa toteutusvastuun osoittaminen voi olla eri tavoin puutteellista, jolloin lunastusoikeuden olemassaolo olisi tarvittaessa pääteltävä asiayhteydestä ja kaavan muusta aineistosta. Epäselvät tilanteet ratkaistaisiin lunastustoimituksessa.

Suurten väylähankkeiden toteuttaja ei nykyään ole välttämättä julkisyhteisö vaan toteuttaja voi olla esimerkiksi erikseen tarkoitusta varten perustettu hankeyhtiö. Pykälässä säädetyn perusteella ei hankeyhtiölle syntyisi lunastusoikeutta asemakaavassa yleiseen tarpeeseen osoitetulle alueella. Hankkeen toteuttamiseksi olisi alue siten joko hankittava väylänpidosta vastaavan julkisyhteisön omistukseen tai sovellettava lunastuslain yleistä säännöstä lunastamisesta yleiseen tarpeeseen (lunastuslaki 4 §) sekä kyseistä väylätyyppiä koskevaa erityislainsäädäntöä. Yleistä liikennetarvetta välittämään tarkoitettua väylän toteuttamisen perusteena oleva yleinen tarve ei sinänsä ole riippuvainen siitä, toteuttaako väylän julkisyhteisö vai hankeyhtiö. Väyliä koskevassa erityislainsäädännössä yleisenä lähtökohtana on maanteiden ja ratojen toteutusvastuun kuuluminen valtion viranomaiselle. Asemakaava-alueilla väylille varattaisiin kaavassa sijainti, osoitettaisiin väylän käyttötarkoitus ja annettaisiin mahdollisesti tarvittavat kaavamääräykset.

50 §. Maantien tiealueen siirtyminen kunnalle. Pykälässä esitetään, että tienpitäjän omistama maantien tiealue siirtyisi korvauksetta kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan niiltä

osin, kuin tiealuetta ei ole osoitettu asemakaavassa maantien liikennealueeksi. Omistus siirtyisi kunnalle tilanteissa, joissa käyttö maantienä ei olisi enää asemakaavan mukaista. Sen sijaan maantiekäytön jatkuessa ja sen vastatessa voimassa olevan asemakaavan sisältöä, maantien tiealueen omistus säilyisi edelleen tienpitäjällä. Asemakaavan sisältö olisi maantievalueen omistuksen siirtymisen kannalta ratkaisevaa.

Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 93 §:n mukaan asemakaava-alueeseen sisältyvä tienpitäjän omistama maantien tiealue siirtyy korvauksetta kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan ja tiealueeseen syntyy samalla tienpitäjälle liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005, jäljempänä *maantielaki*) 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu tieoikeus. Voimaan tulleen asemakaavan sisällöllä ei siten nykyisellään ole merkitystä omistuksen siirtymisen kannalta. Nykyinen säännös voi aiheuttaa tarpeettomia tiealueen omistuksen siirtoja valtion ja kunnan välillä. Toisaalta on tarkoituksenmukaista, että muuhun kuin maantiekäyttöön kaavassa osoitetut alueet siirtyisivät kunnan omistukseen, että kaavan toteuttaminen olisi sujuvaa. Jos maantievalueen maantiekäyttö jatkuu ja se osoitetaan asemakaavassa maantien liikennealueeksi, on vaikea perustella maantien tiealueen siirtymistä kunnan omistukseen. Olisi perusteltua, että se silloin säilyisi edelleen maantien pitäjän omistuksessa maantielain 57 §:n mukaisesti.

Kun maantien tiealue osoitetaan kunnan toteuttamisvastuulla olevaksi yleiseksi alueeksi, kuten kaduksi tai puistiksi, tämä tarkoittaa samalla maantien lakkaamista viimeistään kaavan toteutuessa. Tällöin olisi perusteltua, että maantien tiealue siirtyisi kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan. Maantiekäyttö jatkuisi enintään siihen saakka, että alueen uusi kaavanmukainen käyttö toteutuisi.

Maantien muuttuminen kaduksi siten, että katu on siirtynyt kunnan omistukseen, lohkottu yleiseksi alueeksi ja tehty kadunpitopäätös, on etenevä prosessi, jossa väylänpitäjän velvollisuudet siirtyvät kaupungille vasta kadunpitopäätöksellä. Tällöin puolestaan tienpitäjän velvollisuudet päättyvät. Voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 86 §:n 1 momentin mukaan asemakaavassa kaduksi osoitettu maantie muuttuu kadunpitopäätöksellä kaduksi, ja maantie lakkaa, kun kadunpitopäätös on tehty. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan asemakaavassa muuksi kuin kaduksi osoitettu maantie lakkaa, kun sen liikennettä välittämään tarkoitettua kadun rakentamista tai parantamista koskeva kadunpitopäätös on tehty. Vastaavat säännökset on tarkoitus sisällyttää laadittavana olevaan yhdyskuntarakentamislakiin.

Tilanne, jossa maantievalueelle esitetään asemakaavassa jokin muu kuin katukäyttö, esimerkiksi muu yleinen alue, yleisen rakennuksen korttelialue tai yksityiseen rakentamiseen varattava korttelialue, on omistuksen siirtymisen kannalta jossain määrin erilainen. Näissäkin tilanteissa kaavan toteuttaminen edellyttäisi maantien lakkaamista. Omistuksen säilyminen tienpitäjällä ei olisi perusteltua.

Se liikennetarve, jota varten maantie on olemassa, ei lakkaa samalla hetkellä kaavan tultua voimaan. Tämän vuoksi esitetään, että niillä maantievalueilla, joiden omistus siirtyisi kaavan voimaantulon myötä kunnalle, säilyisi tienpitäjän tieoikeus, kunnes maantie lakkaisi. Liikennetarpeen edellyttämän korvaavan väylän järjestäminen olisi alueidenkäytöllinen kysymys, joka olisi ratkaistava asemakaavassa viime kädessä asemakaavan sisältövaatimuksiin perustuen, eikä siitä voida säätää yhdyskuntakehittämissäissä.

Maantien lakkaaminen voi perustua myös maantielain 6 luvun mukaiseen päätökseen. Voimassa olevan maantielain 91 §:n mukaan maantien lakatessa tiealue siirtyy korvauksetta joko viereisiin kiinteistöihin tai kunnan omistukseen, jos alue on asemakaavoitettu tai kunta on päättänyt laatia alueelle asemakaavan. Maantielain 91 §:ää olisi muutettava siltä osin kuin

maantialueen omistuksen siirtymistä kunnalle koskeva sääntely muuttuu yhdyskuntakehittämislain säätämisen myötä.

Omistuksen siirtymiseen korvauksetta valtiolta toiselle julkisyhteisölle (kunnalle) ei liity perusoikeudellista omaisuuden suojan tarvetta. Taustalla on nähtävissä yhdyskuntakehitykseen liittyvä yleinen tarve, joka olisi ratkaistu lainvoiman saaneella asemakaavalla. Alkuperäinen kiinteistönomistaja on aikanaan saanut sopimus- tai lunastuskorvauksen teialueeksi luovuttamastaan alueesta, joten myöskään suhteessa alueen alkuperäiseen kiinteistönomistajaan ei asiaan liittyisi omaisuudensuojakysymyksiä.

Pykälän viittauksilla maantien teialueeseen tarkoitetaan maantielain 5 §:ssä määriteltävää maantien teialuetta. Valtion omistama ja Väyläviraston hallinnoima lunastusyksikkö voi joskus kattaa muitakin alueita kuin maantien teialueen, mutta kunnan omistukseen 1 momentin mukaisesti siirtyisi ainoastaan mainitun lain 5 §:n mukainen teialue. Maantien teialue ei myöskään aina ole yhtenevä asemakaavassa osoitetun maantien liikennealueen kanssa, joka voi olla esimerkiksi tulevaisuuden kehittämistarpeisiin varautumisen vuoksi laajempi kuin maantielain 5 §:n mukainen sen hetkinen teialue.

51 §. *Oikeus lunastaa toiselle kuuluva rakennus ja lunastamalla lakkauttaa toisen oikeus.* Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään nykyistä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 98 §:ää. Pykälän kirjoitusasu on pyritty tekemään helpommin ymmärrettäväksi muuttamatta itse sisältöä.

Pykälän tarkoitus olisi oikeuttaa kunta tai rakennuspaikan omistaja lunastamaan sellainen toisen rakennuskohde tai oikeus, joka estää tai vaikeuttaa merkittävästi asemakaavan toteuttamista. Yleinen tarve, johon lunastaminen perustuisi, olisi lainvoiman saaneen asemakaavan toteuttaminen. Kunta oikeutettaisiin lunastamaan jo omistamallaan maalla sijaitseva toisen omistama rakennuskohde, laitos tai oikeus. Lunastusoikeus olisi siis tarpeen alueen vapauttamiseksi kaavan mukaiseen rakentamiseen tai käyttöön. Pykälän 2 momentilla annettaisiin vastaava lunastusoikeus muullekin omistajalle asemakaavan mukaisen tontin tai muun rakennuspaikan toteuttamiseksi pääosin asemakaavan mukaisesti.

Rakentamislain rakennuksen käsite poikkeaa olennaisesti maankäyttö- ja rakennuslain aikaisesta rakennuksen käsitteestä. Rakentamislain nimitys rakennuskohde vastaa sisällöltään paremmin sitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa on rakennuksella aiemmin tarkoitettu. Säännöksessä esitetään siksi käytettäväksi nimitystä rakennuskohde, jolla rakentamislain 2 §:n määritelmän mukaan tarkoitetaan ”*rakennusta tai rakennelmaa, jolla voi olla vaikutusta ympäröivään alueiden käyttöön ja jonka toteuttamisessa on otettava huomioon olennaisia teknisiä vaatimuksia, sekä erityistä toimintaa varten rakennettavaa aluetta, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle*”. Lunastamisoikeuden tarkoituksen toteutumisen kannalta nimityksen rakennus käyttäminen johtaisi oikeuden kaventumisen nykyisestä.

Pykälän 1 momentissa on toistaiseksi säilytetty myös sana laitos. Sanan merkitys näyttäisi olevan jossain määrin epäselvä ja päällekkäinen erityisen oikeuden kanssa. Laitoksella voidaan tarkoittaa myös johonkin tekniseen käyttötarkoitukseen toteutettua rakennuskohdetta tai rakennusta. Maakaaren (540/1995; MK) esitöissä selvennetään laitoskiinnitystä seuraavasti: ”*Kiinnityksen kohteena voi lisäksi olla toisen maahan kohdistuva käyttöoikeus rakennuksineen, jos se on perustettu maanomistajan suostumuksella ja voidaan häntä kuulematta luovuttaa edelleen. Tällaista kiinnitystä kutsutaan laitoskiinnitykseksi. [...] Yleisin laitoskiinnityksen kohde on maanvuokraoikeus ja alueella olevat vuokramiehen omistamat rakennukset ja laitteet.*” (HE 120/1994 vp, s. 13). Maanvuokraoikeus on maakaaren tarkoittama kirjaamiskelpoinen erityinen oikeus (MK 14:1), jonka kirjaamisella on oikeusvaikutuksia (MK 14:2).

Pykälän 3 momentissa oleva viittaus kiinteistönmuodostamislakiin säilyisi merkitykseltään ennallaan. Korvauksen määrittämiseen sovellettaisiin kuitenkin lunastuslakia, jolloin olisi selvää, että 1.8.2025 voimaan tulleet muutokset lunastuskorvauksen perusteisiin (520/2025) tulisivat otetuiksi huomioon.

51 §:n sijoittamista kiinteistönmuodostamislakiin tontinosan lunastamista koskevien säännösten (62, 62 a ja 62 b §) yhteyteen harkittiin yhdyskuntakehittämislain valmistelussa. Tontinosan lunastamisessa on kysymys tonttijaon mukaiseen tonttiin kuuluvan alueen saamisesta samalle omistajalle tai samoille omistajille siten, että alueesta voidaan muodostaa lohkomalla rakentamiskelpoinen kiinteistö eli tontti. Tontin alueella olevan rakennuskohteen ja laitoksen sekä oikeuden lunastaminen ei ole samalla tavalla yhteydessä kiinteistönmuodostamiseen. Kyse on tontin rakentamista haittaavan tai sen rakentamisen estävän, toisen omistaman rakennuskohteen tai oikeuden lunastamisesta tontin rakentamiskelpoiseksi saattamiseksi. Kyse ei ole kiinteistönmuodostamislain soveltamisalaan kuuluvasta asiasta (KML 1 §).

52 §. *Lunastuslupa perustuva maan lunastaminen.* Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 §:n keskeinen sisältö säilytettäisiin pääosin ennallaan. Maakuntakaavaan perustuva lunastuslupa poistettaisiin. Yleiskaavaan perustuvan lunastusluvun myöntämisperustetta täsmennettäisiin niin, että kyse olisi nimenomaan yleiskaavassa osoitetusta tarpeesta, erotuksena 1 momentin mukaisesta yleiseen tarpeeseen perustuvasta lunastamisesta yhdyskuntarakentamiseen ja kunnan suunnitelmalliseen kehittämiseen. Lisäksi mahdollistettaisiin yleiskaavaan perustuvan lunastusluvun myöntäminen kaavan toteuttamisesta vastaavalle viranomaiselle eikä yksinomaan kunnalle.

Toimivalta myöntää lunastuslupa on voimassa olevassa lainsäädännössä ympäristöministeriöllä, mikä poikkeaa lunastuslain mukaisesta pääsäännöstä. Toimivallan siirto valtioneuvostolta ympäristöministeriölle toteutettiin rakennuslain aikana säädösmuutoksella 653/1990. Hallituksen esityksen (HE 103/1989 vp) mukaan aiempi päätöksenteon taso oli liian korkea ja lunastusmenettelyä ehdotettiin yksinkertaistettavaksi. Maanomistajan oikeusturvan ei katsottu vaarantuvan, koska myös ministeriön tekemästä lunastuslupapäätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja saattaa luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset tuomioistuimen tutkittavaksi. Kyseessä on omana aikanaan tehty hallinnon sujuvoittaminen ja byrokratian keventäminen. Pääministeri Orpon hallitusohjelma korostaa menettelyjen sujuvoittamista ja keventämistä, mikä ei tue lunastuslupapäätösten palauttamista valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Yleiskaavan sisältöön perustuvasta lunastusluvasta säädettäisiin 2 momentissa. Kunnan ja kuntayhtymän tarpeet säilytettäisiin perusteena lunastusluvun myöntämiselle. Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyminen hyvinvointialueelle huomioitaisiin pykälässä. Keskeinen sisältö ei tällä kuitenkaan muuttuisi, koska kyse on samojen julkisten palveluiden järjestämisestä, vaikka julkishallinto on nyt organisoitunut toisin.

Viranomaisen tarpeen olisi liityttävä alueeseen, joka on yleiskaavassa osoitettu kyseisen viranomaisen vastuulla olevan palvelun järjestämiseen tai yleisen alueen toteuttamiseen. Tällä selvennettäisiin eroa lunastusluvun myöntämiseen 1 momentin perusteella. Säännöksen asuntorakentamista ja siihen liittyviä alueita koskeva sisältö vastaisi voimassa olevaa lakia. Yleiskaavaan perustuvaa lunastuslupaa koskevaa säännöstä muutettaisiin lisäksi siten, lunastuslupa myönnettäisiin kaavan toteuttavalle viranomaiselle, kuten nykyisessä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99.2 §:ssä. Koska kysymys voisi olla muustakin kaavaa toteuttavasta viranomaisesta kuin kunnasta, on tarkoituksenmukaista mahdollistaa lunastusluvun myöntäminen suoraan kyseiselle viranomaiselle.

Lunastusluvun myöntämisen edellytyksiä täsmennettäisiin 3 momentissa nykyiseen verrattuna alueen rajausta, laajuutta ja lunastamisen ajoitusta koskevilla säännöksillä. Perusteiden kirjaaminen säädökseen olisi uutta, mutta niitä vastaavaa harkintaa on sovellettu voimassa olevaan lakiin perustuvien lunastuslupapäätösten perusteluissa. Lunastusluvun myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointi on tapauskohtaista. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, ja asianosaisen vastuulla on esittää selvitystä hakemuksensa perusteista sekä myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen.

Ajoituksen huomioon ottaminen tarkoittaisi sen selvittämistä, missä aikataulussa tavoiteltu kehittäminen todennäköisesti tapahtuisi ja miksi lunastaminen olisi tarpeen haettuna ajankohtana. Lunastamisen tarpeen tulisi olla näköpiirissä olevan tavoitellun ja todennäköisen kehitystarpeen vaatimaa.

Yleiskaavaan perustuvassa 2 momentin mukaisessa lunastamisessa alueen kaavassa osoitettu käyttötarkoitus olisi osoitus yleisen tarpeen olemassaolosta lunastamisen perusteena. Ajankohdan lisäksi olisi selvitettävä, olisiko kaavan mukaista rajausta tarkennettava ja olisiko lunastettava alue kooltaan sitä konkreettista tarvetta vastaava, jonka perusteella lunastuslupaa haetaan. Yleiskaavojen luonteen moninaisuus olisi syytä ottaa luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa huomioon, samoin yleiskaavan luonne yleispiirteisenä alueidenkäytön suunnitelmana. Myös kaavan ajantasaisuudella voisi katsoa olevan merkitystä päätösharkinnassa.

1 momentin mukaisessa lunastusluvassa kohdealueen sijainnin ja laajuuden osoittamisen perusteet olisi osoitettava tapauskohtaisesti erikseen perustellen. Alueen kaavoitustilanne ja sillä voimassa olevien kaavojen sisältö olisi luonnollisestikin yksi keskeinen selvityskohde lupahakemuksessa, mutta niiden merkitys ei olisi yleiskaavan sisältöön perustuvaa lunastuslupaa vastaavalla tavalla ratkaiseva. Luvan hakijan pitäisi hakemuksessaan osoittaa maantieteellisesti kohdennettavissa oleva kehittämistarve, jonka peruste olisi yhdyskuntarakentaminen tai muu kunnan suunnitelmallinen kehittäminen. Kehittämistarvetta olisi arvioitava yhdyskuntakehittämislain ja siihen läheisesti liittyvien alueidenkäytölain ja yhdyskuntarakentamislain muodostamassa kontekstissa, ottaen huomioon kunnalle näiden säännösten asettamat velvoitteet.

Maakuntakaavaan liittyvä lunastusoikeus esitettäisiin poistettavaksi, koska sen käyttö on ollut hyvin vähäistä. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99.2 §:ään perustuva lunastuslupa on myönnetty vain kerran maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon eli 1.1.2000 jälkeen. Pykälän 1 momentin mukaista yleisesti yhdyskuntakehittämisen tarpeeseen perustuvaa lunastusoikeutta voitaisiin tarvittaessa käyttää maakuntakaavasta ilmenevään lunastamistarpeeseen, ja tässä voitaisiin tarpeen mukaan käyttää perusteluna maakuntakaavan sisältöä ja sen selvityksiä. Mihin tahansa lunastamisen tarpeeseen on mahdollista tarvittaessa soveltaa lunastuslain 4 §:n pääsääntöä. Erityislainsäädännössä ei ole tästäkään syystä tarkoituksenmukaista säilyttää lunastamista koskevia säännöksiä, joiden käyttö on osoittautunut hyvin vähäiseksi.

Viittauksella lunastuslakiin selvennettäisiin sitä, että lunastuslupamenettelyssä olisi noudatettava lunastuslakia siltä osin, kuin yhdyskuntakehittämislainsäädännössä ei toisin säädettäisi. Lunastuslupaan liittyvä sisältö on lunastuslain luvussa 2.

Yhdyskuntakehittämislakiin kirjattavien erityisten lunastusperusteiden rinnalla on huolehdittava, että lunastuslain mukaiset yleiset perusteet lunastusluvun myöntämiseksi ovat olemassa. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen KHO 2019:143 mukaan *lunastusperusteiden täsmentyminen tarkoituksensa osalta ei kuitenkaan merkitse yhteyden katkeamista lunastuslakiin niin, etteikö [silloiseen] maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvan lunastuksen edellytyksiä selvittäessä tulisi ottaa huomioon kaikissa pakko-otoissa lunastukselle asetetut edellytykset ja*

ne periaatteet, joille lunastuksen oikeutus perustuu. Oikeustila ei muuttuisi tältä osin yhdyskuntakehittämissä sääntämisen myötä.

53 §. Rakentamiskehotus. Ehdotettavat rakentamiskehotusta koskevat säännökset poikkeaisivat nykyisistä kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) säännöksistä vain vähän. Nimitykset, toimivalta antaa rakentamiskehotus ja kunnan lunastusoikeus tilanteessa, jossa rakentamiskehotusta ei noudateta, säilyisivät ennallaan. Rakentamiskehotuksen voisi kohdistaa paitsi tonttijaon mukaiselle tontille myös muulle asemakaavassa rakennuspaikaksi tarkoitettulle alueelle. Tonttijaolla tarkoitettaisiin tämän lain mukaista tonttijakoa, mikä vastaisi voimassa olevan lain sitovaa tonttijakoa, riippumatta siitä, onko tonttijako hyväksytty osana asemakaavaa tai erillisenä. Muita asemakaavan mukaisia rakennuspaikkoja voi olla esimerkiksi yleisillä alueilla, jotka kyllä useimmiten ovat kunnan omistuksessa, taikka muilla alueilla, joita ei voi muodostaa tonteiksi.

Muutoksia, ajantasaistuksia ja täsmennyksiä tehtäisiin menettelyyn sen selkeyttämiseksi. Menettelyssä edellytettäisiin kaikkiin osiin noudatettavan hallintolakeja. Pykälässä esitettäisiin muutosta rakentamiskehotuksella edellytetyn rakentamisen määräaikaan. Nykyisen kolmen vuoden määräajan sijaan velvoitetulle tulisi kunnan asettaa määräaika, jonka olisi oltava kohtuullinen ja pituudeltaan vähintään kolme vuotta. Säädös mahdollistaisi velvoitetun olosuhteiden paremman huomioimisen määräajan asettamisessa, ja velvoitettava voisi esittää määräajasta oman näkemyksensä kuulemisen yhteydessä. Rakentamiskehotuksen luonteen vuoksi kunnat tuskin tulisivat asettamaan merkittävästi pitempiä määräaikoja rakentamiselle. Pitempiä määräaikoja olisi vaikea perustella myöskään kohtuullisuudella, koska rakentamiskehotuksia kohdistetaan tyypillisesti alueisiin, joiden asemakaava on ollut pitkään, vuosia tai jopa vuosikymmeniä toteutumatta.

Rakentamiskehotuksen antamisen esteisiin 3 momentissa lisättäisiin tilanne, jossa rakentaminen olisi muuten kiellettyä lain nojalla. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, jos tontilla tai rakennuspaikalla todettaisiin sellainen eliölajin lisääntymis- tai levähdyspaikka, jonka hävittäminen ja heikentäminen olisi luonnonsuojelulain (9/2023; *LSL*) perusteella kielletty, jolloin rakentamislupaa ei todennäköisesti voitaisi myöntää (rakentamislain 191 §). Tällaiset tilanteet ovat harvinaisia, mutta sinänsä mahdollisia.

54 §. Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus. Rakentamiskehotukseen perustuva lunastaminen olisi edelleen mahdollista ilman erillistä lunastuslupaa. Kunnan lunastusoikeuden syntyminen edellytyksenä olisi, että rakentamiskehotusta ei olisi noudatettu annetussa määräajassa. Rakentamiskehotuksella annettavan velvoitteen hyväksyttävä täyttäminen kytkettäisiin rakentamislain 122 §:n mukaiseen loppukatselmukseen tai 123 §:n mukaiseen osittaiseen loppukatselmukseen. Jompikumpi katselmus olisi riittävä osoittamaan velvoitteen täyttymisen. Rakentamiskehotuksen tarkoituksen toteutumisen kannalta ei rakennuskohteen täydellisellä valmistumisella (loppukatselmus) ole olennaista merkitystä. Rakennuskohteen valmistuminen osittaisen loppukatselmuksen jälkeen tulee valvottua rakentamislupaan liittyvässä viranomaismenettelyssä. Pelkkä rakentamisluvan olemassaolo ei kuitenkaan riittäisi osoittamaan rakentamiskehotuksen tarkoituksen toteutumista, koska rakentamislupa ei velvoita toteuttamaan hanketta, jolle lupa on myönnetty. Kohteen tulisi siis olla rakennettu, mihin katsottaisiin riittävän sen, että kohde olisi katselmuksessa hyväksytty otettavaksi tarkoitettuun käyttöön.

Mahdollisen rakennuskiellon kestoaikaa ei laskettaisiin mukaan määräajan kulumiseen. Sinänsä olisi epätodennäköistä, että samalle alueelle sekä annettaisiin rakentamiskehotus että määrättäisiin rakennuskielto.

55 §. Rakentamiskehotuksia koskeva tietoaineisto. Rakentamiskehotuksista on nykyisellään pidettävä luettelo kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 97.5 §:n perusteella. Luettelon tietosisältöä koskevat vaatimukset esitetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 101 §:ssä.

Nämä säännökset yhdistettäisiin tämän lain 56 §:ään. Sisältö säilytettäisiin käytännössä ennallaan, mutta nimitys luettelo muutettaisiin tietoaineistoksi. Tämä vastaisi tiedonhallintalaissa käytettyä nimitystä.

56 §. Korvattava katualue ja muu yleiseen tarpeeseen osoitettu alue. Pykälän 1 momentissa olisi yksinkertainen säännös korvauksen suorittamisvelvollisuudesta katualueesta, yleisestä alueesta, alueesta tai yleisen rakennuksen rakennuskorttelista, korttelin osasta, tontista tai muusta rakennuspaikasta. Velvoitettu olisi kunta, taikka muu julkisyhteisö, jos kyse olisi sen tarpeeseen osoitetusta alueesta. Korvauksen perusteisiin sovellettaisiin lunastuslakia.

Katualueen ilmaissaantioikeuden poistuessa olisi tarpeen säilyttää osa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 104 §:n sisällöstä sellaisia tapauksia varten, joissa kunnan aikanaan korvauksetta saamaa katualuetta palautuu osaksi tonttia. Kyse olisi tilanteista, joissa asemakaavaa muutettaisiin ja entisen kaavan katualuetta osoitettaisiin rakentamiskäyttöön, osaksi yksityiseen rakentamiseen tarkoitettua korttelialuetta. Säännöksen käyttö on nyt ja olisi todennäköisesti vastaisuudessakin vähäistä. Tarve tulisi aikanaan poistumaan kokonaan. Kiinteistönomistajan oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin tarpeellista, että aikanaan korvauksetta yleiseen käyttöön luovutettu alue myös palautuisi korvauksetta yleisen tarpeen lakattua.

Kumotun rakennuslain mukaisten rakennuskaavateiden alueilla rakennuskaava on voimassa asemakaavana alueidenkäyttölain X §:n perusteella. Jos katualuetta ei ole kiinteistötieteellisesti muodostettu yleiseksi alueeksi, rakennuskaavateiden alueen omistus on jo aiemmin siirtynyt kunnalle, ja alueen tarve kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) mukaisena katualueena päättyy, tilanne vertautuu alun perinkin kaduksi kaavoitettuihin alueisiin. Jos entisen rakennuskaavateiden alueen omistus ei ole siirtynyt kunnalle, palautustarvetta ei luonnollisestikaan ole.

Omistuksen palauttamistilanteet eivät näyttäisi muodostuvan erityisen ongelmallisiksi. Sen sijaan yleisiksi alueiksi lohkomattomien entisten rakennuskaavateiden alueiden osalla on paljon keskeneräisyyttä, mikä edellyttää lakiin otettavaa siirtymäsäännöstä. Asemakaavojen mukaisien katualueiden omistuksen ja siirroille ja yleisiksi alueiksi muodostamisille olisi annettava noudatettavissa olevat määräajat ja katujen toteuttamisen tuottaman hyödyn pitäisi olla kouriintuntuva sekä kunnille että kiinteistönomistajille. Nykyisellään osapuolilta puuttuu riittävä intressi katualueiden asianmukaiseen toteuttamiseen. Kysymys on myös kuntien henkilö-, osaa- ja taloudellisista resursseista. Siirtymäsäännökset olisivat tämän lain 8 luvussa.

57 §. Kunnan ja muun julkisyhteisön lunastus- tai korvausvelvollisuus. Kunnan lunastus- tai korvausvelvollisuus syntyisi, jos kiinteistönomistaja ei voisi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, koska se on alueidenkäyttölain mukaisessa asemakaavassa tai yleiskaavassa määrätyn ehdottoman rakentamis- tai toimenpiderajoituksen nojalla osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan. Lunastus- tai korvausvelvollisuus olisi vastaavasti muulla julkisyhteisöllä, jos alue on osoitettu kaavassa tämän tarpeisiin. Velvollisuudella tarkoitettaisiin, että kohteen omistaja voisi vaatia julkisyhteisöä lunastamaan kohteen, johon sillä on lunastusoikeus, tai suorittamaan haitasta korvauksen.

Yleis- tai ranta-asemakaavasta johtuva hyöty esitettäisiin huomioitavaksi edelleen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 101 §:n mukaisesti kohtuullista hyötyä arvioitaessa. Tätä lain sisältöä ei ole aikanaan erikseen perusteltu hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa lakivalmistelusta todetaan

nimenomaisesti 101 §:n sisällöstä, että ”Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen kyseiset säännökset merkitsevät sitä, että kaavoitukseen liittyvät omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.” (PeVL 38/1998 vp, s. 6).

Maakuntakaavan ja yleiskaavan ehdollisiin rakentamisrajoituksiin liittyviä korvauksia koskeva sisältö on siirretty kaavojen toteuttamisesta annetusta laista (132/1999) rakentamislain 49 ja 50 §:iin. Ei ole nähtävissä tarvetta siirtää näitä edelleen yhdyskuntakehittämislakiin. Sen sijaan alueidenkäyttölain x ja X §:n mukaiset ehdottomat rakentamisrajoitukset olisi huomioitava laadittavassa yhdyskuntakehittämislaisissa.

Kirjoitustapaa muutettaisiin selkeämmäksi verrattuna voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 101 §:ään. Metsätalouden harjoittamisen rajoitukseen liittyvää korvausta koskevat säännökset tulisivat sisällyttämään tämän lain 60 §:ään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin julkisyhteisön oikeudesta lunastaa kiinteistönomistajan esittämää aluetta laajempi alue, mikä vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Oikeus lunastamiseen olisi jonkin verran nykyistä rajoitetumpi. Uudet asetettavat edellytykset lunastettavan alueen laajentamiselle liittyisivät sekä julkisyhteisön lunastustarpeen tarkempaan selvittämiseen että lunastamisen jälkeen jäljelle jäävän kiinteistön osan käyttökelpoisuuteen.

Edelleenkin ei olisi tarpeen asettaa kunnalle lunastus- tai korvausvelvollisuutta ranta-asemakaavan yhteiskäyttöalueisiin eikä sellaisiin asemakaavan yleisiin alueisiin, joiden toteuttamisvastuu olisi siirretty maanomistajalle tai -haltijalle. Myöskään ei olisi tarpeen asettaa kunnalle lunastus- tai korvausvelvollisuutta sen omistukseen siirtyvästä maantien tiealueesta 50 §:n mukaisessa tilanteessa, kun maantien alue olisi asemakaavassa osoitettu muuhun kuin maantiekäyttöön.

58 §. Asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 106 §:n nykyinen sisältö periytyy kumotun rakennuslain 76 §:stä. Voimassa olevassa säännöksessä korvausvelvollisuus on liitetty laajasti ilmaistuun asemakaavan toteuttamiseen.

Korvausvelvollisuuden tarkentamista harkittiin lain valmistelun yhteydessä, mutta säännöksen sisällön yleisen luonteen vuoksi tämä osoittautui vaikeaksi. Säännös esitetään säilytettäväksi voimassa olevaa säännöstä vastaavana, jolloin se olisi sovellettavissa asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvan, tarkemmin määrittelemättömän, erityisen ja ennakoimattoman haitan tai vahingon korvaamiseen. Oikeustila ei muuttuisi.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa (HE 101/1998 vp, s. 93) on täsmennetty kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 106 §:ssä säädettyä korvausvelvollisuutta seuraavasti: ”Asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvan erityisen haitan korvausvelvollisuus on tarkoitus säilyttää lähtökohtaisesti rakennuslain [370/1958] 76 §:n periaatetta vastaavana. Korvattavana voisi siten olla lähinnä kadun poistamisesta tai sen rakentamisesta tiettyyn korkeuteen aiheutuva kulkuyhteyden katkeaminen tai huomattava vaikeutuminen taikka muu tähän verrattava erityinen haitta tai vahinko.”

Korvaukseen olisi oikeutettu kiinteistön omistajan tai haltija. Siten maanvuokraoikeus ja maanvuokralaisen rakennuskohteet tulisivat olemaan säännöksen soveltamisen piirissä. Se seikka, olisiko yksittäisessä tapauksessa korvaukseen oikeutettu kiinteistön omistaja vai haltija, olisi ratkaistava korvattavan haitan tai vahingon luonteen mukaan.

59 §. *Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta.* Pykälän sisällöstä päätettäisiin alueidenkäyttölain säätämisen yhteydessä. Pykälään ei tehtäisi tässä yhteydessä muutoksia vaan se siirrettäisiin sellaisenaan osaksi yhdyskuntakehittämislakia.

60 §. *Sopimukseen perustuva korvaus.* Pykälään koottaisiin säännökset korvauksista sopimiseen (nyk. kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 109 §). Sopimus sitoisi myös myöhempiä omistajaa. Sopimuksella ei saisi loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena korvattava kohde on. Viittaus korvausten ratkaisemiseen tarvittaessa lunastamalla säilytettäisiin ennallaan, vaikka kyseessä olisi sinänsä itsestäänselvyys ottaen huomioon voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) ja uuteen yhdyskuntakehittämislakiin esitettävän sisällön.

Nykyään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 102 §:ään perustuva kunnan velvollisuus pitää maksamattomista sopimuskorvauksista luetteloa sisällytettäisiin tähän pykälään. Sana *luettelo* ajantasaistettaisiin johdonmukaisuuden vuoksi sanaksi tietoaaineisto, kuten muissakin vastaavissa kohdissa. Velvoitetta esitettäisiin laajennettavaksi siten, että tietoaaineistoa olisi pidettävällä kaikista sopimukseen perustuvista korvauksista, ei ainoastaan maksamattomista korvauksista. Tällä pyrittäisiin parantamaan sopimuskorvauksista saatavilla olevaa tietoa.

61 §. *Lunastus- tai korvausvelvollisuuden rajoitus.* Kunnalla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista vapautua lunastus- tai korvausvelvollisuudestaan myöntämällä poikkeuslupa kaavan määräyksestä tai rajoituksesta tai vaihtoehtoisesti muuttamalla kaavaa. Tämä oikeustila säilytettäisiin. Lunastus- tai korvausvelvollisuus syntyisi vasta rajoitusta koskevan poikkeamislupahakemuksen tultua hylätyksi ja sitä koskevan päätöksen saatua lainvoiman.

Pykälään esitettäisiin lisättäväksi poikkeamisluvan rinnalle myös maisematyölupa sellaisessa tilanteessa, jossa olisi kysymys metsätalouden harjoittamiseksi tarpeellisesta maisematyöluvasta. Poikkeamislupaa ei voida myöntää maisematyöluvasta (rakentamislain 57.1 §). Maisematyöluvasta tarve voi perustua jo yksinomaan asemakaavan voimassa olemiseen (rakentamislain 53 §).

Maisematyöluvasta ratkaiseminen voisi tuottaa rajoituksen metsätalouden harjoittamiseen. Lisäksi mahdollista lunastus- tai korvausvelvollisuutta ratkaistaessa olisi huomioitava, että velvollisuus syntyisi, jos kohdealue kuuluisi metsälain (1093/1996) soveltamisalaan.

Metsälain soveltamisalasta suhteessa alueidenkäytön suunnitelmiin on säädetty lain 2 §:n 1 momentin kohdissa 2, 4, 5 ja 6. Metsälaki ei tulisi sovellettavaksi esimerkiksi taajamien alueilla tavanomaisiin yksittäispuita tai puuryhmiä koskeviin luparatkaisuihin eikä ollenkaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyöhön. Maisematyöluvapäätös, jolla evättäisiin lupa viimeksi mainittuihin toimenpiteisiin, joiden vaikutukset olisivat kaupunki- tai maisemakuvallisia ja joilla ei olisi metsätalouden harjoittamiseen liittyviä vaikutuksia, eivät siten olisi korvauksen piirissä.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan kunta vapautuisi korvausvelvollisuudestaan, jos yleiskaavan tai asemakaavan muutoksen vuoksi metsätalouden harjoittamiselle ei aiheutuisi vähäistä suurempaa haittaa eikä korvausvelvollisuutta koskevaa asiaa olisi vielä lainvoimaisesti ratkaistu. Tämä vastaisi nykyisen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 102.2 §:n ja nyt esitetyn 2 momentin viittausta kiinteistönomistajan mahdollisuuteen käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.

Kaavoituksen käynnistäminen on kunnan asia. Aloite kaavan muuttamiseen voi sinänsä tulla myös haitan kärsijältä, mutta korvaamisen kannalta tällä ei olisi merkitystä. Aloitteen voi tehdä myös lunastus- tai korvausvelvollinen julkisyhteisö, jos kaavan sisältö ei esimerkiksi enää vastaa sen tarvetta.

Muutokset omistussuhteissa ja kiinteistöjaotuksessa huomioitaisiin nykyisen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 102.3 §:n mukaisesti.

62 §. Lunastuslain soveltaminen. Pykälässä olisi yleinen viittaus lunastuslain soveltamiseen yhdyskuntakehittämislain mukaista lunastusta toimeenpantaessa taikka korvausta määrättäessä. Viittauksen kautta tulisivat otetuiksi huomioon myös lunastuslain korvausperiaatteiden muutokset sellaisina kuin ne tulivat voimaan 1.8.2025 (520/2025).

Yleisen rakennuksen toteuttamiseksi tarpeellisen tontin tai rakennuspaikan osa olisi mahdollista lunastaa paitsi tämän lain 49 §:n perusteella, myös kiinteistönmuodostamislain 62 §:n mukaisella tontin osan lunastuksella, jos julkisyhteisö omistaisi kyseisestä tontista tai rakennuspaikasta vain osan. Tätä niin sanottua tontinosan lunastusta voi käyttää kuka tahansa maanomistaja asemakaavan mukaisen rakentamisen toteuttamiseksi. Lunastuskorvauksesta tontinosan lunastuksessa säädetään kiinteistönmuodostamislain 199–206 a §:ssä, ei lunastuslaissa. Kiinteistönmuodostamislain mukaisiin lunastuskorvauksiin ei sovelleta lunastuslain 38 a §:n mukaista 25 %:n korotusta. Julkisyhteisön hankkiessa lunastamalla omistukseensa yleiselle rakennukselle tarkoitettua tonttia tai rakennuspaikkaa tulisi soveltaa samoja korvausperusteita riippumatta siitä, lunastettaisiinko kohde yhdyskuntakehittämislain 49 §:n vai kiinteistönmuodostamislain 62 §:n perusteella. Tämän vuoksi säädettäisiin lunastuslain mukaisten korvausperusteiden soveltamisesta silloin, kun julkisyhteisö lunastaa tontinosan lunastusta käyttämällä omistukseensa yleisen rakennuksen tontin tai rakennuspaikan osan.

Pykälän 3 momentin sisältö vastaisi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 103 §:ää siinä muodossa kuin sitä muutettiin edellä mainitun lunastuslain muutoksen yhteydessä säädöksellä 524/2025. Lunastuslain 38 a §:n mukaista kohteen- ja haitankorvaukselle määrättävä 25 prosentin korotusta ei sovellettaisi rakentamiskehotukseen perustuvaan lunastukseen. Tätä koskevilla perusteluilla todettiin, että korotuksen soveltaminen myös rakentamiskehotukseen perustuviin lunastuksiin rajoittaisi käytännössä merkittävästi kuntien mahdollisuutta käyttää lunastamista rakentamiskehotuksen tehosteena, minkä vuoksi näissä tilanteissa lunastuskorvaukselle ei tulisi suorittaa lunastuslain 38 a §:n mukaista korotusta (HE 218/2024 vp, s. 64).

7.1.7 7 Luku Muutoksenhaku

63 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin, että tässä laissa säädettyyn päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Poikkeuksista tähän pääsääntöön säädettäisiin myöhemmin tässä luvussa.

64 §. Valitusoikeus kehittämiskorvausta koskevasta päätöksestä. Pykälässä säädettäisiin, siitä kenellä olisi valitusoikeus kehittämiskorvausta koskevassa päätöksestä. Valitusoikeus olisi vain sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaisi.

65 §. Muutoksenhaku asemakaavan osana hyväksytystä tonttijaosta. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta laadittaessa ja hyväksyttäessä tonttijako osana asemakaavaa. Muutoksenhaku tonttijaosta määräytyisi tällöin asemakaavaa koskevien säännösten mukaan.

Asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan alueidenkäyttölain X §:n mukaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen kunnallisvalituksin noudattaen, mitä kuntalaissa säädetään. Koska tonttijako olisi osa kaavassa osoitettua asemakaava-alueen maankäyttöratkaisua, olisi perusteltua, että tonttijaosta valitettaisiin samassa menettelyssä kuin asemakaavasta

siinäkin tapauksessa, että valitus koskisi asemakaavan hyväksymispäätöstä vain siltä osin kuin siinä olisi hyväksytty tonttijako. Tämä vastaisi myös nykyistä oikeustilaa.

Erillisen tonttijaon hyväksymistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta 64 §:n pääsäännön mukaisesti valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Säännös vastaisi voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 190 §:n 1 momenttia. Muutoksenhaku erillisestä tonttijaosta säilyisi siten edelleen hallintovalituksena.

66 §. *Valitusoikeus erillisen tonttijaon hyväksymistä koskevasta päätöksestä.* Tonttijaon hyväksymistä koskevan päätöksen valitukseen oikeutettujen piiri vastaisi lähtökohtaisesti 42 §:ssä säädettyä tonttijakoehdotuksesta kuultavien piiriä. Valitusoikeus olisi tonttijakoalueen ja samassa rakennuskorttelissa tonttijakoalueeseen rajautuvien kiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla (kohta 1).

Myös muulla kiinteistön omistajalla olisi valitusoikeus, jos päätös voisi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen (kohta 2). Säännös koskisi muita samassa rakennuskorttelissa olevia kiinteistönomistajia ja haltijoita tai rakennuskorttelin ulkopuolista kiinteistönomistajaa tai haltijaa, jonka kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttöön tonttijako vaikuttaisi olennaisesti. Kysymys olisi asianosaisasemasta, jonka peruste olisi muu kuin välitön naapuruus. Tällainen voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa tonttijako tehtäisiin osassa korttelia, kiinteistö ei rajautuisi tonttijakoalueeseen, mutta tonttijaon seurauksena tästä kiinteistöstä ei olisi enää mahdollista muodostaa rakentamiskelpoista tonttia. Valitusoikeus olisi kiinteistönomistajilla ja -haltijoilla, joiden kiinteistöjen rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa. Perustuslaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa on taattu oikeus hakea muutosta päätökseen, joka vaikuttaa välittömästi henkilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Sekä 1 momentin kohtaa 1 että kohtaa 2 voitaisiin soveltaa riippumatta siitä, onko kyseessä perinteinen kaksikulotteinen vai kolmiulotteinen tonttijako.

Voimassa olevassa laissa ollut maininta kunnasta valitukseen oikeutettuna tahona ehdotettaisiin poistettavaksi. Kunnalla ei olisi intressiä valittaa omasta päätöksestään ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimeen. Päätöksen tehneen kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään HOL 109 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentissa ehdotettaisiin säädettäväksi hakemuksen tehneen kiinteistönomistajan tai haltijan oikeudesta hakea muutosta päätökseen, jolla tonttijaon laatimis-, muutos- tai kumoamishakemus olisi hylätty kokonaan tai osittain. Päätös hylkäämisestä voitaisiin tehdä erillisellä hallintopäätöksellä ja osittain hylkäävä päätös osana tonttijaon hyväksymispäätöstä.

67 §. *Muutoksenhaku maapoliittista ohjelmaa ja kehittämisaluetta koskevista päätöksistä.* Maapoliittisen ohjelman hyväksyminen, maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopuminen ja kehittämisalueeksi nimeäminen olisivat luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaisia päätöksiä. Niillä muun muassa suunnattaisiin kunnan voimavaroja maapolitiikkaan ja laajoihin kehittämissankkeisiin, ja vaikutettaisiin kunnan talouteen. Kyse ei olisi hallintopäätöksistä, jolla synnytetäisiin välittömiä etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia vaan päätöksillä ohjattaisiin kunnan toimintaa pitkäjänteisesti taikka käynnistettäisiin pitkäkestoinen kehittämisprosessi. Päätösten luonne tuottaa tarpeen sille, että muutoksenhaku määräytyisi kuntalain mukaan.

Maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopumista koskevan päätöksen esitettäisiin olevan muutoksenhakukelpoinen. Muutoksenhakumahdollisuuden varaaminen perustuisi siihen, että

kyseessä olisi tämän lain 7 §:n pääsäännön mukainen lakisääteinen velvoite, josta luopuminen edellyttäisi kunnan päätöstä. Mahdollisuus muutoksenhakuun mahdollistaisi kunnan tekemän päätöksen kyseenalaistamisen ja edellyttäisi kunnalta riittävää paneutumista päätöksen valmistelussa ja perustelemisessa.

Kunnan päätös, jolla aloite kehittämisalueeksi nimeämiseksi hylätään, ei olisi muutoksenhakukelpoinen. Kyseessä olisi harkinnanvarainen nimeämisasiä eikä aloiteoikeutta olisi pidettävä sellaisena oikeutena, joka kuuluisi perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin alaan. Kehittämisalumenettelyyn liittyy kaikissa tai lähes kaikissa tapauksissa kaavan laatiminen tai muuttaminen, mihin ryhtymisestä päättäminen on alueidenkäyttölain mukaan kunnan toimivaltaan kuuluva asia. Harkitessaan päätöstä aloitteen pohjalta kunta joutuu joka tapauksessa selvittämään ja harkitsemaan kaavan laatimisen tai muuttamisen tarpeen. Kehittämisalueeksi nimeämisestä voi seurata kunnalle taloudellisesti merkittäviä velvoitteita.

Valituksen saisi tehdä kuntalain 135 §:n mukaan sillä perusteella, että päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaislainen olisi ylittänyt toimivaltansa tai päätös olisi muuten lainvastainen. Valitusoikeudesta on säädetty kuntalain 137 §:ssä.

68 §. *Tuomioistuimen toimivalta maankäyttösopimusta koskevassa riidassa.* Maankäyttösopimus olisi edelleen luonteeltaan sekä julkis- että yksityisoikeudellinen sopimus. Sen julkisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia käsiteltäisiin siten hallintotuomioistuimessa hallintoriitana ja yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia sopimusriitana yleisessä tuomioistuimessa.

Asiaan liittyviä keskeisiä, nykyisen oikeustilan täsmentäneitä ennakkopäätöksiä ovat KKO 2016:8 ja KHO 2016:52. Päätösten olennainen sisältö on, että maankäyttösopimukseen voi liittyä sekä julkisoikeudellista että yksityisoikeudellista ainesta ja että sopimusta koskevan riita-asian luonne ratkaisee, minkä tuomioistuimen toimivaltaan asian ratkaiseminen kuuluu. Korkeimman oikeuden päätöksessä painotetaan maankäyttösopimuksen yksityisoikeudellista perusluonnetta perustellen tätä mm. maankäyttösopimusten historialla, valitusmahdollisuudella maankäyttösopimukseen liittyvästä kunnan hallintopäätöksestä ja maankäyttösopimuksen sopimusvelvoitteiden tyypillisesti yksityisoikeudellisella luonteella. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan maankäyttösopimuksen liittyvän jo kaavojen laatimiseen ja toteuttamiseen kytkeytyvän tarkoituksensa vuoksi julkisen vallan käyttöön ja olevan siten yleisesti luonnehdittavissa hallintosopimukseksi. KHO:n mukaan kysymys siitä, missä järjestyksessä yksittäistä sopimusta koskeva riita-asia on ratkaistava, määräytyy tapauskohtaisesti sopimuksen sisällön ja asiassa esitettyjen vaatimusten perusteella⁶⁴. KKO jättää ratkaisussaan sinänsä auki mahdollisuuden *ottaa ennakkokysymyksenä kantaa myös hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädettyihin seikkoihin, jos se on tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi*⁶⁵.

Ongelmana maankäyttösopimuksia koskevissa riidoissa olisi nimenomaan se, että ne voisivat kuulua sopimussisällön ja asiaa koskevien vaatimusten perusteella käsiteltäviksi sekä hallinto-oikeudessa että yleisessä tuomioistuimessa. Kuten KKO toteaa päätöksessään 2016:8, riidan osapuolten erisisältöisten vaatimusten ohjaaminen käsiteltäviksi eri tuomioistuinlinjoissa aiheuttaisi osapuolille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä.

Säännöksessä esitettäisiin ratkaisua, jonka mukaan yksinomaan julkisoikeudellista sopimussisältöä koskevat riita-asiat ratkaistaisiin hallinto-oikeudessa ja yksinomaan yksityisoikeudellista sisältöä koskevat riita-asiat yleisessä tuomioistuimessa. Tämä vastaisi nykyistä oikeustilaa eikä

⁶⁴ KHO 2016:52

⁶⁵ KKO 2016:8

sinänsä edellyttäisi asiasta säätämistä. Lisäksi esitettäisiin, että sekä julkis- että yksityisoikeudellista sopimussisältöä koskevat riidat ratkaistaisiin yleisessä tuomioistuimessa koko laajuudessaan. Tällä tavoiteltaisiin nykyistä selkeämpää maankäyttösopimusriitojen ratkaisemista, minkä tavoitteena puolestaan olisi osapuolten parempi oikeusturva.

Koko asian ratkaisemista yleisessä tuomioistuimessa puoltaisi se, että ennen kuin maankäyttö-sopimus voisi ylipäättään olla käsiteltävänä riita-asiana, olisi kunnan sopimusta koskevaan hallintopäätökseen jo voinut hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Sopimukseen liittyvät julkisoikeudelliset kysymykset olisivat ratkaistavissa päätöstä koskevassa muutoksenhaussa.

Sopimusta koskevan kunnan päätöksen lainvoimaisuuden ja sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen mahdollisesti ilmenevät riidat olisivat todennäköisimmin luonteeltaan sopimuksen soveltamista koskevia tai esimerkiksi sopimusehtojen kohtuullisuuteen liittyviä. Tämä puoltaisi esitettyä säännöstä riita-asian ratkaisemisesta yleisessä tuomioistuimessa. Yleisessä tuomioistuimessa tapahtuvan riidanratkaisun ongelma on prosessin kalleus. Toisaalta käytettävissä olisi myös riita-asian tuomioistuinsovittelu, mikä olisi osapuolille halvempi ja joustavampi menettely kuin täysimittainen oikeusprosessi.

7.1.8 8 Luku Erinäisiä säännöksiä

69 §. *Asemakaavan toteuttamisvastuun siirto maanomistajalle tai -haltijalle.* Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon myötä kunnalla on ollut mahdollisuus siirtää asemakaavan toteuttamisvastuu tietyissä tilanteissa maanomistajalle tai -haltijalle. Tätä koskevat säännökset säilytettäisiin tarkoitukseltaan ja sisällöltään nykyistä vastaavina ja sijoitettaisiin osaksi yhdyskuntakehittämislakia.

Toteuttamisvastuu voitaisiin siirtää vain asemakaavaan sisältyvällä määräyksellä. Määräys voisi koskea kaikkia asemakaava-alueen yleisiä alueita (kuten kadut ja virkistysalueet) tai osaa niistä sekä erityisestä syystä myös muuta, kaava-alueen sisäistä yhteistä tarvetta varten kaavassa osoitettua yhteiskäyttöaluetta. Yleisten alueiden toteuttamisessa olisi noudatettava samoja säännöksiä ja menettelyjä kuin silloin, kun kunta toteuttaa yleisen alueen. Viranomaispäätökset, joita tarvitaanleisten alueiden toteuttamiseksi, tekee kunta yhdyskuntarakentamislain säännösten mukaisesti.

Toteuttamisvastuun siirto ei antaisi maanomistajalle tai -haltijalle oikeutta yleisen alueen lunastamiseen tai haltuun ottamiseen yhdyskuntakehittämislain 6 luvun mukaisia menettelyjä käyttäen. Alueiden omistuksen ja hallinnan siirto olisi siten tehtävä sopimuksin alueen omistajan kanssa, jos alueet eivät esimerkiksi kuuluisi kokonaan toteuttamisvastuun ottajalle. Vaihtoehtona tälle olisi, että kunta hankkisi alueet omistukseensa ja hallintaansa, ja luovuttaisi hallinnan edelleen yleisen alueen toteuttamisesta vastaavalle. Vastuun siirtämisestä päätettäessä olisi syytä ottaa huomioon myös kunnan toissijainen toteuttamisvastuu, joka saattaa realisoitua esimerkiksi toteuttajan maksukyvyttömyyden yhteydessä.

Yhdyskuntarakentamislain 22 §:n perusteella kunta voi antaa myös sille kuuluvan kadunpidon kokonaan tai osittain muiden tehtäväksi. Kunnan kadunpito päätöksessä olisi määriteltävä, miltä osin kadunpito vastuu siirrettäisiin. Muita yleisiä alueita koskevaa, kadunpito päätöstä vastaavaa viranomaismenettelyä ei ole olemassa, joten asemakaavamääräystä olisi todennäköisesti tarpeen tarkentaa kunnan ja kiinteistönomistajan tai -haltijan välisellä sopimuksella siitä, miltä osin yleisen alueen pito vastuu siirretään.

Muiden yleisten alueiden kuin kadun osalta voitaisiin toteuttamisvastuu siirtää asemakaava-alueen pääasiallisesta käyttötarkoituksesta riippumatta. Siirto voitaisiin tehdä kiinteistönomistajille

tai -haltijoille yhteisesti, milloin alue olisi tarkoitettu palvelemaan pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta. Muun kaavassa osoitetun yleisen alueen ja yhteiskäyttöalueeksi osoitetun toteuttamisessa sovellettaisiin ranta-asemakaavan yhteiskäyttöalueiden toteuttamista koskevia säännöksiä (70 §).

70 §. Yhteiskäyttöalueiden ja yleisten alueiden toteuttaminen ranta-asemakaavan alueella. Pykälä sisältäisi säännökset ranta-asemakaavan kulkuyhteyksiä ja muita tarkoituksia varten osoitettujen yhteiskäyttöalueiden toteuttamisesta. Sisältö vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Kulkuyhteydet toteutettaisiin joko kiinteistönmuodostamislain tai yksityistielain (560/2018) perusteella. Oikeus muun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen perustettaisiin kiinteistönmuodostamislain 154 a §:n mukaisena rasitteena.

Pykälän 2 momentissa selvennettäisiin, mitä muiden kuin kulkuyhteyksiä varten osoitettujen yhteiskäyttöalueiden toteuttamisella ja ylläpidolla tarkoitettaisiin, ja mitä olisivat yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajien velvollisuudet. Kolmannessa momentissa säädettäisiin rantakunnan perustamisesta yhteiskäyttöaluetta koskevassa kiinteistötoimituksessa. Perustaminen olisi mahdollista, jos joku yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajista sitä vaatisi taikka jos se olisi muutoin tarpeellista. Muun tarpeen arviointi jäisi ratkaistavaksi kiinteistötoimituksessa.

Rantakuntaan sovellettaisiin mitä yksityistielaisissa tai sen nojalla säädetään tieosakkaista, tiekunnasta ja tiemaksusta. Jos rantakuntaa ei perustettaisi, yhteiskäyttöalueen toteuttaminen, kunnossapito ja hallinnointi hoidettaisiin kiinteistönomistajien keskenään tekemillä sopimuksilla. Tällöin yhteiskäyttöalueeseen kiinteistöjen omistajiin sovellettaisiin, mitä yksityistielain 5 luvussa säädetään tieosakkaista, jotka eivät muodosta tiekuntaa.

7.1.9 9 Luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

71 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulopäivästä.

72 §. Vireillä olevat asiat. Pääsääntönä olisi, että vireillä olevat asiat ratkaistaisiin vireilletulon hetken säännösten mukaisesti. Poikkeuksista tähän säädettäisiin jäljempänä.

73 §. Kunnan maapoliittinen ohjelma. Maapoliittisen ohjelman laatimisveloitteen täsmentämiseksi olisi tarpeen asettaa määräaika sille, milloin ensimmäinen tämän lain mukainen ohjelma olisi laadittava. Jos kunnassa ei ennestään olisi maapoliittista ohjelmaa, olisi laatimiseen ja hyväksymiseen varattava vuorovaikutusmenettelyineen riittävästi aikaa. Kunnan olisi laadittava maapoliittinen ohjelma viimeistään lain voimaantulon jälkeen seuraavan valtuustokauden aikana. Oletettavasti lain voimaan tulosta seuraavat kuntavaalit olisivat vuonna 2029, joten aikaa ohjelman hyväksymiselle olisi enimmillään kevääseen 2033 saakka. On oletettavaa, että kunnat tulisivat muutenkin kytkemään ohjelman laatimisen – tai ainakin työn käynnistämisen – uuden valtuustokauden alkuun, jolloin toimintaa valtuustokaudella suuntaavat muutkin linjapäätökset tehdään.

Jos maapoliittisen ohjelman laatiminen olisi vireillä tämän lain voimaan tullessa, esitettäisiin 70 §:stä poiketen, että ohjelma olisi laadittava ja hyväksyttävä uusien säännösten mukaisesti. Tästä olisi kunnalle hyötyä erityisesti siksi, että ohjelma säilyisi ajantasaisena pitempään, kun laadinnassa ja päätöksenteossa huomioitaisiin yhdyskuntakehittämislain säännökset. Yhdyskuntakehittämislain tultua voimaan maapoliittisen ohjelman laatimiseen kunnassa tulisi todennäköisesti kohdistumaan paineita. Riittävä siirtymäaika antaisi kunnille rauhan perehtyä ja sopeutua uuteen säännösohjaukseen.

74 §. Tonttijako. Yhdyskuntakehittämislain tultua voimaan olisi olemassa vain yhdenlainen tonttijako, ja sillä olisi oikeusvaikutuksia. Aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan tonttijako on voitu laatia sitovana tai ohjeellisena. Rakennuslain aikana ei edes ollut mahdollista laatia tonttijakoa rakennuskaava-alueelle vaan ainoastaan asemakaava-alueelle. Rakennuskaavat ovat nykyisellään voimassa asemakaavoina, ellei niitä ole kumottu tai niiden alueelle laadittu asemakaavaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) voimaan tulon jälkeen.

Yhdyskuntakehittämislain mukainen tonttijako olisi oikeusvaikutuksiltaan pitkälti sama kuin aiemman lainsäädännön mukainen sitova tonttijako. Tämän vuoksi ei olisi tarpeen eikä mahdollista, että ohjeellisen tonttijaon oikeusvaikutukset säilyisivät. Aiemman lainsäädännön mukainen sitova tonttijako olisi kuitenkin tarpeen säilyttää voimassa tämän lain mukaisena tonttijakona.

Tonttijaon laatimisesta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovellettaisiin tonttijakohakemuksen saapumisajankohtana voimassa olleita säännöksiä. Tämän perusteluna olisi hakijan oikeusturva ja oikeusvarmuus, sillä hakijan on pitänyt voida luottaa siihen, että hakijan vastuu kustannuksista ei muutu hakemuksen käsittelyn aikana. Tonttijaon kustannusten perimistä koskevassa uudessa säännöksessä esitettäisiin kiinteistönomistajan kustannusvastuun laajentamista jossain määrin.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen 432/2023 liittyvän voimaantulosäännöksen mukaan kunta voi yksittäisen tonttijaon laatimisessa soveltaa aiemmin 31.12.2023 asti voimassa olleita säännöksiä vuoden 2028 loppuun. Tämä koskisi muun muassa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 b §:n mukaista tonttijaon esitystapaa, missä on kyse tonttijaon laatimisesta valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Siirtymäaika olisi tarkoitus säilyttää ennallaan.

Tonttijaon tarkoitusta koskevaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 §:n soveltamista ei olisi tarpeen mahdollistaa 2028 loppuun saakka. Myöskään kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 78 a §:ssä ja 79 §:ssä ei ole sellaista sisältöä, joka edellyttäisi pitkää siirtymäaikaa. Näiden säännösten soveltamisessa noudatettaisiin pääsääntöä eli sovellettaisiin vireilletulon aikaan voimassa olleita säännöksiä.

75 §. Maankäyttösopimus. Maankäyttösopimus tulee sitovaksi sopimuksen allekirjoittamisesta, ellei itse sopimuksessa ole voimaan tuloa lykkäävää ehtoa. Kunnat tekevät tavanomaisesti päätöksen sopimuksen sisällön hyväksymisestä ennen sen allekirjoittamista. Kunta sitoutuu sopimussisältöön tällä päätöksellä. Sopimuksen allekirjoittaminen on siten kunnan kannalta lähinnä muodollinen toimi. Sopimuksen toisen osapuolen kannalta voi sopimuksen allekirjoittaminen olla ainoa sopimuksen hyväksymiseen liittyvä oikeustoimi. Tämä riippuu luonnollisestikin kunnan sopimuskumppanista. Jos kunnan sopijakumppani ei allekirjoittaisi sopimusta, palattaisiin uudelleen neuvotteluvaiheeseen, jolloin kunta tekisi uuden päätöksen sopimussisällön hyväksymisestä tai sopiminen raukeaisi kaikkineen.

Se ajanhetki, jolloin kunta päättäisi maankäyttösopimuksen hyväksymisestä, määrittäisi asiassa sovellettavat säännökset. Jos kunta ei tekisi hallinnollista päätöstä sopimuksen hyväksymisestä, olisi sopimuksen allekirjoittamishetki katsottava kunnankin puolelta päätökseksi sopimuksen hyväksymisestä.

Maankäyttösopimus saattaa olla voimassa ja velvoittaa osapuolia useita vuosia sen allekirjoittamisesta. Maankäyttösopimukseen, jota kunta ei olisi hyväksynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovellettaisiin tämän lain säännöksiä. Muussa tapauksessa sovellettaisiin aiemmin voimassa olleita säännöksiä. Sinänsä yhdyskuntakehittämislain edellyttämät muutokset

sopimismenettelyyn ja itse sopimukseen eivät olisi kovin suuria. Säännösmuutokset voitaneen varsin hyvin ottaa huomioon valmisteltavina olevissa sopimuksissa.

Maankäyttösopimukselle rinnakkainen kehittämiskorvauksen määrääminen olisi yksipuolinen julkisoikeudellinen oikeustoimi. Prosessi olisi syytä viedä päätökseen niiden säännösten nojalla, jotka olivat voimassa menettelyn tullessa vireille. Tässäkin olisi kysymys oikeusvarmuudesta. Kehittämiskorvaukseen sovellettaisiin pääsääntöä eli asia ratkaistaisiin soveltaen vireilletulon ajankohtana voimassa olleita säännöksiä. Erillistä säännöstä tästä ei tarvittaisi.

76 §. Katualueen haltuunotto, omistuksen siirtyminen, lohkominen ja korvaukset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunnalle syntyy oikeuksia katualueen toteuttamiseksi asemakaavan hyväksymispäätöksellä, jo ennen kaavan tuleamista voimaan. Kunta saa katualueen omistukseensa ja haltuunsa tietyin edellytyksin (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 93 ja 94 §). Hakemalla kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 94 §:n perusteella yleisen alueen lohkomista saadakseen ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen omistukseensa tai ottamalla katualueen haltuunsa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 95 §:n perusteella kunta osoittaa tarpeen kadun käyttöön ottamiselle tarkoitukseensa.

Jos kunta ei olisi saanut katualueita haltuunsa ennen yhdyskuntakehittämislain voimaan tuloa, noudatettaisiin katualueen toteuttamisessa yhdyskuntakehittämislain säännöksiä. Katujen toteuttaminen, joka ei ole ollut välittömästi ajankohtaista yhdyskuntakehittämislain voimaan tullessa, tapahtuisi siten uusien säännösten puitteissa.

Keskeneräisissä kadun toteuttamisprosesseissa jo tehdyt oikeustoimet jäisivät voimaan, mutta keskeneräisissä oikeustoimissa siirryttäisiin noudattamaan tätä lakia. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että tämän lain voimaan tultua kunta ei voisi enää saada katualueita omistukseensa ilmaisluovutuksena.

Pykälän 2 momentin säännöksellä pyrittäisiin edistämään katujen toteuttamisen loppuun saattamista silloin, kun kadun käyttö perustuu aiemmin tehtyyn haltuun ottamiseen, mutta katua ei olisi syystä tai toisesta lohkottu yleiseksi alueeksi (KML 2 § kohta 4). Kunnan edellytettäisiin hakevan lohkomista tai käynnistävän lohkomisen viiden vuoden kuluessa yhdyskuntakehittämislain voimaan tulosta. Menettely sopisi tilanteisiin, jossa korvausasiat olisi jo ratkaistu tai ratkaistavissa sopimalla. Kunta suorittaa lohkomisen silloin, kun se huolehtii kiinteistörekisterilain 5 §:n mukaisesti kiinteistörekisterin pitämisestä asemakaava-alueella. Muussa tapauksessa lohkominen kuuluu Maanmittauslaitokselle.

Jos lohkomista ei haettaisi määräajan kuluessa, Maanmittauslaitos saisi oikeuden ilman hakeustakin määrätä yleistä aluetta koskevan lohkomisen suoritettavaksi. Tämä koskisi sellaisia kuntia ja kuntien osa-alueita, joiden kiinteistörekisterin pito kuuluu Maanmittauslaitokselle. Niillä asemakaava-alueilla, joilla kiinteistörekisterin pito kuuluu kunnalle (nykyisellään kunnan kiinteistöinsinöörille), velvoitettaisiin kuntaa käynnistämään yleisen alueen lohkomisen mainitussa määräajassa. Tällä hetkellä kiinteistörekisterinpitäjinä omalla asemakaava-alueellaan toimivia kuntia on 67.⁶⁶

Säännöksellä mahdollistettaisiin pitkäksi ajaksi keskeneräiseksi jääneen katua koskevan toimituksen vieminen loppuun. Tämä tulisi vähentämään katualueiden yleiseksi alueeksi lohkomisiin liittyviä puutteita ja tukisi siten kiinteistörekisterin luotettavuutta. Maanmittauslaitoksella ei olisi velvoitetta käynnistää toimituksia määräajan päätyttyä vaan se voisi aikatauluttaa toimensa

⁶⁶ Maanmittauslaitos: Kiinteistörekisterinpitäjät. www.maanmittauslaitos.fi, 6.11.2025.

resurssiensa ja tarpeen mukaan. Maanmittauslaitoksen olisi myös kuultava kuntaa ennen toimitusmääräyksen antamista. Tällä tavoiteltaisiin sitä, että Maanmittauslaitoksen toimissa voitaisiin ottaa huomioon kunnalla oleva asiaa koskeva tieto ja kunnan näkemys siitä, miten yleiseksi alueeksi lohkomisessa olisi tarkoituksenmukaista edetä. Kuulemisen tapa jäisi Maanmittauslaitoksen ratkaistavaksi. Kiinteistörekisterin pitämisestä vastaavilla kunnilla velvoitteeseen käynnistää yleisten alueiden lohkomisia ei tässä vaiheessa liitettäisi sanktioita tai hallintopakkoa.

Maanmittauslaitokselle ehdotetaan lisäksi oikeutta käynnistää oma-aloitteisesti (ilman hake-
musta) lunastustoimitus korvausta koskevan asian ratkaisemiseksi, jos yleiseksi alueeksi lohko-
misen yhteydessä kävisi ilmi, että kadun alueen korvaamista koskeva asia olisi ratkaisematta.
Tällä pyritäisiin siihen, että tapauksissa, joissa korvaamisen keskeneräisyys tulisi Maanmit-
tauslaitoksen tietoon lohkomisen yhteydessä, sillä olisi mahdollisuus käynnistää lunastustoimi-
tus korvausasian ratkaisemiseksi. Tällaiset tilanteet voisivat tulla lohkomisen yhteydessä tietoon
myös kiinteistörekisterinpitäjän ollessa kunta, jolloin kunnan olisi syytä olla aktiivinen kor-
vausta koskevan lunastusmenettelyn käynnistämiseksi. Lohkomisen yhteydessä myös kiinteis-
tönomistajalle asianosaisena tulevat tietoon mahdolliset korvauksia koskevat puutteellisuudet
kadun toteuttamisessa ja hänkin voi aktivoitua hakemaan lunastamista. Jos korvausten käsitte-
lemättömyyden vuoksi asiassa päädytään lunastustoimitukseen, yleiseksi alueeksi lohkominen
voidaan ratkaista samassa toimituksessa.

Tiedon puuttuminen aiemmin tehdyistä korvaussopimuksista on ilmeinen ongelma, johon on
vaikea päästä käsiksi. Tietoon tulleiden keskeneräisten korvausprosessien loppuun hoitamiseksi
pitäisi kuitenkin löytää keinoja.

Lohkominen ja lunastus voitaisiin tietenkin edelleen käynnistää kunnan tai asianosaisen aloit-
teesta. Pykälän 3 momentin säännöksellä mahdollistettaisiin lunastuksen käynnistäminen myös
Maanmittauslaitoksen aloitteesta. Velvoitetta lunastuksen käynnistämiseksi sillä ei kuitenkaan
olisi, mikä mahdollistaisi neuvottelemisen korvausasian ratkaisemiseksi sopimalla ja tiedotta-
misen asianosaiselle mahdollisuudesta hakea sekä lohkamista että lunastusta. Käytännössä
Maanmittauslaitoksen olisi syytä keskustella kunnan kanssa toimitusten ajoittamisesta siten,
että niistä ei muodostuisi kunnan ja Maanmittauslaitoksen taloudellisten ja henkilöresurssien
kannalta kohtuuttomia tilanteita.

Yleisenä tavoitteena voi pitää, että kesken jääneet katualueiden korvausasiat olisi saatava hoi-
dettua loppuun kohtuullisessa ajassa. Ongelmana sopimatta tai muuten ratkaisematta jääneissä
korvauksissa on, että tieto korvauksista on epäluotettavaa eikä sitä ole keskitetysti esimerkiksi
Maanmittauslaitoksen hallussa. Tiedon pitäisi olla kunnilla, mutta se on todennäköisesti hyvin
hajanaista ja monimuotoista. Näyttää siltä, että ratkaisemattomia korvausasioita saataisiin lii-
keelle vain osapuolten aloitteista käynnistettävillä lunastusprosesseilla. Tätä ei ole käytännössä
mahdollista ratkaista säännöksillä vaan tiedottamalla. 74 §:n 3 momentin mahdollistama toi-
mintatapa ratkaisee ongelman vain osittain. Esitetty uusi säännös korvaussopimuksia koskevan
tietoaineiston ylläpitämisestä yhdyskuntakehittämislain 60 §:n 1 momentissa parantaa tiedon-
saantia tulevaisuudessa.

Kustannukset toimituksista kuuluisivat kunnalle kaikissa menettelyissä eikä tähän esitettäisi
muutosta.

77 §. *Sopimukseen perustuva korvaus.* Aiemman lainsäädännön aikana laadittu sopimus kor-
vauksesta sitoisi edelleenkin sopimusosapuolia ja myös kiinteistön tai oikeuden myöhempää
omistajaa. Tämä on edellytys sopimisen säilyttämiselle käyttökelpoisena rinnakkaisena menet-
telynä korvausten määräämiselle lunastustoimituksessa.

78 §. Rakentamiskehotus. Ennen tämän lain voimaan tuloa päätettyihin ja vireillä oleviin rakentamiskehotuksiin sovellettaisiin aiempaa lainsäädäntöä. Erillisellä siirtymäsäännöksellä selvennetään asiaa, vaikka säännös on pääsäännön mukainen. Rakentamiskehotukset eivät ole vaikuttavasti voimassa pitkää aikaa aiemman lainsäädännönkään mukaisesti, joten siirtymäsäännöksen perusteella voimaan jäävien tai tulevien rakentamiskehotusten soveltamisaika jää lyhyeksi.

79 §. Lunastaminen ja lunastuslupa. Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen lunastustoimitukseen sovellettaisiin pääsäännön mukaisesti asian vireille tulon aikaisia säännöksiä. Selvyyden vuoksi siirtymäsäännöksessä lueteltaisiin ne toimenpiteet, joita tarkoitetaan. Yleisen alueen ja yleisen rakennuksen lunastaminen perustuu yhdyskuntakehittämislain voimaan tullessa voimassa olleen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 96 §:ään, rakentamiskehotukseen perustuva lunastus 97 §:ään, toiselle kuuluvan rakennuksen, laitoksen ja oikeuden lunastus 98 §:ään ja kaavassa muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan käytettäväksi osoitetun maan lunastaminen 101 §:ään. Lunastustoimituksen vireillä olemiseen ei liity epäselvyyksiä.

Lunastuskorvaukseen sovellettaisiin kuitenkin lunastuslain muutoksen **520/2025** voimaantulosäännöksen mukaan lunastuslain 38 a §:ää. Kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle on siten määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus myös niissä tapauksissa, joissa lunastus on tullut vireille ennen em. säädöksen voimaantuloa.

Yhdyskuntakehittämislain voimaan tullessa voimassa olleen kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 102 §:n mukaan lain 101 §:n mukainen lunastus- ja korvausvelvollisuus tulee voimaan, kun kiinteistönomistajan hakemus saada rakentamislain 57 §:n mukainen poikkeamislupahakemus rajoituksesta tai rakentamislain 53 §:n mukainen maisematyölupahakemus on hylätty ja päätös on saanut lainvoiman. Asian vireilletulon ajankohta määräisi sovellettavan lainsäädännön. Asian katsottaisiin tulleen vireille, kun kiinteistönomistaja on ollut asiassa aktiivinen ja jättänyt hakemuksen saada poikkeamis- tai maisematyöluja. Tällaisessa tapauksessa lunastustoimitusta ei ole mahdollista saada käyntiin hakematta edellä mainittua lupaa, joten kiinteistönomistajan kannalta kyse on saman prosessin ensimmäisestä vaiheesta, vaikka on vielä epäselvää, päädytäänkö asiassa lopulta lunastukseen.

Ennen yhdyskuntakehittämislain voimaan tuloa myönnettyjen lunastuslupien on syytä säilyä voimassa. Sinänsä viive lunastuslupan myöntämisestä lunastustoimituksen käynnistymiseen on lyhyt, eikä asiassa syntyne merkittäviä katkoksia siksikään, että lunastuslupapäätösten määrä ei ole suuri. Lunastuksen toimeenpanosta päättää Maanmittauslaitos kiinteistönmuodostamislain 11 §:n nojalla. Lunastuslupa ja lunastaminen ovat kaksi erillistä viranomaispäätöstä, mutta lunastamista ei voi saada vireille ilman lunastuslupaa kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99 ja 100 §:ään perustuvissa asioissa.

80 §. Kehittämialue. Ennen tämän lain voimaan tuloa tehdyt päätökset kehittämialueen nimeämisestä säilyisivät voimassa. Niihin sovellettaisiin aiempia, päätöksen tekemisen ajankohdan mukaisia säännöksiä. Päätös olisi valmisteltu ja tehty aikansa säännösten mukaisesti eikä sen oikeusvaikutuksia voisi muuttaa taannehtivasti. Kehittämialuemenettelyn vähäisen käytön vuoksi on todennäköistä, että siirtymäsäännöstä ei tultaisi soveltamaan.

Vireillä olevassa nimeämisessä kehittämialueeksi noudatettaisiin tämän lain säännöksiä. Prosessi ja päätöksen sisältö voitaisiin tällöin valmistella uusia säännöksiä vastaavaksi ja ottaa huomioon muun muassa uudet mahdollisuudet erityisjärjestelyissä (kehittämialuesopimus). Säännös siis mahdollistaisi yhdyskuntakehittämislain mukaisen kehittämialuepäätöksen varsinaisen valmistelun aloittamisen ennen lain voimaantuloa, uusia säännöksiä ennakoiden. Myös aloite

uusien säännösten mukaisen kehittämialuemenettelyn käynnistämiseksi olisi mahdollista tehdä kuntalain 23 §:ään perustuen ennen tämän lain voimaantuloa.

7.2 Laki kiinteistömuodostamislain muuttamisesta

23 a §. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi ja pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti. Pykälässä säädetään yleisen alueen lohkomisen edellytyksistä. Lohkominen voidaan suorittaa, jos kunta omistaa lohkottavan alueen tai alue tulee kunnan omistukseen yhdyskuntakehittämislain perusteella. Kunnan omistusoikeus lohkottavaan yleiseen alueeseen voi perustua kunnalle saannon nojalla myönnettyyn lainhuutoon, omistusoikeus alueeseen on voinut tulla kunnalle suoraan aiemmin voimassa olleiden maankäyttö- ja rakennuslain tai alueidenkäyttölain taikka kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) perusteella. Lisäksi kiinteistöjen, joista yleinen alue muodostuu, tulee olla vapaita kiinnityksistä, tai ne on voitava vapauttaa kiinnityksistä.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 93 §:n nojalla kunta on saanut omistusoikeuden asemakaava-alueeseen sisältyvään tienpitäjän omistamaan maantien tiealueeseen *ex lege* (maantien tiealue on siirtynyt suoraan lain säännöksen perusteella kunnan omistukseen) ja 94 §:n nojalla ensimmäisen asemakaavan katualueisiin kiinteistömuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 218 §:n siirtymäsäännöksen mukaan ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa 1.1.2000 kunnalle haltuunotetun rakennuskaavatien alueen omistusoikeus on siirtynyt kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi teknisesti kohdentamalla pykälään sisältyvät viittaukset alueidenkäyttölakiin viittauksiksi ehdotettavan yhdyskuntakehittämislain vastaaviin kohtiin.

Pykälän 1 momentin mukaan yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä olisi, että kunnalla olisi lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue tulisi tai olisi tullut kunnan omistukseen aiemmin voimassa olleen lainsäädännön tai yhdyskuntakehittämislain 48 §:n tai 50 §:n perusteella, ja että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, olisivat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuisi niistä tämän lain 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin nojalla.

Kunta voi saada omistusoikeuden asemakaavassa yleiseksi alueeksi osoitettuun alueeseen tai sen osaan myös lunastamalla. Maakaaren 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan omistusoikeutta lunastusyksikköön ei kirjata lainhuutona. Lunastusyksiköiden muodostamista koskevan lunastuslain 49 a §:n 2 momentin mukaan lunastettu alue on toisaalta muodostettavissa lunastajan pyynnöstä myös muuksi kiinteistöksi kuin lunastusyksiköksi, jos lunastaminen tapahtuu alueidenkäyttölain nojalla.

Kiinteistömuodostamislaisissa kiinnitysten käsittely kiinteistötoimitusten yhteydessä uusia kiinteistöjä muodostettaessa perustuu ns. kiinnitysten laajentumisperiaatteelle mahdollisten pantinhaltijoiden oikeudellisen aseman turvaamiseksi. Pääsäännön mukaan kantatilaan kohdistuva kiinnitys kohdistuu myös kantatilasta lohkomalla muodostettuihin kiinteistöihin. Lohkotila voidaan kuitenkin laissa säädetyin edellytyksin ja laissa säädetyissä tilanteissa vapauttaa toimituksessa kantatilaan vahvistetuista kiinnityksistä toimituksessa 28 §:n nojalla annettavalla päätöksellä tai jos yleiseksi alueeksi muodostettavaan alueeseen sisältyy yhteistä aluetta, vapautuu yleinen alue yhteisen alueen osalta vastaamasta yhteisen alueen osakaskiinteistöihin kohdistuvista kiinnityksistä *ex lege* kiinteistömuodostamislain 29 §:n 3 momentin nojalla.

Kun kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 107 §:n säännös yleiseksi alueeksi muodostettavaan ensimmäisen asemakaavan katualueeseen kohdistuvista kiinnitysten raukeamisesta *ex lege* on poikkeussäännös suhteessa kiinteistönmuodostamislain kiinnitysten laajentumisperiaatteeseen nähden, pykälän uudeksi 2 momentiksi ehdotetaan lisättäväksi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 107 §:n säännöstä vastaava säännös katualueen vapautumisesta siihen kohdistuvista kiinnityksistä suoraan lain nojalla. Tällöin katualueita yleisiksi alueiksi muodostettaessa ei ole tarpeen tehdä erillisiä kiinteistökohtaisia kiinteistönmuodostamislain 28 §:ssä tarkoitettuja vapauttispäätöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos yleiseksi alueeksi lohkottava alue muodostuisi asemakaavassa katualueeksi osoitetusta alueesta, se vapautuisi vastaamasta emäkiinteistöihin ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin vahvistetuista kiinnityksistä katualuetta yleiseksi alueeksi muodostettaessa.

Kiinnityksen vahvistamista ja sen kuolettamista voi hakea vain kyseisen kiinteistön omistaja. Kun kunta julkisyhteisönä tulee asemakaavassa katualueeksi osoitetun alueen omistajaksi, yleiseksi alueeksi muodostettavalla katualueella sijaitseva kiinteistö tai sen osa menettää sen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen perustuvan arvonsa kiinnityksen kohteena asemakaavan vuoksi. Tämän vuoksi menettely, jossa asemakaavassa katualueeksi osoitettu alue vapautuu siihen kohdistuvista kiinnityksistä ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin kohdistuvat kiinnitykset raukeavat suoraan lain nojalla, on hallinnollisesti tarkoituksenmukainen.

27 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 27 a §. Pykälä vastaisi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 107 §:ää. Voimassa oleva pykälä sisältää kategorisen säännöksen alueelle laadittavassa ensimmäisessä asemakaavassa katualueeksi osoitettavaan alueeseen kohdistuvan kiinnityksen (ks. edellä 23a § 2 mom), panttioikeuden, yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettuja yksityisteitä koskevan oikeuden, vuokraoikeuden, eläkeoikeuden, metsänhakkuuoikeuden ja oikeuden ottaa maa-aineksia sekä muun näihin verrattavan oikeuden raukeamisesta aluetta yleiseksi alueeksi muodostettaessa. Suoraan lain säännökseen perustuva raukeaminen on perusteltua, koska käytännössä edellä mainittujen oikeuksien hyödyntäminen estyy siltä osin kuin oikeus kohdistuu asemakaavassa katualueeksi osoitettuun alueeseen. Myös panttioikeus käy panttioikeuden haltijan kannalta tältä osin merkityksettömäksi. Myös yleiseksi alueeksi muodostettavaan katualueeseen kohdistuva yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettu tieoikeus käy tarpeettomaksi.

Tällainen kategorinen sääntely nopeuttaa kiinteistötoimituksen suorittamista. Ilman säännöstä oikeudet tulisi käsitellä aina kiinteistökohtaisesti. Oikeudet tulisivat tällöin kuitenkin lakkauttaviksi samalla perusteella. Kategorisella raukeamisella turvataan myös se, ettei jokin oikeus jäisi voimaan sen vuoksi, että se olisi syystä tai toisesta jäänyt toimituksessa käsittelemättä.

Nyt asemakaavassa katualueeksi osoitetun alueen lohkomistoimituksessa suoraan lain nojalla raukeavien oikeuksien luettelossa mainitaan erikseen yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettujen yksityisteitä koskevien oikeuksien raukeaminen. Koska asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen voi kohdistua myös kiinteistönmuodostamislain nojalla kulkuyhteyttä varten perustettu rasiteoikeus, oikeus esitetään lisättäväksi pykälän 1 momentin luetteloon lain nojalla raukeavista oikeuksista.

Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 107 §:n säännöksen mukaan oikeuksien raukeamisesta ja vuokraoikeuden voimaan jäämisestä säädetty koskisi myös saman lain 94 §:ssä tarkoitettua asemakaava-alueella kunnan ennestään omistamaa katualueeksi osoitettua aluetta, joka muodostetaan yleiseksi alueeksi. Kun on ilmeistä, ettei kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien raukeamisen kannalta ole merkitystä sillä seikalla, omistaako kunta raukeavien oikeuksien kohteena olevan kiinteistön, erityissääntely on tältä osin tarpeetonta.

Pykälän 1 momentin mukaan asemakaavassa katualueeksi osoitettua aluetta lohkomalla yleiseksi alueeksi muodostettaessa yleiseen alueeseen kohdistuva panttioikeus, yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettuja yksityisteitä koskeva oikeus, kulkuyhteyttä varten perustettu rasiteoikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuoikeus ja oikeus ottaa maa-aineksia sekä muu näihin verrattava oikeus raukeaisi. Sääntelyssä on kyse lueteltujen oikeuksien kohteen muuttumisesta, toisin sanoen oikeus ei lakkaa olemasta, mutta se kohdistuu lohkomisen jälkeen vain siihen kiinteistön osaan, joka jää kiinteistöstä katualueen ulkopuolelle. Jos taas esimerkiksi yksityistie tai rasitetie sisältyisi kokonaisuudessaan katualueeksi osoitettuun alueeseen, oikeus voisi suoraan lakata.

Pykälän 2 momentin mukaan katualueeseen kohdistuva vuokraoikeus voitaisiin kuitenkin määrätä jäämään voimaan, jos se ei haittaisi alueen käyttämistä katuna. Lisäksi yleiseksi alueeksi muodostettua katualuetta saataisiin käyttää kulkemiseen tieoikeuden tai kulkuyhteyttä varten perustetun rasiteoikeuden raukeamisesta huolimatta ennen kunnan tekemää yhdyskuntarakentamislain mukaista kadunpito päätöstä, jolla katualue luovutettaisiin yleiseen käyttöön.

7.3 Laki kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) kumoamisesta

Voimaantulo. Voimaan tulon yhteydessä ensimmäisenä siirtymäsäännöksenä ehdotetaan säädettäväksi, että kumotun lain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset ja ympäristöministeriön asetukset niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen jäisivät voimaan, kunnes toisin säädettäisiin. Voimaan jääväksi ehdotettuja asetuksia ei olisi mahdollista enää muuttaa, koska niiden muuttamisen mahdollistavia asetuksenantovaltuuksia ei enää olisi voimassa.

Voimaan jääviksi ehdotetut asetukset muodostavat pääosin Suomen rakentamismääräyskokoelman. Rakentamismääräyskokoelmaan on koottu pääosin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset. Lisäksi voimaan jäisivät ne tonttijakoa ja alueidenkäyttöä koskevat asetukset, joita ei olisi kumottu tai annettu uudelleen alueidenkäyttölain nojalla. Voimaan jäisivät ainakin kumotun lain nojalla annetut seuraavat asetukset:

- 1) maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999);

Täydentyy.

7.4 Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annetun lain kumoamisesta.

Laki ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Yhdyskuntakehittämislain 9 §:n c momentissa, joka koskee maapoliittisen ohjelman toteutumisen seurantaan, annettaisiin ympäristöministeriölle valtuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä seurannassa esitettävistä tiedoista ja niiden esittämistavasta.

Yhdyskuntakehittämislain 9 §:n 2 momentin mukaan maapoliittisen ohjelman seurannan olisi sisällettävä tiedot ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden käyttämisestä kunnassa, arvio toimien taloudellisesta laajuudesta ja merkittävydestä kunnan talouden, yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kannalta ja arvio maapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Seurantatiedot olisi julkaistava ja pidettävä saatavilla yleisessä tietoverkossa yhdessä maapoliittisen ohjelman kanssa.

Asetuksella ei kohdistettaisi velvoitteita yksilöille vaan kunnille. Asetuksella olisi tarkoitus tarvittaessa yhtenäistää kuntien käytäntöjä ja tiedon esittämistä. Yhtenäistämisen tarve voisi liittyä esimerkiksi tarpeeseen tilastoida kuntien toimintaa nykyistä laajemmin ja saattaa yleisesti saatavaksi kuntien toimintaa koskevaa vertailutietoa maapoliittisista toimista. Asetus voisi koskea lain 9 §:ssä seurattavaksi edellytettäviä seikkoja eikä sillä olisi mahdollista laajentaa seuranta-velvoitetta.

9 Voimaantulo

Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.202X. Lakiin sisältyisi siirtymäsäännöksiä, joiden perusteella voimassa olleita säännöksiä voitaisiin soveltaa käsittelyn loppuun asti pääsääntöisesti lain voimaan tullessa voimaan olleen lainsäädännön mukaisesti.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ympäristöministeriö seuraa yhdyskuntakehittämislain toimeenpanoa kymmenen vuoden kuluessa lain voimaantulosta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys on tarkoitus käsitellä yhdessä yhdyskuntarakentamislain ja eräistä siihen liittyvistä laeista eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen yhteydessä. Lakiehdotusten käsittely, hyväksyminen ja voimaantulo eivät kuitenkaan ole toisistaan riippuvaisia.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi x.x.202x (HE xxx/202x vp). Esitys yhdyskuntakehittämislainsäädännöksi on valmisteltu ottaen huomioon valmisteltavana oleva alueidenkäyttölaki. Lakiesitysten sisällöt ovat yhteydessä toisiinsa siten, että päättäminen yhdyskuntakehittämislain hyväksymisestä olisi ajoitettava alueidenkäyttölain hyväksymisestä tehtävän päätöksen jälkeen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yleistä

Kaavojen toteuttamisesta annettu laki (132/1999, entinen maankäyttö- ja rakennuslaki) on tarkoitus uudistaa kokonaan korvaamalla lakiin jääneet maapolitiikkaa, tonttijakoa, kehittämiskorvausta ja maankäyttösopimusta koskevat säännöt uudella yhdyskuntakehittämislainlailla. Osana uudistusta voimassa olevan lain säännöksiä arvioidaan perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta keskeisiltä osin. Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000, kaksi kuukautta myöhemmin kuin maankäyttö- ja rakennuslaki. Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevien hallituksen esitysten perustuslainmukaisuudesta perustuslakivaliokunta on lausunut lain voimaantulon jälkeen muutamaa otteeseen (kts. esim. PeVL 38/1998 vp, PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 11/2014 vp).

Ehdotettuun sääntelyyn keskeisimmin liittyvät perusoikeudet ovat vastuu ympäristöstä (PL 20 §), oikeusturva (PL 21 §), osallistumisoikeus (PL 14 §) ja omaisuuden suoja (PL 15 §). Lakiehdotuksella on myös liittymäpintoja perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityisyyden suojaan.

12.2 Oikeusvaltioperiaate

Alueidenkäytön ohjausta koskeva lainsäädäntö on lähtökohdiltaan julkisen vallan käyttöä, jota säädettäessä on otettava huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös vallankäytön lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta. Kunta käyttää julkista valtaa paitsi alueidenkäyttölain mukaisessa kaavoituksessa myös toteuttaessaan voimaan tullutta kaavaa ja luodessaan maapoliittisin keinoin edellytyksiä kaavoitukselle ja kaavan toteuttamiselle. Nämä toimet kuuluvat yhdyskuntakehittämislain soveltamisalaan. Oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 §:n säännös sekä muulle kuin viranomaiselle annettavaa hallintotohtävää koskeva perustuslain 124 § tulevat myös arvioitavaksi, kun arvioidaan julkisen vallankäytön lainalaisuutta.

Ehdotettu laki koskee erityisesti lunastamisen osalta luonnollisia henkilöitä. Säännöksiä uudistettaessa on pyritty ottamaan huomioon lain selkeyden vaatimus ja tavoite välttää turhan monimutkaista tai vaikeaselkoista sääntelyä (ks. esim. PeVL 23/2020 vp, s. 3). Ehdotetun yhdyskuntakehittämislain sisältö perustuu valtaosin voimassa olevan kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) oikeudellisiin ratkaisuihin. Muutokset on pyritty pitämään maltillisina ja säännösten sisältöä selkeyttävinä, mikä helpottaa lain soveltamista. Pitkän ajan kuluessa kehittyneitä hallinto- ja oikeuskäytäntöä voidaan suurelta osalta hyödyntää edelleen ehdotetun lain soveltamisessa.

12.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on hallintotoiminnan kulmakiviä sekä keskeinen lähtökohta kunnan maapoliitikassa ja kustannusten kohdentumisessa. Kaavoituksen toteuttamisessa yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa erityisesti eri kiinteistönomistajien asettamista samankaltaisessa tilanteessa lähtökohtaisesti samanlaiseen asemaan päätösten ja sopimusten taloudellisten vaikutusten kannalta. Kaavan toteuttaminen ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin perustuvat korvaukset voivat johtaa taloudellisesti erilaisiin lopputuloksiin eri kiinteistönomistajien välillä.

Yhdenvertaisuuden vaatimuksen toteutumista on arvioitu osana korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöstä KHO 2005:5. Valituksen mukaan asemakaavaratkaisussa oli kohdeltu maanomistajia epäyhdenvertaisesti sen perusteella, olivatko he tehneet kunnan kanssa maankäyttö-sopimuksen vai eivät. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan yhdenvertaisuusperiaate edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita. Kyseisessä tapauksessa eri maanomistajien alueiden erilaiselle kohtelulle oli KHO:n mukaan ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, mikä perustui muun muassa alueella voimassa olleen yleiskaavan ohjausvaikutukseen. Yhdenvertaisuuden toteutumista kaavoituksen tai alueidenkäyttöön liittyvän luvituksen yhteydessä on arvioitu myös muun muassa ennakkopäätöksissä KHO 2016:119, 2017:202 ja KHO 2020:92 sekä muissa päätöksissä KHO 4733/2016 ja KHO 9.5.1979/2162. Yhdenvertaisuuden toteutuminen ei ole oikeuskäytännön perusteella kaavamaisista, vaan tapauskohtaiset olosuhteet on otettava huomioon.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 91 a §:n mukaan maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja tämän velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti. Muualla kaavojen toteuttamisesta annetussa laissa (132/1999) ei ole erikseen säädetty yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, mikä korostaa 91 a §:n säännöksen merkitystä. Esitetystä yhdyskuntakehittämislain vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta sisällytettäisiin kunnan maapoliittikkaa yleisesti koskevan 5 §:n 2 momenttiin ja täsmennettäisiin

voimassa olevan lain 91 a §:n mukaista yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta esitetyn lain 10 §:n 3 momentissa siten, että eri tavoin toteutettava kiinteistönomistajan osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin rinnastettaisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

Asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisen ja erilliseen lunastuslupa perustuvan lunastamisen yhteydessä yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen ratkaistaan lunastustoimituksessa. Lunastamisessa lähtökohta on PL 15 §:n 2 momentin mukainen täyden korvauksen periaate. Yhdyskuntakehittämislain säätämisen yhteydessä esitetään luovuttavaksi ns. katualueen ilmaisluovutusvelvollisuudesta ensimmäisen asemakaavan perusteella. Muutoksen myötä kaikista asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisista alueen tai oikeuden luovutuksista olisi maksettava korvaus, jolloin omistajia ei tältä osin asetettaisi enää epäyhdenvertaiseen asemaan. Nykytilanteessa ns. kateuskorvausta (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 105 §) ei käytännössä käytetä. Kateuskorvaus on tarkoitettu käytettäväksi oikaisemaan ilmaisluovutusvelvollisuuden tuottamaa epätasapuolista kohtelua, mutta sääntely ei tältä osin toimi käytännössä.

Lunastuslupa-asiaa ratkaistaessa noudatettaisiin sekä yhdyskuntakehittämislain lunastusluvan myöntämisen perusteita että lunastuslain säännöksiä. Yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta lunastuksen yhteydessä ei esitetä säädettäväksi yhdyskuntakehittämislaisissa. Yhdenvertaista kohtelua edellyttää yleinen hallinnon oikeusperiaate.

Edelle kirjoitetun perusteella lakiehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 6 §:n vaatimukset.

12.4 Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Kotirauhan suoja liittyy lakiehdotuksen 47 §:ään, jossa säädettäisiin, että tonttijaon laatimisesta vastaavalla tai tämän määräämällä olisi muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa tonttijaon laatimista varten oikeus kulkea toisen alueella, tehdä tutkimuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä sekä asettaa alueelle tilapäisiä merkkejä toimenpiteiden yhteydessä. Lainsäädäntöä täsmennettäisiin siten, että tarkastus- ja työoikeuksia on käytettävä mahdollisimman vähäistä haittaa aiheuttaen ja siten, ettei alueen omistajan tai haltijan kotirauha tai yksityisyyden suoja vaarannu. Lisäksi tarkastusta toimitettaessa olisi ilmoitettava kiinteistön omistajalle tai haltijalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä tietosuojasetus) on EU säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Suomessa yleisen tietosuojasetuksen kansallisesta liikkumavarasta on säädetty tietosuojalaisissa (1050/2018). Yleinen tietosuojasetus ja tietosuojalaki korvasivat aiemmin voimassa olleen henkilötietolain (523/1999).

EU:n säädökset ovat ensisijaisia suhteessa kansallisiin säännöksiin. Perustuslakivaliokunta on esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp.).

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suojaa tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 17/2019 vp, s. 2–3; PeVL 29/2018 vp, s. 3; PeVL 26/2018 vp, s. 4; PeVL 14/2018 vp, s. 7; PeVL 1/2018 vp, s. 3; PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e -alakohtien noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään, että henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (säilytyksen rajoittaminen). Niin ikään tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi). Niin ikään 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Yhdyskuntakehittämissä esitetään säädettäväksi kunnan velvollisuudesta ylläpitää tietoaineistoja kehittämiskorvauksista (28 §), rakentamiskehotuksista (55 §) ja sopimukseen perustuvista korvauksista (60 §). Tietoaineistoihin tulisi sisältymään myös henkilötietoja, kuten nimiä, henkilötunnuksia, yhteystietoja ja kiinteistötunnuksia, ei kuitenkaan arkaluontoisia henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus olisi Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Esityksessä on huomioitu kansallinen liikkumavara jättämällä pois tarpeeton päällekkäinen sääntely. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi rekisterinpitäjistä, vaan rekisterinpitäjäys määräytyisi yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Tässä tapauksessa rekisterinpitäjiä olisivat kunnat. Esityksessä

ei myöskään ehdoteta säädeltäväksi muusta sellaisesta, joka määräytyisi yleisen tietosuojasuojan nojalla, esimerkiksi henkilötietojen säilytyksajasta.

Edellä mainitut seikat huomioiden, lakiehdotusten arvioidaan täyttävän perustuslakivaliokunnan kannan mukaiset perustuslain 10 §:n vaatimukset.

12.5 Osallistumisoikeudet

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain esitöiden mukaan säännös ilmaisee periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa (HE 1/1998 vp, s. 74). Osallistumisoikeutta koskeva perusoikeus on yhdyskuntakehittämislain soveltamisalalla tärkeä kunnan maapoliittista ohjelmaa koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa, sekä jossain määrin myös kehittämisalueeksi nimeämistä koskevissa asioissa.

Maapolitiikkaa koskevan uuden sääntelyn myötä yksilön osallistumismahdollisuudet paranisivat voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna. Kunnan velvoite laatia maapoliittinen ohjelma lisäisi kunnan jäsenten ja muiden osallisten vaikutusmahdollisuuksia kunnassa harjoitettavan maapolitiikan sisältöön. Laissa sovellettaisiin alueidenkäyttölain laajaa osallisen määritelmää, jonka mukaan osallisia olisivat alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa kaavassa käsitellään. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisen tavasta säädettäisiin joustavasti. Päätös hyväksyä maapoliittinen ohjelma samoin kuin poikkeukseksi päävelvoitteesta katsottava päätös olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa olisivat lisäksi muutoksenhakukelpoisia siten, että muutoksenhakuun sovellettaisiin kuntalakia. Muutoksenhaku kehittämisalueeksi nimeämistä koskevasta päätöksestä olisi samoin kuntalain mukainen. Nämä kaksi menettelyä on arvioitu luonteeltaan laajasti kunnan toimintaan vaikuttaviksi ja siksi laajaa osallistumista, vuorovaikutusta ja muutoksenhakumahdollisuutta edellyttäväksi.

Tonttijaon valmisteluun ja siitä päättämiseen liittyvän osallistumisen, vuorovaikutuksen ja muutoksenhakumahdollisuuden on arvioitu koskevan vain asianosaisia, ei laajemmin osallisia tai kunnan jäseniä. Tonttijako on asemakaavan laatimiseen liittyvä tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellinen myöhemmin laadittava suunnitelma, joka edeltää kiinteistönmuodostamista (lohkomista). Tonttijaolla, joka on siis lohkomisen esivaihe, ei ole nähtävissä sellaista itsenäistä merkitystä, että sen laatimisessa olisi tarvetta laajalle osallistumismahdollisuudelle. Vaikutusmahdollisuudet kohdistettaisiin siten asianosaisiin, ja ehdotetun 41 §:n 1 momentin mukaisella tonttijakoehdotuksen nähtävänä pitämällä varmistettaisiin sitä, että tieto asiasta tavoitaisi myös ne, joita ei valmistelussa ole tunnistettu asianosaisiksi.

Muiden yhdyskuntakehittämislain soveltamisalaan kuuluvien päätösten valmistelu ja tekeminen kohdistuvat itsestään selvästi asianosaisiin. Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen kohdennettaisiin siten asianosaisiin.

Edellä kuvatun perusteella lakiehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 14.4 §:n vaatimukset.

12.6 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuuden suoja on vuoden 1919

hallitusmuodosta lähtien ollut keskeinen lakien säätämiseen vaikuttanut kysymys. Valtaosassa perustuslakivaliokunnan lausunnoista on otettu kantaa omaisuuden suojaan liittyviin näkökohtiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus toi tarkasteluun mukaan uusia vivahteita perustuslakiin lisätyn vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kautta. Käsitellessään luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta vuonna 1996 perustuslakivaliokunta totesi, kuinka omaisuuden suoja ja ympäristövastuulla voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp). Saman sisältöinen kannanotto sisältyy valiokunnan lausuntoon vuodelta 1998, jolloin esillä oli rakennuslainsäädännön uudistaminen (PeVL 38/1998 vp). Valiokunta myös totesi, ettei vastuuta ympäristöstä koskeva perusoikeus perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita.

Omaisuuden suojan ulottuvuuteen vaikuttaa myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen ensimmäinen lisäpöytäkirja, jonka 1 artikla kuuluu:

”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen”.

Omaisuuden suoja koskevalla perustuslain 15 §:llä on liityntä kaavoitukseen, kaavojen toteuttamiseen ja kunnan maapolitiikkaan. Vallitsevan kannan mukaan kaavaan perustuvaa rakennusoikeutta ei sellaisenaan pidetä perustuslain omaisuuden suojaan kuuluvana yksilön omaisuutena. Kaavajärjestelmään katsotaan liittyvän yleinen yhteiskunnallinen tehtävä, joka on ensisijainen suhteessa maanomistajan oikeuksiin.⁶⁷ Toisaalta lainsäädännössä on monia tilanteita, joissa maanomistajalle syntyy yhteiskunnan asettamista rajoituksista viime kädessä korvausoikeus. Suunnitelmallisen yhdyskuntarakenteen toteuttamiseksi voidaan myös turvautua laissa säädettyissä tilanteissa lunastukseen, jolloin maanomistaja menettää omistusoikeuden maaomaisuutensa.

Arvioitaessa yhdyskuntakehittämislain sisältöä PL 15 §:n toteutumisen kannalta keskeisiä tarkasteltavia asioita ovat kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevan luvun 3 säännökset, sisältäen kiinteistönomistajan velvollisuuden osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (10 §), sekä maan luovuttamista, lunastamista ja kaavan toteuttamisesta johtuvaa korvausta koskevan luvun 6 säännökset.

Perustuslakivaliokunta arvioi kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 12 a luvun suhdetta perustuslakiin lausunnossaan PeVL 53/2002 vp hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Kyseinen lakimuutos sisälsi muun muassa säännöksen maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (91 a §) sekä maankäyttösopimusta ja kehittämiskorvausta koskevat säännökset. Valiokunta kiinnitti huomiota maksun ja veron eroon valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, merkittävän hyödyn käsitteen mahdolliseen itsenäiseen merkitykseen suhteessa 91 c §:n 4 momentin neliömetrimääräiseen raja-arvoon ja 91 e §:n 1 momentissa mainittuun erityisen merkittävään hyötyyn sekä kehittämiskorvauspäätöksen muutoksenhakuun ja valitusoikeuteen. Valiokunta

⁶⁷ Jukka Kultalahti: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. 1990, s. 261.

piti kehittämiskorvausta luonteeltaan maksuna ja sitä koskevia säännöksiä tässä valossa valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisina, vaikka totesikin kehittämiskorvauksessa olevan sekamuotoisen rahasuorituksen piirteitä. Valiokunnan mukaan lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yhdyskuntakehittämislailailla ei muutettaisi kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen keskeisiä perusteita. Sopimisen ensisijaisuus suhteessa kunnan määräämään kehittämiskorvaukseen säilyisi ennallaan. Maankäyttösopimukset olisivat edelleen sallittuja ja niiden sisältövapautta säänneltäisiin nykyistä vastaavasti. Täsmennyksiä ja tarkennuksia tehtäisiin säännöksiin, jotka koskevat yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi luettavien kustannusten muodostumista, merkittäväksi katsottavaa kiinteistön arvonnousun arvioimista ja rakentamiskelpoiseksi saattamisen kustannusten huomioimista arvonnousussa sekä kehittämiskorvauksen arvon säilyttämistä.

Suurin muutos nykytilaan olisi mahdollisuus soveltaa maankäyttö- tai kehittämiskorvausta rakentamislain 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan tai 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan yhteydessä silloin, kun luvan myöntämisestä aiheutuisi 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun hyötyyn rinnastettavaa merkittävää hyötyä. Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin rinnastuisi näissä tilanteissa siihen, kun asemakaavasta aiheutuu kiinteistönomistajalle merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä. Menettelyssä noudatettaisiin yhdyskuntakehittämislain 3 luvun säännöksiä, mutta sopimus voisi koskea vain kustannuksiin osallistumista ja korvauksen edellytyksenä olisi, että menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista olisi päätetty kunnan lainvoimaisessa maapoliittisessa ohjelmassa. Korvauksen soveltamismahdollisuus lupamenettelyissä asettaisi eri hankkeet yhdenvertaiseen asemaan viranomaismenettelystä riippumatta. Korvausperusteet vastaisivat asemakaavoituksen yhteydessä sovellettavia periaatteita. PL 15 §:n mukainen omaisuuden suoja vastaisi asemakaavoituksen yhteydessä toteutuvaa suojaa.

Voimaan tulleeseen asemakaavaan perustuvat lunastusperusteet säilyisivät ennallaan. Asemakaavan mukaiset yleiset alueet kunta voisi jatkossakin lunastaa kaavan perusteella ilman erillistä lunastuslupaa. Julkisyhteisö voisi samoin ilman lunastuslupaa lunastaa toteutusvastuulleen kuuluvat yleisten rakennusten tontit ja rakennuspaikat. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä vastuun siirtyminen hyvinvointialueille huomioitaisiin säännöksissä. Rakentamiskehotuksen noudattamatta jättämiseen perustuva lunastusoikeus säilyisi nykyistä vastaavana. Yhdyskuntakehittämislain sisällöstä ei aiheutuisi mainittavia muutoksia omaisuuden suojan toteutumiseen näiden toimien osalta. Ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen ilmaisuovutusvelvollisuuden poistuminen toisi kaikki asemakaavaan perustuvat omaisuuden ja oikeuksien siirrot korvausvelvollisuuden piiriin, mikä vastaisi PL 15 §:n perusoikeuden sisältöä. Katualueen haltuunotto edellyttäisi hallintaoikeuden siirtymisestä ja korvauksista sopimista taikka vaihtoehtoisesti joko aluetta koskevan lunastusmenettelyn tai lohkomistoimituksen vireille panemista siten, että jälkimmäiseen vaihtoehtoon liittyisi velvoite lunastustoimituksen hakemisesta kuuden kuukauden kuluessa haltuunotosta, ellei korvauksista sinä aikana olisi sovittu. Molemmat esitetyt sääntelyvaihtoehdot varmistaisivat sen, että korvaukset eivät jäisi suorittamatta. Muiden yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien ja rakennuspaikkojen osalta tämä ei ole ollut ongelma. Uudistukset vahvistaisivat omaisuuden suojaa kaavojen toteuttamisessa.

Erillisen lunastusluvan myöntämisen perusteita rajattaisiin siten, että maakuntakaavaan perustuva lunastuslupa ja lupa kaavan toteuttamista helpottavaksi lunastukseksi poistuisivat (kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 99.2 § ja 100 §). Lunastusluvan myöntämisen edellytyksiä täydennettäisiin kohteena oleva alueen sijainnin, laajuuden ja lunastuksen ajoituksen soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla. Myös näillä muutoksilla olisi omaisuuden suojaa vahvistava vaikutus.

Lunastuskorvaus määräytyisi lunastuslain vuonna 2025 uudistettujen korvausperusteiden mukaan. Kuten lunastuslain muutoksen 520/2025 yhteydessä säädettiin, lunastuskorvauksen korotusta (LunL 38 a §) ei sovellettaisi rakentamiskehotukseen perustuvassa lunastamisessa. Muilta osin kaikki lunastuskorvauksen perusteisiin tehdyt muutokset koskisivat myös yhdyskuntakehittämislakiin perustuvia lunastuksia.

Lakiehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 15 §:n vaatimukset.

12.7 Vastuu ympäristöstä

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 37 artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Perusoikeuskirjan omistusoikeutta koskeva artiklan 17.1 säännös kuuluu vuorostaan: ”Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata siitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädettyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä”.

Suomen perustuslain vastuuta ympäristöstä koskevan 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu ympäristöperusoikeuteen sisältyvän vastuun ilmenevän erityisesti yksilöllisten vapausoikeuksien ekologisina rajoina. Samalla ”julkisen vallan turvaamisvelvoite sekä menettelylliset ympäristöoikeudet ilmentävät ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän antamaa itseisarvoista suojaa luonnolle ja ympäristölle”.⁶⁸

Perusoikeusuudistuksen esitöissä nykyistä perustuslain 20 §:n säännöstä edeltäneen, hallitusmuodon 14 a §:n todettiin hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös eikä se voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä (HE 309/1993 vp). Esityksessä myös korostettiin, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Hallituksen esityksessä säännöksen myös sanottiin merkitsevän perustuslaillista toimemkiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Perustuslakivaliokunta katsoi 1 momentin säännöksen olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta, minkä taustalla on ajatus siitä, että säännökseen liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (PeVM 25/1994 vp).

Luonnonsuojelulainsäädännön ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä 1990-luvulla perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä,

⁶⁸ Tapio Määttä: Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa (2001), s. 314–315.

jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp).

Myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista on johdettavissa tavoitteita ilmastomuutoksen hillintään liittyen. YK:n vuoden 2019 erityisraportissa (A/74/161) todetaan, että turvallinen ympäristö on edellytys sille, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi toteutua. Raportissa kehoitetaan valtioita ryhtymään ilmastomuutoksen hillintätoimiin ja sopeutumiseen, huomioiden erityisesti haavoittuvia ryhmiä.

Ehdotuksessa yhdyskuntakehittämislainsiksi ei ole säännöksiä, joilla olisi välitön vaikutus PL 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuden toteutumiseen ja 2 momentin mukaiseen terveellistä elinympäristöä koskevaan oikeuteen. Yhdyskuntakehittämislain säännösten vaikutukset ympäristöön syntyvät välillisesti uutta yhdyskuntakehittämistä mahdollistavien maapoliittisten toimien kautta (erit. lunastuslupa) sekä alueiden käytön sääntelyyn perustuvien päätösten toimeenpanon kautta (sopimukset, lohkomiset, lunastamiset). PL 20.1 §:n säännöksen sanamuodon mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, minkä voidaan katsoa ulottuvan myös yhdyskuntakehittämislain soveltamisalaa. Lakiehdotuksessa ympäristöperusoikeuden toteutumista pyrittäisiin edistämään ja osin konkretisoimaan lain tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä ja kunnan maapolitiikalle 5 §:n 1 momentissa asetettavissa tehtävissä. Lain tarkoituksiksi määriteltäisiin mm. alueidenkäyttölain mukaisten kaavojen ja niihin sisältyvien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen edistäminen, mikä sisältäisi myös alueidenkäyttöratkaisujen ympäristölliset tavoitteet. Kunnan maapolitiikan tehtävinä olisi luoda yhdessä alueidenkäytön suunnittelun kanssa edellytykset hyvälle elinympäristölle, edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä sekä tukea kunnan yhdyskuntarakenteen suunnitelmallista kehittämistä.

Vaikutusmahdollisuuksien toteutumista ja edistämistä on kuvattu aiempana luvussa 12.5 ja oikeusturvaa kuvataan myöhempanä luvussa 12.8. Osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisella toteutetaan myös näitä koskevaa ympäristöperusoikeutta (PL 20.2 §).

Lakiehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 20 §:n vaatimukset ja edistävän ympäristöperusoikeuden toteutumista kunnan maapolitiikassa nykyistä sääntelyä paremmin.

12.8 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale turvaa jokaiselle oikeuden kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Muutoksenhaku yhdyskuntakehittämislain mukaisista päätöksistä noudattaisi joko lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tai kuntalakia, asian luonteen mukaan. Hallintovalituksesta poiketen kunnallisvalituksessa voidaan vedota vain laillisuusperusteisiin. Tuomioistuin ei myöskään voi muuttaa kunnallisvalituksella sen arvioitavaksi saatettua kunnan päätöstä. Hallintovalituksessa päätöksen muuttaminen tuomioistuimessa on mahdollista oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa annetun lain perusteella (HOL 81 §). Oikeusturvan tehokas toteuttaminen saattaa kuitenkin joissakin tilanteissa edellyttää päätöksen muuttamista myös kunnallisvalituksen vuoksi. Kunnallisvalituksessa valitusviranomaisen tutkii vain ne valitusperusteet, jotka valittaja on esittänyt ensiasteen valituksessaan (KuntaL 135 §). Kunnallisvalituksen katsotaan soveltuvan hyvin tilanteisiin, joissa on kysymys kuntien itsehallintoon kuuluvien päätösten tekemisestä. Jokaiselle kunnan jäsenelle kuuluvana muutoksenhakukeinona kunnallisvalituksessa on piirteitä kunnan jäsenen valvontakeinosta. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus kuuluu myös asianosaiselle. Valitusperusteiden rajoittuminen laillisuusvirheisiin korostaa myös kunnallista itsehallintoa.

Kunnallisvalitusta sovellettaisiin yhdyskuntakehittämislain mukaisiin päätöksiin, joilla on laajempaa merkitystä kunnan toiminnan ja talouden kannalta, joiden ratkaisemisessa korostuu tarkoituksenmukaisuusharkinta, joissa ei välttämättä ole osoitettavissa yhtään yksittäistä asiaosaista ja joissa paikallisen demokratian toteutumisen turvaaminen edellyttää laajaa mahdollisuutta muutoksenhakuun. Näitä päätöksiä olisivat kunnan maapoliittisen ohjelman hyväksyminen tai päätös olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa sekä kehittämisalueeksi nimeäminen. Lisäksi, jos kunta tekee hallinnollisen päätöksen maankäyttö- tai muun sopimuksen hyväksymisestä, tähän päätökseen sovellettaisiin kuntalakiä, koska yhdyskuntakehittämislaissa ei olisi säännöksiä muutoksenhausta näistä päätöksistä. Muutoksenhaku ei muuttuisi maapoliittisen ohjelman hyväksymisen osalta, koska tällaisten ohjelmien hyväksyminen on aiemmin perustunut suoraan kuntalakiin, kuten myös muutoksenhaku. Yhdyskuntakehittämislain säätämisen myötä edellytettäisiin tehtäväksi muutoksenhakukelpoinen päätös, jos kunta päättää olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuus lähinnä laajentaa kunnan toimintaan kohdistuvaa kuntalaisvalvontaa, mutta myös välillisesti vahvistaa yksittäisten oikeudenomistajien oikeusturvaa edistämällä kunnan maapoliittikan linjaperustaisuutta. Kehittämisalueeksi nimeämisen osalta ei tapahtuisi muutosta muutoksenhaussa.

Tonttijaon hyväksymisen osalta muutoksenhaku määräytyisi sen mukaan, hyväksyttäisiinkö tonttijako osana asemakaavaa vai erillisenä. Kaavoja koskevissa päätöksissä on muutoksenhakukeinona käytössä kunnallisvalitus, joten osana asemakaavaa hyväksytyyn tonttijakoon haettaisiin muutosta kunnallisvalituksella päätöksestä, jolla on hyväksytty sekä asemakaava että tonttijako. Erillisenä hyväksytyyn tonttijakoon haettaisiin muutosta hallintovalituksella yhdyskuntakehittämislain säännöksen perusteella. Sinänsä tonttijakoa koskevan päätöksen muutoksenhakuun soveltuu hallintovalitus kunnallisvalitusta paremmin, mutta toimintatapojen sujuvoittamisen ja yksinkertaistamisen vuoksi on syytä mahdollistaa muutoksenhaku valitun hyväksymismenettelyn mukaan. Vaikutukset PL 21 §:n mukaisen oikeusturvan yhdenvertaiseen toteutumiseen ovat vähäiset ja voivat aiheutua kunnallis- ja hallintovalituksen eroista muun muassa siinä, mikä on tuomioistuimen toimivalta muuttaa valituksenalaista päätöstä ja kuinka sidottu valitusviranomaisen on esitettyihin valitusperusteisiin. Muutoksenhaku vastaa aiemman lainsäädännön mukaista muuten, mutta kunnalla ei enää olisi valitusoikeutta, vaan valitukseen oikeutettuja olisivat vain asianosaiset.

Yhdyskuntakehittämislain mukaisiin päätöksiin, jotka kohdistuvat yhteen tai muutamaan asiaosaiseen, haettaisiin muutosta hallintovalituksella. Näitä olisivat päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä ja kehittämiskorvauksen täytäntöönpanoon liittyvät muut päätökset (luku 3), jo aiemmin mainittu erillistä tonttijakoa koskeva päätös (35 §), päätös lunastusluvasta (52 §) ja päätös rakentamiskehotuksen antamisesta (53 §). Kiinteistötoimituksia ja lunastamista koskevien päätösten muutoksenhaussa sovellettaisiin kiinteistönmuodostamislain ja lunastuslain säännöksiä, jotka koskevat muutoksenhakua. Muutoksenhaku ja valitusoikeus vastaisivat voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Asianosaisen muutoksenhakumahdollisuudet eivät muutu yhdyskuntakehittämislain säätämisen myötä. Mahdollisuus hakea muutosta kunnan maapolitiikkaa koskeviin linjauksiin laajenee jonkin verran nykyisestä maapoliittisen ohjelman laatimiseen ja muutoksenhakuun liittyvien uusien lain säännösten myötä. Lakiehdotuksen arvioidaan täyttävän perustuslain 21 §:n vaatimukset.

12.9 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Pykälän mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella.

Lakiehdotuksen 9 § sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka perusteella voitaisiin antaa ehdotetun lain maapoliittisen ohjelman toteutumisen seurantaan koskevia tarkempia säännöksiä. Tätä sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Ympäristöministeriön asetuksenantovaltuus on lakiehdotuksessa sidottu lakiehdotuksen 9 §:ssä yksilöityyn seurannalta edellyttävään sisältöön. Asetuksella täsmennettäisiin lain 9 §:ssä kunnalle asetetun velvoitteen toteuttamisen tapaa. Perussäännökset ja valtuussäännös on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

12.10 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta seuraavasti:

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisien kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään”.

Ehdotus yhdyskuntakehittämislainsäädännön osaksi koskee kuntien toimintaa. Se ei sisällä säännöksiä, jotka koskisivat kuntia suurempia itsehallinnollisia alueita. Lain säännökset koskisivat soveltamisalallaan myös saamelaisien kotiseutualuetta. Yhdyskuntakehittämislakiehdotus ei sisällä verotusta tai kuntien hallinnon yleisiä perusteita koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin keskeisenä sisältönä olevan, ettei tavallisella lailla voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6). Yhdyskuntakehittämislain myötä kuntien tehtävät eivät muuttuisi nykyisestä ja niiden antamisesta kunnille säädettäisiin PL 121.2 §:n edellyttämällä tavalla lailla. Säännökset eivät puuttuisi kuntien itsehallinnon ytimeen vaan koskisivat jo lailla kunnille annettuja tehtäviä.

Maapolitiikka on vakiintunut, lakisääteinen kunnan tehtävä, samoin ovat myös alueidenkäyttölain mukaisten kaavojen toteuttaminen muun muassa sopimuksin, tonttijaoin, kiinteistötoimiuksin ja maata hankkimalla. Maapolitiikan harjoittamista voi pitää alueidenkäytön suunnittelun rinnalla keskeisenä osana kunnallista itsehallintoa alueensa yhdyskuntakehittämisessä. Säännösten merkittävimmät vaikutukset kunnan toimintaan ja itsehallintoon liittyisivät ehdotettuun maapolitiikan harjoittamisen tapaa koskevaan aiempaa täsmällisempään sääntelyyn. Maapolitiikkasääntely olisi kuitenkin luonteeltaan joustavaa ja menettelyihin painottuvaa. Maapolitiikan harjoittamista koskevat ratkaisut tehtäisiin edelleen kunnissa paikallisesti eikä valtion viranomaisella olisi roolia maapolitiikkaa koskevassa valmistelussa, päätöksenteossa ja muutoksenhaussa. Kuntien rooli maapolitiikassa ei heikkenisi uuden sääntelyn myötä. Maapoliittisen ohjelman laatimisvelvollisuuteen liittyvien säännösten voinee pikemminkin katsoa vahvistavan maapolitiikan asemaa osana kunnan keskeistä tehtäväkenttää.

Kuntien talouteen lievän positiivisesti vaikuttavia muutoksia säännöksiin olisivat pienet tarkennukset yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskeviin säännöksiin (ehdotetun lain 11 §) ja mahdollisuus edellyttää kiinteistönomistajaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin asemakaavan laatimisen lisäksi myös tietyissä rakentamislain mukaisissa lupamenettelyissä (17 §).

Kuntien edellytykset saada haltuunsa ja omistukseensa asemakaavan toteuttamiseksi tarvittavat alueet säilyisivät ennallaan. Näitä alueita olisivat voimaan tulleen asemakaavan mukaiset yleiset alueet ja kunnan vastuulle kuuluvien palveluiden toteuttamiseksi tarpeelliset yleisten rakennusten tontit ja rakennuspaikat. Mahdollisuus hankkia alueita lunastuslupa perustuen säilyisi käytännössä ennallaan, vaikka maakuntakaavaan perustuva lunastuslupa ja kaavan toteuttamista helpottava lunastus poistuisivat lakiehdotuksen mukaisesti. Näiden keinojen käyttäminen on ollut erittäin harvinaista (yhteensä kerran vuoden 2000 jälkeen) ja niitä korvaavana menettelynä on mahdollista tarvittaessa käyttää yleistä lunastuslupaa (LunL 2 luku) tai lunastamista yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muuten kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten (ehdotetun lain 52.1 §).

Kunnan oikeus saada korvauksetta omistukseensa ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue esitetään poistettavaksi. Oikeus on ristiriidassa PL 15 §:n omaisuuden suoja-säännöksen kanssa. Oikeuden poistamisen taloudellisia vaikutuksia kunnille on arvioitu luvussa 4.2.2. Ratkaisematta on vielä, olisiko oikeuden poistamisesta kunnille aiheutuva pienehkö taloudellinen menetyks korvattava rahoitusperiaatteen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Katualueen haltuunottoa, lohkomista, lunastamista ja korvauksia koskevilla säännöksillä (luku 6 sekä 76 §) pyrittäisiin siihen, että katualueiden toteuttaminen ei voisi jäädä edellä mainittujen toimien osalta vastaisuudessa kesken ja että syystä tai toisesta kesken jääneitä katuprosesseja saataisiin vietyä päätökseen. Katujen toteuttaminen on nykyisen lainsäädännön perusteella kunnan tehtävä ja säilyisi edelleen kunnan tehtävänä. Kesken jääneen katuprosessin loppuun saattamista edistävillä säännöksillä ei siten luotaisi kunnille uusia tehtäviä eikä sellaisia kustannuksia, jotka eivät jo kuuluisi kuntien vastuulle.

Yhdyskuntakehittämislain säätämällä ei olisi vaikutuksia kuntien itsehallinnolliseen asemaan eikä niiden taloudellisiin edellytyksiin suoritua ehdotetun lain mukaisista tehtävistään ja tehtävistään yleisemmin.

12.11 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Kuntalain 87 §:n 2 momentin mukaan tehtävä, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Maapolitikan harjoittamista yleensä ja yksittäisten maapoliittisten keinojen käyttämiseen liittyvää päätöksentekoa voi pitää merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä. Toimivalta säilyisi näissä edelleen kunnilla.

Yhdyskuntakehittämislain 69 §:ssä säädettäisiin asemakaavan toteuttamisvastuun siirrosta kiinteistönomistajalle tai -haltijalle ja 70 §:ssä yhteiskäyttöalueiden ja yleisten alueiden toteuttamisesta ranta-asemakaavan alueella. Näiden säännösten perusteella kunta voisi luovuttaa kaavaan otettavalla määräyksellä sille yhdyskuntarakentamislain mukaan kuuluvan yleisten alueiden toteuttamisen tietyin edellytyksin kiinteistönomistajalle. Kysymys olisi asemakaavoista ja ranta-asemakaavoista, jotka olisi laadittu pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma-asumista, loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, sekä muidenkin asemakaava-alueiden osalta rajatusti. Säännökset vastaisivat nykyistä oikeustilaa. Kyse olisi yleisistä alueista, jotka palvelisivat ensi sijassa alueiden sisäistä tarvetta. Kunnalla säilyisi toissijainen yleisten alueiden toteuttamisvastuu.

Säännösehdoituksissa täsmällisemmin kirjatuin rajauksin ei tehtävän siirtämistä kiinteistönomistajalle voida pitää PL 124 §:n tarkoittamana merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Edellä kuvatun perusteella lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki
yhdyskuntakehittämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 Luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset alueidenkäyttölain (/20) mukaisten kaavojen sujuvalle toteuttamiselle siten, että alueidenkäytölle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet voivat toteutua, samalla huolehtien kiinteistönomistajien ja muiden oikeudenomistajien oikeuksien ja aseman huomioon ottamisesta. Tällä lailla edistetään markkinoiden toimivuutta sekä hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon perusteiden toteutumista yhdyskuntakehittämisessä.

Tässä laissa säädetään yhdyskuntakehittämisestä, jota toteutetaan kunnan maapoliittisin toimin, kunnan ja muiden osapuolten välisin sopimuksin, kiinteistötoimituksin ja lunastamalla sekä muilla tässä laissa säädetyillä tavoilla.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *yhdyskuntakehittämisellä* niiden toimien kokonaisuutta, joilla kunta yhdessä muiden toimijoiden kanssa tavoittelee suunnitelmallista ja kestävästä yhdyskuntarakenteen kehittymistä alueellaan;
- 2) *kunnan maapoliitiikalla* kunnan maan hankintaan ja luovuttamiseen sekä kaavojen toteuttamisen mahdollistamiseen liittyviä tavoitteita, toimenpiteitä ja sopimustoimintaa;
- 3) *kunnan maapoliittisella ohjelmalla* periaatteita ja linjauksia, joita kunta sitoutuu noudattamaan maapoliitiikassaan;
- 4) *osallistumisvastuulla* kiinteistönomistajan velvollisuutta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin tässä laissa säädetyin mukaisesti;
- 5) *arvonnousulla* kaavoituksesta johtuvaa rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen kiinteistölle tuottamaa arvonnousua;
- 6) *maankäytösopimuksella* kunnan toisen osapuolen kanssa tekemää kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvää sopimusta;
- 7) *maankäyttökorvauksella* maankäytösopimukseen perustuvaa korvausta;
- 8) *kehittämiskorvauksella* kunnan määräämää julkisoikeudellista maksua, jolla kiinteistönomistaja veloitetaan osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin;
- 9) *julkisyhteisöllä* kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta tai valtiota;

10) *osallisella* alueidenkäyttölain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kaavan valmistelun vuorovaikutusmenettelyssä kuultavia osapuolia;

11) *kehittämialueella* kunnan tai kuntien määrääjäksi nimeämä kunnasta tai kunnista rajattua alue, jossa erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen;

12) *kehittämialuepäätöksellä* päätöstä kehittämisalueeksi nimeämisestä;

13) *yhdyskuntarakentamisella* yhdyskunnan yleistä tarvetta palvelevien rakenteiden toteuttamista siten kuin siitä tässä laissa säädetään;

14) *yhdyskuntarakenteella* kaupunkiseudun, kunnan tai kunnan osan keskeisten toimintojen sijoittumista ja keskinäisiä suhteita; ja

15) *yleisellä rakennuksella* julkisyhteisön lakisääteisen palvelun tuottamiseksi tarpeellista, asemakaavan mukaiselle yleisten rakennusten alueelle toteutettavaa rakennusta.

3 §

Ympäristöministeriön tehtävät

Ympäristöministeriölle kuuluu yhdyskuntakehittämisen yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen.

4 §

Kunnan tehtävät

Kunnan on huolehdittava alueellaan maapolitiikan harjoittamisesta ja alueidenkäyttölain mukaisen kaavojen toteuttamiseksi tarpeellisista toimista.

2 Luku

Kunnan maapolitiikka

5 §

Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikalla luodaan yhdessä alueidenkäytön suunnittelun kanssa edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Maapolitiikalla tuetaan kunnan yhdyskuntarakenteen suunnitelmallista kehittämistä.

Kunnan on maapolitiikassaan toimittava avoimesti, johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti, edistettävä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja kohdeltava kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti sekä otettava huomioon asemaansa julkisen vallan käyttäjänä liittyvät velvoitteet.

6 §

Maapoliittinen ohjelma

Kunnassa on oltava maapoliittinen ohjelma, jossa määritellään kunnan maapolitiikan tavoitteet ja käytettävät keinot niiden saavuttamiseksi. Ohjelmassa on selostettava valittujen maapoliittisten keinojen käytön edellytykset ja niiden käyttämisessä noudatettavat periaatteet. Kunnan osa-alueiden erilaisuudesta johtuvista syistä kunta voi eri alueillaan soveltaa erilaisia maapoliittisiä keinoja.

7 §

Maapoliittisen ohjelman hyväksyminen

Maapoliittisen ohjelman hyväksyy kunnan valtuusto. Maapoliittisen ohjelman ajantasaisuus on tarkistettava vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Ohjelma voidaan laatia ja hyväksyä osana kunnan strategiaa tai yhdessä muun kunnan toimintaa ohjaavan ohjelman kanssa.

Kunnat voivat laatia yhteisen maapoliittisen ohjelman. Yhteiseen maapoliittiseen ohjelmaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin kunnan maapoliittiseen ohjelmaan. Kunkin kunnan valtuusto päättää ohjelman hyväksymisestä oman alueensa osalta.

Jos maapoliittisen ohjelman laatiminen on kunnassa ilmeisen tarpeetonta, voi valtuusto tehdä päätöksen ohjelman laatimisesta luopumisesta.

8 §

Maapoliittisen ohjelman laatiminen ja saatavilla pitäminen

Kunnan on varattava maapoliittista ohjelmaa laadittaessa tilaisuus osallisille ja kunnan jäsenille saada tietoja laadittavasta ohjelmasta ja lausua siitä mielipiteensä ennen ohjelman hyväksymiskäsittelyä.

Kunnan on julkaistava ja pidettävä saatavilla hyväksytty maapoliittinen ohjelma yleisessä tietoverkossa.

9 §

Maapoliittisen ohjelman toteutumisen seuranta

Kunnan on seurattava ja arvioitava hyväksymänsä maapoliittisen ohjelman ja sen mukaisten maapoliittisten toimenpiteiden toteutumista. Seuranta on tehtävä kunnan maapolitiikan aktiivisuuden edellyttämällä aikavälillä, kuitenkin vähintään maapoliittisesta ohjelmasta päättämisen tai sen ajantasaisuuden tarkistamisen yhteydessä. Seuranta kunnan käyttämistä maapoliittisista toimista on tehtävä soveltuvin osin myös ensimmäisen maapoliittisen ohjelman laadinnan yhteydessä.

Seurannan on sisällettävä tiedot maapoliittisessa ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden käyttämisestä kunnassa, arvio toimien taloudellisesta laajuudesta ja merkittävytydestä kunnan talouden, yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kannalta ja arvio maapoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Seurantatiedot on julkaistava ja pidettävä saatavilla yleisessä tietoverkossa yhdessä maapoliittisen ohjelman kanssa.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä seurannassa esitettävistä tiedoista ja niiden esittämistavasta.

3 Luku

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

10 §

Kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (*osallistumisvastuu*).

Kunnan ja kiinteistönomistajan on ensisijaisesti pyrittävä sopimaan kiinteistönomistajan osallistumisesta kustannuksiin. Jos sopimukseen ei päästä, kunta voi määrätä kiinteistönomistajan maksettavaksi julkisoikeudellisen maksun (*kehittämiskorvaus*) siten kuin jäljempänä säädetään.

Osallistumisvastuun toteuttamisessa kunnan on toimittava hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti. Kiinteistönomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena (*maankäyttökorvaus*) tai kehittämiskorvauksena. Kaava-alueen kiinteistönomistajille maksettavaksi tulevien osallistumisvastuuseen perustuvien korvausten yhteenlaskettu määrä voi olla enintään kyseistä kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kokonaismäärän suuruinen. Korvaukset kohdennetaan kiinteistönomistajille kunkin saaman hyödyn suhteessa.

11 §

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

Kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon kunnalle aiheutuvien sekä kaava-alueella, että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Kunnan maanhankintakustannukset kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta voidaan ottaa huomioon. Kunnalle esirakentamisesta, pilaantuneen maaperän puhdistamisesta muun kuin aiheuttajavastuun perusteella, purkamisesta, meluntorjunnasta, johdotiirroista ja tulvasuojelusta aiheutuvat sekä muut näihin rinnastettavat kustannukset voidaan ottaa huomioon silloin, kun ne palvelevat yleisten alueiden toteuttamista tai muuten laajasti kaava-alueen toteuttamista, ja ovat kaavan toteuttamisen kannalta välttämättömiä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset, että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritettuja toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen, olosuhteisiin ja kaavan tehtävään ja tarkoitukseen nähden kohtuullisia. Kustannusten arvioinnissa voidaan käyttää kohdekohtaisen kustannusarvion ohella myös vastaavien toimenpiteiden keskimääräisiä kustannuksia kunnassa tai kunnan osa-alueella, joka muodostaa kustannuslaskennan kannalta yhtenäisen kokonaisuuden.

Kustannuksia, jotka ovat syntyneet yli 15 vuotta ennen osallistumisvastuun perusteena olevan asemakaavan hyväksymistä, ei saa ottaa huomioon, ellei tähän ole erityistä syytä. Kustannuksia, joista on peritty tai peritään korvaus jonkin toisen menettelyn yhteydessä, ei saa ottaa huomioon. Kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty alueidenkäyttölain nojalla, voidaan ottaa huomioon.

Kunnan on yksilöitävä kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden laskentatapa sekä maankäyttösopimusta että kehittämiskorvauspäätöstä valmisteltaessa.

12 §

Rakennuskorttelin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvien erityisten kustannusten huomioon ottaminen

Jos asemakaavan mukaisen rakennuskorttelin tai sen osan rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuu kiinteistönomistajalle kustannuksia, jotka rinnastuvat edellä 11 §:ssä tarkoitettuihin kustannuksiin, on nämä otettava huomioon kiinteistön arvonnousua arvioitaessa sitä alentavina tekijöinä.

13 §

Maankäyttösopimus

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksella voidaan tässä luvussa säädettyjen kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimus voi liittyä sekä asema- että yleiskaavan laatimiseen. Kunta voi tehdä maankäyttösopimuksen kaavoitettavan alueen kiinteistönomistajan tai muun osapuolen kanssa.

Maankäyttösopimuksessa ei voida sopia sitovasti siihen liittyvän kaavan sisällöstä. Maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut nähtävillä.

14 §

Kaavoituksen käynnistämissopimus

Osapuolet voivat tehdä kaavoituksen käynnistyessä sopimuksen, jossa sovitaan osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista kaavan laatimismenettelyssä (*kaavoituksen käynnistämissopimus*).

Kaavoituksen käynnistämissopimukseen kirjatut osapuolten tavoitteet kaavahankkeelle eivät ole kaavan sisältöä oikeudellisesti ohjaavia eivätkä sido kuntaa alueidenkäyttölain mukaisen kaavoitustoimivallan haltijana.

Kaavoituksen käynnistämissopimukseen sovelletaan muilta osin mitä tässä luvussa säädetään maankäyttösopimuksesta.

15 §

Soveltaminen muihin sopimuksiin ja oikeussuhteisiin

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan myös muilla tavoin nimettyihin sopimuksiin ja muilla tavoin syntyneisiin oikeussuhteisiin, joissa kunta on yhtenä osapuolena ja jotka liittyvät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen 13 §:n tarkoittamaan maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla.

16 §

Maankäyttösopimuksen laatimismenettely

Kunnan on tiedotettava aikomuksestaan tehdä maankäyttösopimus kaavan vireille tulosta ilmoittamisen yhteydessä ja kaavoituksen muissa kuulemisvaiheissa sekä tarpeen mukaan kaavasta muuten tiedotettaessa. Jos sopimuksen laatimisen tarve käy ilmi vasta kaavan vireille tulon jälkeen, asiasta on tiedotettava viipymättä tarpeen tultua ilmi. 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.

17 §

Maankäyttö- tai kehittämiskorvaus erityistapauksissa

Kiinteistönomistajalla, jolle rakentamislain (751/2023) 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan tai 43 a §:n mukaisen puhtaan siirtymän sijoittamisluvan myöntämisestä aiheutuu 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun hyötyyn rinnastettavaa merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Osallistumisvastuun toteuttamisessa noudatetaan tämän luvun säännöksiä jäljempänä 2 ja 3 momentissa mainituin poikkeuksin.

Kunta ja kiinteistönomistaja voivat sopia kiinteistönomistajan osallistumisesta kustannuksiin tai kunta voi määrätä kiinteistönomistajan maksettavaksi tämän lain 18 §:n tarkoittaman kehittämiskorvauksen. Sopimus voi koskea vain kustannuksiin osallistumista eikä siihen sovelleta tämän lain 13 §:n säännöksiä. Sopimuksen laatimisessa on noudatettava soveltuvin osin mitä 16 §:ssä säädetään maankäytösopimuksen laatimismenettelystä.

Kustannuksiin osallistumista koskeva sopimus tai päätös kehittämiskorvauksesta voidaan tehdä vain, jos 2 momentin mukaisen menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista on päätetty lainvoimaisessa maapoliittisessa ohjelmassa.

18 §

Kehittämiskorvaus

Jos kiinteistönomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan kunnalle asemakaava-alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä kiinteistönomistajalta kehittämiskorvauksena osuuden näistä kustannuksista. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksista säädetään tämän lain 11 §:ssä.

Kiinteistönomistajalle kohdennettava osuus kustannuksista lasketaan asemakaavan tai sen muutoksen hänen kaava-alueelle omistamilleen kiinteistöille tuottaman arvonnousun suhteessa koko kaava-alueen arvonnousuun.

Kiinteistön arvonnousu määritellään noudattaen, mitä laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), jäljempänä *lunastuslaki*, säädetään korvauksen perusteista.

19 §

Kehittämiskorvauksen määrämisen edellytykset ja enimmäismäärä

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä, jos kiinteistön arvonnousu ei ole merkittävä. Arvonnousu ei ole merkittävä, jos kiinteistönomistajan kaava-alueella omistamille kiinteistöille osoitetaan lisää rakennusoikeutta asuntorakentamiseen yhteensä enintään 500 kerrosneliometriä. Jos kaavan tuottama arvonnousu perustuu muuhun kuin asuntorakentamiseen, arvioidaan arvonnousun merkittävyyttä vertaamalla sitä edellä mainitun mukaisen asuntorakentamisen tuottamaan arvonnousuun.

Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta kiinteistön arvonnoususta.

Kunta voi päättää maapoliittisessa ohjelmassaan ja kaavoitettavan alueen osalta erillisellä päätöksellä:

1) korkeammasta kehittämiskorvauksen kerrosneliömetrimääräisestä kynnysarvosta, jota sovelletaan kunnassa, kunnan yhtenäiseksi katsottavalla osa-alueella tai kaavoitettavalla alueella, jos 1 momentin mukaisen rakentamisen määrän ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää arvonnousua; ja

2) alemmasta kehittämiskorvauksen prosentuaalisesta enimmäismäärästä suhteessa arvonnousuun, jota sovelletaan kunnassa, kunnan yhtenäiseksi katsottavalla osa-alueella tai

kaavoitettavalla alueella, jos kiinteistönomistajalle jäävää osuutta ei ole kunnan olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena.

20 §

Yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden toteutusvelvollisuus

Kunnan on toteutettava ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, olennaisilta osiltaan kyseisen asemakaavahankkeen mukaisen maankäytön kehityksen edellyttämässä aikataulussa.

Jos kunta ei toteuta 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä 15 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi, kunta on velvollinen hakemuksesta palauttamaan kehittämiskorvauksen tai osan siitä. Palautukseen oikeutettu on se, joka on suorittanut kehittämiskorvauksen kunnalle, tai jos alue on maksun määräämisen jälkeen luovutettu vastikkeellisella saannolla, se, jolle alue on luovutettu.

Jos on todennäköistä, että kunta ei pysty toteuttamaan toimenpiteitä määräajassa, kunnan on neuvoteltava toimenpiteiden toteuttamisen aikataulusta palautukseen oikeutetun kanssa. Kunta ja palautukseen oikeutettu voivat sopia kirjallisesti enintään viiden vuoden lisäajasta toimenpiteiden toteuttamiselle.

Palautettavalle korvaukselle on maksettava korkolain (633/1982) 12 §:n mukainen vuotuinen korko sen maksupäivästä lukien. Kunta voi palauttaa maksun oma-aloitteisesti ennen 15 vuoden määräaikaa, jos on selvää, että 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä ei voida toteuttaa olennaisilta osiltaan 15 vuoden määräajan kuluessa. Palautettavan korvauksen viivästyessä maksettavaan korkoon sovelletaan korkolain 7 §:ää.

21 §

Kehittämiskorvauksen määrääminen

Kehittämiskorvauksen määräämisestä päättää kunta. Päätös on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa asemakaavan hyväksymispäätöksestä. Jos määräaikaa ei noudateta, oikeus kehittämiskorvauksen saamiseen raukeaa.

Päätöksestä tulee ilmetä korvauksen määräämisen perusteet. Päätös on toimitettava maksuvelvolliselle todisteellisena tiedoksiantona. Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevan asian käsittelyyn ja päätökseen sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään asian käsittelystä ja ratkaisusta.

Kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain, jos asemakaava-alueelle on hyväksytty tonttijako. Kehittämiskorvaus määrätään kullekin tontille erikseen. Yhteen käyttötarkoitukseen osoitetulla korttelialueella, jolla on yksi omistaja, ei tonttijaon osoittaminen asemakaavassa ole tarpeen. Tällöin kehittämiskorvaus voidaan määrätä korttelikohtaisesti.

22 §

Kehittämiskorvauksen sitominen hintatason muutoksiin

Kehittämiskorvauksen määrä on sidottava maarakennuskustannusindeksin sen kuukauden pistelukuun, jona asemakaavan, tonttijaon ja kehittämiskorvauksen määräämistä koskevien päätösten voimaan tulosta on kulunut kaksi vuotta. Maksettavan kehittämiskorvauksen määrä on tarkistettava maksuunpanossa ottaen huomioon maarakennuskustannusindeksin pisteluvun muutos maksulipun päivämäärää edeltävään kuukauteen saakka.

Maarakennuskustannusindeksin muutosta ei oteta huomioon ajalta, jolloin tontilla on voimassa alueidenkäyttölain 49 §:ssä tai 59 §:n 3 momentissa tarkoitettu rakennuskielto.

23 §

Lausunnon pyytäminen ja kiinteistönomistajan kuuleminen

Ennen kehittämiskorvauksen määräämistä kunnan on pyydettävä päätösehdotuksesta Maanmittauslaitoksen tai muun puolueettoman arvioijan lausunto. Lisäksi kunnan on varattava niille kiinteistönomistajille, joita päätösehdotus koskee, tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Aikaa asiaa koskevan lausunnon ja mielipiteen toimittamiseen on annettava vähintään 30 päivää asian tiedoksi saamisesta.

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

Kehittämiskorvausta määrättäessä voidaan kiinteistön arvonnousua koskevilta osin poiketa Maanmittauslaitoksen tai muun puolueettoman arvioijan lausunnosta vain erityisestä syystä.

24 §

Kehittämiskorvauksen maksuvelvollisuus ja maksuunpanon ajankohta

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

Kunnan on pantava kehittämiskorvaus maksuun viipymättä sen jälkeen, kun alue on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen rakentamisluvan mukaisesti rakennettavissa. Jos alue luovutetaan vastikkeellisella saannolla ennen kuin se on tällä tavoin rakennettavissa, kehittämiskorvaus on pantava maksuun viipymättä luovutuksen jälkeen, ei kuitenkaan ennen kuin korvauksen perusteena oleva asemakaava on tullut voimaan.

. Kunta voi kiinteistönomistajan pyynnöstä panna kehittämiskorvauksen maksuun jo ennen 2 momentissa säädettyä ajankohtaa

25 §

Kehittämiskorvauksen maksuunpano ja eräntyminen

Kunnan on kehittämiskorvauksen perimistä varten toimitettava kehittämiskorvauksesta vastaavalle maksulippu, josta käy ilmi tontille määrätty kehittämiskorvaus ja sille laskettu indeksikorjaus. Kehittämiskorvaus on suoritettava kolmen kuukauden kuluessa maksuunpanosta. Jos rakentamislupa koskee tonttia, jolle on annettu rakentamiskehotus, korvaus on suoritettava vuoden kuluessa maksuunpanosta.

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

Kehittämiskorvaus on maksuunpanossa kohdennettava rakennettavissa olevalle tai luovutuksen kohteena olevalle alueelle, jos tämä on tarpeen maksun oikean määrän tai maksuvelvollisen määrittämiseksi. Kohdentamisessa noudatetaan tässä luvussa säädettyjä perusteita.

Jos rakentamisluvan perusteella toteutetaan vain vähäinen osa tontille kaavassa osoitetun rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrästä, tämän rakentamisluvan yhteydessä peritään vain rakentamisluvalla toteutettava osuus tontille määrätystä kehittämiskorvauksesta. Samoin, jos alueesta luovutetaan vain vähäinen osa vastikkeellisella saannolla, pannaan maksuun vain tätä vastaava osuus. Muussa tapauksessa voidaan koko kehittämiskorvaus panna maksuun yhtenä eränä.

26 §

Kehittämiskorvauksen viivästyskorko ja ulosottokelpoisuus

Jollei kehittämiskorvausta suoriteta edellä 25 §:n 1 momentissa säädettyssä maksuajassa, maksun viivästysajalta peritään korkolain 4 §:n 1 momentin mukainen korko.

Kehittämiskorvaus on suoraan ulosottokelpoinen.

Kehittämiskorvauksen perimisestä on voimassa mitä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.

27 §

Kehittämiskorvauksen muuttaminen ja oikaiseminen

Kunnan on määrättävä kehittämiskorvaus raukeamaan, jos kehittämiskorvauksen perusteet olennaisesti poistuvat asemakaavan tai tonttijaon muuttamisen vuoksi.

Jos kehittämiskorvauksen suorittaminen olisi sen määräämisen perusteissa tapahtuneen olennaisen muutoksen vuoksi kohtuutonta, kunnan on myönnettävä kokonaan tai osittain vapautus kehittämiskorvauksen suorittamisesta, tai, jos muutos ei ole pysyvä, myönnettävä lykkäys maksun suorittamiseen. Jos kehittämiskorvauksen perusteet ovat tonttijaon muuttamisen tai muun vastaavan syyn vuoksi vähäisessä määrin muuttuneet, kehittämiskorvaus on maksuunpanon yhteydessä oikaistava muuttunutta tilannetta vastaavaksi.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia voi tulla vireille maksuvelvollisen hakemuksesta tai toimivaltaisen viranomaisen omasta aloitteesta.

28 §

Kehittämiskorvauksia koskeva tietoaineisto

Kunnan on pidettävä yllä tietoaineistoa kehittämiskorvauksista. Siihen on sisällytettävä tiedot kehittämiskorvauksen määräämisestä, maksuvelvollisista, kohdentamisesta, maksuunpanosta, suorittamisesta, raukeamisesta ja oikaisemisesta sekä suorittamisen lykkäämisestä, suorittamisesta vapauttamisesta ja ulosotosta. Lisäksi tietoaineistoon on tehtävä merkintä sellaisesta alueella voimassa olevasta tai olleesta rakennuskiellosta, rakentamiskehotuksesta ja muusta muutoksesta, jolla on vaikutusta kehittämiskorvauksen määrään, kohdentumiseen tai maksuunpanoon.

Kunnan on viipymättä ilmoitettava tieto kehittämiskorvauksen määräämisestä, kohdentamisesta, maksun määrästä, maksuunpanosta, maksusuorituksesta ja jäljellä olevan maksun määrästä kiinteistökohtaisesti kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Sama ilmoittamisvelvollisuus koskee kehittämiskorvaukseen ja sen maksuunpanoon myöhemmin tehtäviä muutoksia.

4 Luku

Kehittämisaalue

29 §

Kehittämisaalue

Kunta voi nimetä enintään 10 vuoden määräajaksi yhden tai useamman alueen kehittämisaalueeksi. Nimeämisen voivat tehdä myös kunnat yhdessä silloin, kun kehittämistarve ylittää kuntarajan.

Kehittämisalueeksi nimeäminen ei syrjäytä kaavan laatimiselle tai sen sisällölle alueidenkäyttölaissa asetettuja vaatimuksia eikä nimeämispäätöksellä voi määrätä sitovasti kaavan sisällöstä.

Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu tai rakentamaton alue, jonka merkittävää kehittämistä varten ovat erityiset toimenpiteet tarpeen, ja jonka maanomistuksen pirstoutuneisuus, kiinteistöjaotuksen hajanaisuus tai muu vastaava syy vaikeuttaa muiden tämän lain mukaisten muiden kehittämistoimien käyttämistä.

30 §

Päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä

Kehittämisalueeksi nimeämisestä voidaan päättää joko erikseen tai päätettäessä käynnistää yleis- tai asemakaavan laatiminen tai muuttaminen. Päätöstä valmisteltaessa on alueen kiinteistönomistajille ja -haltijoille sekä muille osallisille varattava tilaisuus saada tietoja asiasta ja lausua siitä mielipiteensä ennen päätöksentekoa. Jos päätös tehdään kaavan yhteydessä, noudatetaan sen valmistelussa alueidenkäyttölain mukaisia säännöksiä vuorovaikutuksesta kaavoitusmenettelyssä.

Päätös kuntien yhteisen kehittämisalueen nimeämisestä voidaan tehdä joko kuntien erillisillä yhtäpitävillä päätöksillä taikka päätettäessä käynnistää kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen. Jos nimeämisestä päätetään yhteisen yleiskaavan yhteydessä, asian käsittelyssä noudatetaan alueidenkäyttölain säännöksiä kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta ja hyväksymisestä.

Päätöksestä tulee ilmetä, mitä 32 §:n tarkoittamia erityisjärjestelyjä kehittämisalueella sovelletaan ja perusteet niiden soveltamiselle. Jos kunnalla tai kunnilla on tarkoitus esittää alueelle suunnattavaksi 32 §:ssä mainittuja valtion erityisiä tukitoimia, ennen päätöksen tekemistä on pidettävä kunnan tai kuntien sekä asianomaisten valtion viranomaisten välillä asiaa koskeva neuvottelu.

31 §

Aloite kehittämisalueen nimeämiseksi

Alueen kiinteistönomistajilla on oikeus tehdä kunnalle tai kunnille aloite alueen nimeämiseksi kehittämisalueeksi. Aloite voi koskea myös sen tekijöiden omistamaan alueeseen liittyviä muita alueita, jos aloitteessa osoitetaan tälle alueen kehittämistarpeeseen liittyvä syy.

Aloitteessa tulee:

- 1) kuvata alue, sen kehittämistarve ja kehittämistavoitteet;
- 2) esittää luonnos aluerajaukseksi;
- 3) esittää, mitä 32 §:n tarkoittamia erityisjärjestelyjä kehittämisalueella tulisi soveltaa;
- 4) arvioida, edellyttääkö kehittäminen kaavan laatimista tai muuttamista ja missä vaiheessa kaavoitus olisi tarpeellista käynnistää;
- 5) perustella aloitteessa esitetyt seikat; ja
- 6) nimetä sen tekijöiden yhteyshenkilö.

Jos aloitteen tekijät omistavat esitetyn kehittämisalueen maapinta-alasta tai rakennetusta kerrosalasta vähintään puolet, on kunnan tehtävä päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä tai aloitteen hylkäämisestä viimeistään kahdeksan kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Kunta voi nimetä kehittämisalueen toisinkin kuin aloitteessa esitetään ottaen huomioon kehittämisalueeksi nimeämisen tarkoituksen ja nimeämisestä kunnalle aiheutuvat velvoitteet.

32 §

Erityisjärjestelyt kehittämisalueella

Kunta voi päättää sovellettavaksi seuraavia erityisjärjestelyjä kehittämisalueella sen estämättä, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään.

Erityisjärjestelyjä ovat:

1) yhdyskuntarakentamislain (/20) mukaan kunnan toteutettaviksi kuuluvien kunnan yleisten alueiden toteuttamisvastuun osoittaminen alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;

2) alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakaminen kunnan ja kehittämisalueen kiinteistönomistajien kesken tehtävällä *kehittämisaluesopimuksella*, jonka laatimisessa ja sisällössä noudatetaan soveltuvin osin mitä tämän lain 3 luvussa säädetään maankäytösopimuksesta ja jossa sovitaan myös periaatteista kaavan toteuttamiseksi tarpeellisista kiinteistöjärjestelyistä alueella;

3) kunnan etuusto-oikeuden käyttäminen etuostolain (608/1977) 5 §:n 1 momentissa asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä

4) erityisten tukitoimien suuntaaminen alueelle sen mukaan kuin niistä valtion tukitoimien osalta asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.

33 §

Muut säännökset kehittämisalueesta

Kehittämisalueella sovellettaviksi päätettävistä erityisjärjestelyistä riippumatta kiinteistönomistajalla on tämän lain 10 §:n mukainen velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisessa noudatetaan tämän lain 3 luvun säännöksiä.

Kehittämisaluesopimuksen sisällössä ja laatimismenettelyssä noudatetaan tämän lain maankäytösopimusta koskevia säännöksiä, jos kehittämisaluehanke edellyttää kaavan laatimista tai muuttamista. Myös kehittämisaluesopimus voidaan tehdä 13 ja 14 §:ien mukaisesti kahdessa vaiheessa kaavoituksen käynnistyessä ja sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut nähtävillä silloin, kun kehittämisalueeseen liittyy kaavan laatiminen tai muuttaminen.

5 Luku

Tonttijako

34 §

Tonttijako

Asemakaavassa rakennuksille ja muulle rakennustoiminnalle varattu kortteli (*rakennuskortteli*) on jaettava tontteihin, jos rakennuskorttelin keskeinen sijainti, rakennuskorttelin rakennustehokkuus tai kiinteistöjärjestelmän selkeys sitä edellyttävät (*tonttijako*).

Kunta voi laatia tonttijaon rakennuskortteliin, jos se on tarpeen asemakaavan toteuttamiseksi tai kiinteistönomistaja sitä hakee.

Tonttijako voidaan laatia myös rakennuskorttelin osaan, jollei näin estetä tai vaikeuteta sopivaa tonttijakoa rakennuskorttelin muissa osissa.

Rakennuskorttelista voidaan muodostaa yksi tai useampi tontti. Tonttijako voi olla kokonaan tai osittain kaksiulotteinen tai kolmiulotteinen.

35 §

Tonttijaon hyväksyminen, muuttaminen ja kumoaminen

Tonttijaon laatii ja hyväksyy kunta. Tonttijako voidaan laatia ja hyväksyä joko osana asemakaavaa tai erillisenä tonttijakona. Menettelyssä noudatetaan hallintolakia, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Kunta voi muuttaa tonttijakoa, jos se edistää rakennuskorttelin tai sen osan tarkoituksenmukaista järjestämistä, kun tonttijako ei sopeudu asemakaavaan tai vallitseviin maanomistusoloihin tai jos se on muutoin sopimaton, tai niiden tonttien omistajat, joita muutos koskee ovat siitä yksimielisiä.

Kunta voi kumota tonttijaon, jos tonttijako on ilmeisen tarpeeton tai kumoamiseen on muu erityinen syy. Jos alueelta kumotaan asemakaava, jonka toteuttamiseksi on laadittu ja hyväksytty tonttijako, on tonttijako kumottava asemakaavan kumoamisen yhteydessä.

Tontin omistajalla tai sen haltijalla on oikeus tehdä kunnalle hakemus tonttijaon muuttamisesta tai kumoamisesta. Tonttijaon muuttamiseen ja kumoamiseen sovelletaan tonttijaon laitmista koskevia säännöksiä.

36 §

Tonttijaolle asetettavat vaatimukset

Tonttijaon on oltava tarkoituksenmukainen ja siinä on kiinnitettävä huomiota maanomistusoloihin.

Tonttijako on laadittava siten, että:

- 1) jokainen tontti rajoittuu katualueeseen; erityisestä syystä tontti voi kuitenkin rajoittua muuhunkin yleiseen alueeseen, jonka kautta tontille on järjestettävissä ajokelpoinen yhteys; ja
- 2) tontit muodostetaan sen muotoisiksi ja suuruisiksi kuin rakentamisen, tonttien käytön ja niiden teknisen huollon kannalta on tarkoituksenmukaista.

Edellä 2 momentin 1 kohtaa ei sovelleta, jos tontin ajokelpoinen yhteys ja tekninen huolto voidaan järjestää tonttijaossa osoitettavana ja kiinteistötoimituksessa enintään kahta tonttia varten perustettavana rasitteena mainitussa kohdassa tarkoitettuna tontin kautta.

Tonttijako voidaan 2 momentin 1 kohdan ja 3 momentin estämättä laatia myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, jos tonttia palveleva kulkuyhteys järjestetään asemakaavassa osoitetun mukaisesti tai jos tonttijako laaditaan rakennuskortteliin, jossa on voimassa tai johon suunnitellaan kolmiulotteinen tonttijako.

37 §

Tonttijaon laatijan pätevyys

Tonttijaon laatijalla on oltava soveltuva maanmittausalan korkeakoulututkinto. Tonttijaon voi laatia myös vähintään maanmittausalan perustutkinnon suorittanut henkilö, jonka työkokemus on riittävä suhteessa laadittavana olevan tonttijaon edellyttämään osaamiseen.

38 §

Tonttijaon esitystapa

Tonttijako laaditaan valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa.

Tonttijako esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla (*tonttijakokartta*) ja tarvittaessa erillisenä asiakirjana.

Tonttijako esitetään asemakaavakartalla, jos se on laadittu ja hyväksytty osana asemakaavaa. Asemakaavakartalla on osoitettava tonttien rajat ja numerot ja tonttijaosta on laadittava erillinen tonttijakokartta.

Tonttijakokartalla tulee osoittaa tonttien numerot, pinta-alat, rajojen pituudet, rajapisteet ja niiden koordinaatit, alueella olevat rakennukset sekä tonttien muodostajakiinteistöt ja -määrä-alat osapinta-aloineen. Lisäksi tonttijakokartassa on tarpeen mukaan osoitettava alueella sijaitsevat tiedossa olevat maanalaiset johdot sekä mahdolliset rasitteet ja muut käyttöoikeudet. Kolmiulotteiselle kiinteistölle ei kuitenkaan osoiteta pinta-aloja eikä osapinta-aloja.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteentoimivasta tietomallimuodosta, tonttijakokartan sisältämistä tiedoista ja vakiomuotoisesta esitystavasta.

39 §

Tonttijaon pohjakartta

Tonttijaon on perustuttava maastoa kuvaavaan pohjakarttaan. Pohjakartan on oltava ajantasainen sekä yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkuudeltaan tarkoitukseensa riittävä.

Tonttijakoa ei saa hyväksyä, jos pohjakartta ei täytä 1 momentissa säädettyjä vaatimuksia.

40 §

Erillinen tonttijako

Asemakaava on ohjeena laadittaessa erillistä tonttijakoa. Tonttijakoa laadittaessa kaavan mukainen numeroin osoitettu kokonaisrakennusoikeus voidaan jakaa muodostettaville tonteille.

41 §

Kuuleminen ehdotuksesta erilliseksi tonttijaoksi

Ehdotus erilliseksi tonttijaoksi on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Tonttijakoalueen ja samassa rakennuskorttelissa sijaitsevien siihen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille on varattava mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Vastaava mahdollisuus on varattava myös muun samassa rakennuskorttelissa sijaitsevan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jos päätös voi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen.

Kun tonttijako laaditaan rakennuskorttelissa, jossa on voimassa kolmiulotteinen tonttijako, on kuultava 1 momentissa säädetyn lisäksi tonttijakoalueen ylä- ja alapuolisen ja rinnakkaisen kiinteistön omistajaa ja haltijaa, jos päätös voi vaikuttaa olennaisesti tällaisen kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen.

Niille, joita on 1 ja 2 momentin mukaan kuultava, on ilmoitettava tonttijakoehdotuksen nähtävälle asettamisesta ja oikeudesta mielipiteen esittämiseen. Ilmoitus on annettava tiedoksi tavallisena tiedoksiantona noudattaen, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään. Tiedoksianto ei kuitenkaan ole tarpeen, jos asianosainen on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut hyväksyvänsä ehdotuksen. Jos kaikkia kuultavia ei tunneta tai tavoiteta, on tonttijakoehdotus annettava lisäksi tiedoksi yleistiedoksiantona noudattaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään.

42 §

Erillistä tonttijakoa koskevan päätöksen tiedoksianto

Erillistä tonttijakoa koskeva päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi tavallisena tiedoksiantona noudattaen, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään. Päätös annetaan lisäksi tiedoksi

tonttijakoehdotuksesta mielipiteen jättäneelle, joka on sitä kirjallisesti pyytänyt ja samalla ilmoittanut yhteystietonsa.

Jos asianosaisia ei tunneta tai tavoiteta, on tonttijakoa koskeva päätös annettava lisäksi tiedoksi yleistiedoksi antona noudattaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään.

43 §

Erillisen tonttijaon voimaantulo ja täytäntöönpanokelpoisuus

Erillinen tonttijako tulee voimaan, kun hyväksymistä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Erillistä tonttijakoa koskevassa päätöksessä voidaan määrätä päätös tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman.

44 §

Tonttijaon oikeusvaikutukset

Rakennuskohdetta ei saa rakentaa vastoin tonttijakoa. Rakentamislain 42 §:ssä säädettyä rakentamislupaa ei saa myöntää:
1) rakennuskortteliin tai sen osaan, johon asemakaavassa on edellytetty laadittavaksi erillinen tonttijako, ennen erillisen tonttijaon hyväksymistä; eikä
2) tonttijaon mukaiselle tontille ennen sen merkitsemistä kiinteistörekisteriin.

45 §

Poikkeaminen tonttijaon oikeusvaikutuksista

Poiketen 44 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetystä, rakentamislupa voidaan myöntää ennen tonttijaon laatimista, jos luvan myöntäminen ei vaikeuta tonttijaon laatimista ja ennen tontin lohkomista. Rakentamisluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakennusta saa ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin.

Sen estämättä, mitä 44 §:n 1 momentissa säädetään, tonttijaosta voidaan tarvittaessa poiketa vähäisessä määrin naapurikiinteistön omistajan tai haltijan vahingoksi, kun rakentaminen koskee hanketta, johon sisältyy kolmiulotteinen tontti. Edellytyksenä on lisäksi, että naapurikiinteistön omistaja tai haltija antaa poikkeamiseen suostumuksensa.

Sen estämättä, mitä 44 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään, rakentamislupa voidaan myöntää ennen tonttijaon mukaisen tontin merkitsemistä kiinteistörekisteriin, jos rakentaminen koskee hanketta, johon sisältyy kolmiulotteinen tontti. Rakennusta ei saa kuitenkaan ottaa käyttöön ennen rekisterimerkinnän tekemistä.

46 §

Tonttijaon laatimisesta aiheutuvat kustannukset

Jos tonttijaon laatiminen, muuttaminen tai kumoaminen on pääosin yksityisen edun vaatima, tai kiinteistönomistaja tai -haltija on sitä hakenut, kunnalla on oikeus periä kiinteistönomistajalta tai -haltijalta tonttijaon laatimisesta, muuttamisesta tai kumoamisesta aiheutuneet kustannukset.

47 §

Oikeus töiden suorittamiseen toisen alueella

Tonttijaon laatimisesta vastaavalla tai tämän määräämällä on muualla kuin pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävissä tiloissa tonttijaon laatimista varten oikeus:

- 1) kulkea toisen alueella;
- 2) tehdä tutkimuksia;
- 3) suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä; ja
- 4) asettaa alueelle tilapäisiä merkkejä 2 ja 3 kohdan mukaisten toimenpiteiden yhteydessä.

Toimenpiteiden yhteydessä asetettua merkkiä ei saa luvatta poistaa, siirtää tai vahingoittaa. Jollei merkkiä ole tarkoitettu ainoastaan lyhytaikaiseksi, se on sijoitettava siten, ettei se haittaa sanottavasti kiinteistön käyttämistä eikä aiheuta vältettävissä olevaa ympäristön rumentumista. Merkin yhteydessä on tarvittaessa riittävästi ilmoitettava merkin luonne.

Edellä tässä pykälässä tarkoitettuja oikeuksia on käytettävä mahdollisimman vähäistä haittaa aiheuttaen ja siten, ettei alueen omistajan tai haltijan yksityisyyden suoja vaarannu.

Liikkumisesta toisen pihapiirissä tai vastaavalla alueella on ilmoitettava etukäteen kiinteistön omistajalle tai haltijalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

6 Luku

Maan luovuttaminen, lunastaminen ja kaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

48 § (vaihtoehto 1)

Katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtyminen kunnalle

Kunnalla on oikeus saada voimaan tulleessa asemakaavassa osoitettu katualue omistukseensa lunastuslain mukaisella lunastustoimituksella ilman erillistä lunastuslupaa.

Kunta saa alueen haltuunsa, kun hallintaoikeuden siirtymisestä ja korvauksista on sovittu tai kun aluetta koskeva lunastusmenettely on pantu vireille.

Katualueeseen kohdistuvien oikeuksien voimaan jääminen ja lakkaaminen ratkaistaan kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaisessa yleisen alueen lohkomisessa.

48 § (vaihtoehto 2)

Katualueen omistusoikeuden ja hallinnan siirtyminen kunnalle

Kun asemakaava hyväksytään ja tulee voimaan alueella, jolla ei ole ollut asemakaavaa, kunta saa omistukseensa katualueen, joka ei sille ennestään kuulu, kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaisella kiinteistötoimituksella. Kunta saa alueen haltuunsa, kun sitä ryhdytään rakentamaan tai muutoin tarvitaan käytettäväksi ja alueen erottamista koskeva kiinteistötoimitus on pantu vireille. Kunnan on sovittava korvauksista maanomistajan kanssa 60 §:n mukaisesti tai haettava lunastustoimitusta korvausten määräämiseksi kuuden kuukauden kuluessa katualueen haltuunotosta.

Jos 1 momentin tarkoittamalla alueella on vähäistä arvokkaampi rakennuskohde tai laite taikka alue on välttämätön niiden käyttämistä varten, kunta ei saa kuitenkaan ottaa aluetta haltuunsa ennen kuin korvauksesta on sovittu tai lunastusmenettely on pantu vireille.

Kunnalla on oikeus saada muussa voimaan tulleessa asemakaavassa osoitettu katualue omistukseensa lunastuslain mukaisella lunastustoimituksella ilman erillistä lunastuslupaa. Kunta saa alueen haltuunsa, kun hallintaoikeuden siirtymisestä ja korvauksista on sovittu tai kun aluetta koskeva lunastusmenettely on pantu vireille.

Katualueeseen kohdistuvien oikeuksien voimaan jääminen ja lakkaaminen ratkaistaan kiinteistönmuodostamislain mukaisessa yleisen alueen lohkomisessa.

49 §

Julkisyhteisön oikeus lunastaa muu asemakaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettu alue

Julkisyhteisö saa asemakaava-alueella lunastaa omistusoikeuden tarpeeseensa osoitettuun yleiseen alueeseen, alueeseen tai yleisen rakennuksen rakennuskortteliin, korttelin osaan, tonttiin tai muuhun rakennuspaikkaan.

Julkisyhteisö saa asemakaava-alueella lunastaa omistusoikeuden tai erityisen oikeuden tarpeeseensa osoitettuun kolmiulotteiseen tilaan, tai tässä tarkoituksessa lunastamalla rajoittaa toisen oikeutta käyttää kiinteistöään tai erityistä oikeuttaan taikka lakkauttaa erityisen oikeuden. Oikeus koskee myös maanalaista tilaa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu oikeus lunastaa ei edellytä erillistä lunastuslupaa, jos lunastamisen kohde on osoitettu voimaan tullessa asemakaavassa kyseisen julkisyhteisön yleiseen tarpeeseen. Kunnan toteutettavaksi tarkoitettun katu- tai muun yleisen alueen ei tarvitse lunastusoikeuden osoittamiseksi olla asemakaavassa erikseen kunnan toteutusvastuulle osoitettua, jos kunnan toteutusvastuusta ei ole asemakaavan sisällön perusteella epäselvyyttä.

50 §

Maantien tiealueen siirtyminen kunnalle

Asemakaava-alueeseen sisältyvä tienpitäjän omistama maantien tiealue siirtyy korvauksetta kunnan omistukseen asemakaavan tullessa voimaan niiltä osin, kuin tiealuetta ei ole osoitettu asemakaavassa maantien liikennealueeksi. Asemakaavassa maantien liikennealueeksi osoitettulla alueella sijaitsevan tiealueen omistus säilyy tienpitäjällä.

Asemakaavan mukaan lakkaavaksi tarkoitettun maantien tiealueeseen syntyy tienpitäjälle liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 58 §:n mukainen tieoikeus, joka on voimassa, kunnes maantie lakkaa.

Maantien lakkaamisessa noudatetaan mitä liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 6 luvussa ja yhdyskuntarakentamislain 28 §:ssä säädetään.

51 §

Oikeus lunastaa toiselle kuuluva rakennuskohde ja lunastamalla lakkauttaa toisen oikeus

Kunta saa lunastaa kunnan omistamalla maalla olevan toiselle kuuluvan rakennuskohteen ja laitoksen sekä maahan kohdistuvan nautinta-, rasite- ja muun sellaisen oikeuden samoin edellytyksin ja samassa järjestyksessä kuin sillä on oikeus lunastaa ne toiselle kuuluvan maan lunastamisen yhteydessä.

Tontin tai asemakaavan mukaisen muun rakennuspaikan omistaja saa lunastaa toiselle kuuluvan rakennuskohteen tai laitoksen sekä lakkauttaa maahan kohdistuvan erityisen oikeuden, jos rakennuskohde, laitos tai erityinen oikeus estää omistajaa kohtuullisessa ajassa rakentamasta pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti ja jos lunastamista on pidettävä asemakaavan toteuttamisen kannalta tärkeänä. Sellaista rakennuskohdetta, laitosta tai erityistä oikeutta, joka on rakennettu tai syntynyt lunastusvaatimuksen perusteena olevan asemakaavan hyväksymisen jälkeen, ei kuitenkaan saa hankkia tai lakkauttaa lunastamalla.

Edellä 2 momentissa tarkoitettun asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen sovelletaan niitä kiinteistömuodostamislain toimitusmenettelyä ja asian ratkaisemista koskevia säännöksiä, joita sovelletaan tontinosan lunastamiseen. Korvauksen määräämiseen sovelletaan kuitenkin lunastuslakia.

52 §

Lunastuslupaan perustuva maan lunastaminen

Ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muuten kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Ympäristöministeriö voi myöntää kaavan toteuttavalle viranomaiselle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu kunnan, kuntayhtymän tai hyvinvointialueen palveluiden järjestämiseen liittyviin tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta.

Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että lunastuksen kohteena oleva alue on sijainniltaan ja laajuudeltaan kehittämistarvetta vastaava ja että lunastaminen on ajoitukseltaan kehittämistarpeeseen nähden sopiva.

Lunastuslupa-asian ratkaisemiseen ja käsittelyyn sovelletaan edellä säädetyn lisäksi lunastuslakia.

53 §

Rakentamiskehotus

Kunta voi velvoittaa tonttijaon mukaisen tontin tai muun asemakaavassa rakennuspaikaksi tarkoitetun alueen omistajan ja haltijan rakentamaan alueelleen asemakaavan mukaisesti antamalla tälle rakentamiskehotuksen. Rakentamiskehotuksessa on asetettava asemakaavan mukaiselle rakentamiselle kohtuullinen määräaika, jonka on oltava vähintään kolme vuotta. Menettelyyn sovelletaan mitä hallintolaissa säädetään.

Rakentamiskehotus voidaan antaa, jos:

- 1) on kulunut vähintään kaksi vuotta siitä, kun asemakaava on saanut lainvoiman;
- 2) asemakaavan mukaisesta tontin tai muun rakennuspaikan rakennusoikeudesta on toteutettu vähemmän kuin puolet tai aluetta ei ole muuten toteutettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti;
- 3) alueen saaminen asemakaavassa osoitettuun tarkoitukseen on kaavan toteutumisen, tonttikysynnän ja toteutuneen yhdyskuntarakentamisen tehokkaan käyttämisen kannalta tarpeellista; ja
- 4) alue kuuluu samalle omistajalle ja haltijalle kuitenkin niin, että omistaja ja haltija voivat olla eri tahoja.

Rakentamiskehotusta ei saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun alueen omistajalle ja haltijalle, jos alueella jo on käytössä oleva asuinrakennus, eikä myöskään, jos alueella on voimassa alueidenkäyttölain mukainen rakennuskielto tai jos rakentaminen on muuten kiellettyä lain nojalla. Jos kiinteistö siirtyy uudelle omistajalle tai haltijalle, koskee rakentamiskehotus myös tätä.

54 §

Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus

Jollei tonttijaon mukaista tonttia ole rakennettu rakentamiskehotuksessa edellytetyllä tavalla ja määräajassa, kunnalla on oikeus ilman erillistä lunastuslupaa lunastaa tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä.

Rakentaminen katsotaan suoritetuksi määräajassa, kun rakennus tai sen osa on hyväksytty käyttöön otettavaksi ennen määräajan päättymistä rakentamislain 122 §:ssä tarkoitetussa loppukatselmuksessa tai 123 §:ssä tarkoitetussa osittaisessa loppukatselmuksessa. Määräaikaan ei laskea mukaan aikaa, jolloin tontilla on ollut voimassa alueidenkäyttölain 49 §:n mukainen rakennuskielto.

Mitä tässä pykälässä säädetään tonttijaon mukaisesta tontista, sovelletaan myös muuhun sellaiseen alueeseen, joka on asemakaavassa tarkoitettu rakennuspaikaksi sekä tällaisen alueen omistajaan tai haltijaan.

55 §

Rakentamiskehotuksia koskeva tietoaineisto

Kunnan on pidettävä yllä tietoaineistoa rakentamiskehotuksista. Siihen on sisällytettävä tiedot rakentamiskehotuksen antamisesta, kohdentamisesta, tiedoksiannosta, lainvoimaisuudesta tai kumoutumisesta valituksen perusteella, rakentamiskehotuksen peruuttamisesta tai raukeamisesta, veloitteen täyttämisestä ja kirjaamisviranomaisille tehdyistä ilmoituksista.

Rakentamiskehotuksen antamisesta, peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä siitä, että veloitte on täytetty, on kunnan viipymättä lähetettävä ilmoitus kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

56 §

Korvattava katualue ja muu yleiseen tarpeeseen osoitettu alue

Kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta ja muusta sen tarpeeseen osoitetusta yleisestä alueesta, alueesta tai yleisen rakennuksen rakennuskorttelista, korttelin osasta, tontista tai muusta rakennuspaikasta kiinteistönomistajalle korvauksen, joka määrätään soveltaen lunastuslain säännöksiä korvauksen perusteista. Sama velvollisuus on myös muulla julkisyhteisöllä, jolla on tämän lain mukainen oikeus lunastaa asemakaavassa yleiseen tarpeeseen osoitettu alue.

Jos kiinteistönomistajan kunnalle katualueeksi luovuttama alue liitetään kaavamuutoksella takaisin tonttiin, kunta ei saa periä kiinteistönomistajalta korvausta aikanaan korvausta saamaansa osuutta vastaavasta osasta aluetta, edellyttäen että tontti on vielä saman omistajan omistuksessa ja että tontin pääasiallista käyttötarkoitusta ei ole kaavan muutoksella muutettu.

57 §

Kunnan ja muun julkisyhteisön lunastus- tai korvausvelvollisuus

Jos kiinteistönomistaja ei voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluetta, koska se on alueidenkäyttölain mukaisessa asemakaavassa tai yleiskaavassa määrätyn ehdottoman rakentamis- tai toimenpiderajoituksen nojalla osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan, kunta on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Jos alue on osoitettu kaavassa muun julkisyhteisön kuin kunnan tarpeisiin, on tämä vastaavasti lunastus- tai korvausvelvollinen. Kohtuullista hyötyä arvioitaessa otetaan huomioon yleiskaavasta tai ranta-asemakaavasta kiinteistönomistajalle johtuva hyöty.

Lunastus- tai korvausvelvollisuus ei koske alueidenkäyttölain 76 §:ssä tarkoitettua ranta-asemakaavan yhteiskäyttöaluetta, tämän lain 69 §:ssä tarkoitettua asemakaavan aluetta siltä osin, kuin yleisten alueiden toteuttamisvastuu on siirretty maanomistajalle tai -haltijalle, eikä tämän lain 50 §:ssä tarkoitettua maantien tiealuetta.

Jos kiinteistönomistaja vaatii 1 momentin nojalla lunastettavaksi vain osaa omistajalle kuuluvasta, yleiskaavassa tai asemakaavassa samaan käyttöön tarkoitettua yhtenäisestä alueesta, on

lunastukseen oikeutetulla julkisyhteisöllä oikeus lunastaa koko alue. Lunastus voidaan kuitenkin määrätä omistajan vaatimusta laajempaan vain, jos omistaja ei voi hyödyntää alueen jäännösosaa tarkoituksenmukaisella tavalla, omistajan vaatimuksen mukainen lunastaminen johtaa haitalliseen tilusten pirstoutumiseen tai ei toteuta lunastusoikeuden perusteena olevaa yleistä tarvetta taikka alueen lunastaminen vaadittua laajempaan on muusta syystä yleisen tarpeen vaatima.

58 §

Asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

Jos asemakaavan toteuttamisesta aiheutuu kiinteistön omistajalle tai haltijalle erityistä haittaa tai vahinkoa, kunta tai, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu muun julkisyhteisön tarpeisiin, tämä on velvollinen korvaamaan tästä johtuvan vahingon, jollei sitä ole pidettävä vähäisenä.

59 §

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

(HUOM! Tämän pykälän sisältö ratkaistaan osana alueidenkäyttölakia.)

60 §

Sopimukseen perustuva korvaus

Jos kunnan tai muun julkisyhteisön ja kiinteistön- tai oikeudenomistajan välillä tehdään sopimus tähän lakiin perustuvasta korvauksesta, sitoo se kiinteistön tai oikeuden myöhempää omistajaa. Sopimuksella ei saa loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena korvattava kohde on. Jollei korvauksesta sovita, ratkaistaan asia noudattaen mitä lunastuslaissa säädetään.

Kunnan on pidettävä yllä tietoaineistoa sopimukseen perustuvista korvauksista.

61 §

Lunastus- tai korvausvelvollisuuden rajoitus

Kunnalle tai muulle julkisyhteisölle tässä laissa säädetty lunastus- tai korvausvelvollisuus tulee voimaan vasta kun kiinteistönomistajan hakemus saada rakentamislain 57 §:ssä tarkoitettu poikkeamislupa rajoituksesta tai rakentamislain 53 §:ssä tarkoitettu metsätalouden harjoittamiseksi tarpeellinen maisematyöluva on hylätty ja päätös on saanut lainvoiman.

Kunta ja muu julkisyhteisö vapautuvat lunastus- tai korvausvelvollisuudestaan, jos yleiskaavan tai asemakaavan muutoksen vuoksi aluetta voidaan käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla yksityisiin tarpeisiin tai metsätalouden harjoittamiselle ei aiheudu vähäistä suurempaa haittaa eikä lunastus- tai korvausvelvollisuutta koskevaa asiaa ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Lunastus- tai korvausvelvollisuutta ratkaistaessa ei oteta huomioon niitä muutoksia omistussuhteissa ja kiinteistöjaotuksessa, jotka ovat tapahtuneet yleiskaavan tai asemakaavan hyväksymisen jälkeen, ellei niitä ole tehty kaavan toteuttamista varten.

62 §

Lunastuslain soveltaminen

Tämän lain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka tässä laissa tarkoitettuun luovutukseen tai alueidenkäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia.

Lunastettaessa tontin tai rakennuspaikan osa kiinteistönmuodostamislain 62 §:n perusteella yleisen rakennuksen toteuttamista varten on korvausta määrättäessä noudatettava lunastuslakia.

Lunastuslain 38 a §:ää ei kuitenkaan sovelleta rakentamiskehotukseen perustuvaan lunastukseen.

7 Luku

Muutoksenhaku

63 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa säädettyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), jollei jäljempänä toisin säädetä.

64 §

Valitusoikeus kehittämiskorvausta koskevasta päätöksestä

Tämän lain 18 §:ssä säädettyyn kehittämiskorvausta koskevaan päätökseen on valitusoikeus sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

65 §

Muutoksenhaku asemakaavan osana hyväksytystä tonttijaosta

Asemakaavan osana hyväksyttyä tonttijakoa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin alueidenkäyttölaissa on säädetty muutoksenhausta kaavan hyväksymispäätökseen.

66 §

Valitusoikeus erillisen tonttijaon hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Valitusoikeus erillisen tonttijaon hyväksymistä koskevasta päätöksestä on:

- 1) tonttijakoalueen ja samassa rakennuskorttelissa sijaitsevien tonttijakoalueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla; sekä
- 2) muulla kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jos päätös voi olennaisesti vaikuttaa kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen.

Tontin tai sen osan omistajalla, joka on tehnyt kunnalle hakemuksen tonttijaon laatimiseksi, muuttamiseksi tai kumoamiseksi, on valitusoikeus päätöksestä, jolla hakemus hylätään.

67 §

Muutoksenhaku maapoliittista ohjelmaa ja kehittämisaluetta koskevista päätöksistä

Muutosta maapoliittisen ohjelman hyväksymistä, maapoliittisen ohjelman ajanmukaisuuden tarkistamista, maapoliittisen ohjelman laatimisesta luopumista ja kehittämisalueeksi nimeämistä koskevaan päätökseen saa hakea kunnallisvalituksella noudattaen kuntalakia (410/2015).

Kunnan päätökseen, jolla kehittämisalueeksi nimeämistä koskeva tämän lain 31 §:n tarkoittama aloite on hylätty, ei saa hakea muutosta.

68 §

Tuomioistuimen toimivalta maankäyttösopimusta koskevassa riidassa

Maankäyttösopimuksen julkisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia käsitellään hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana. Maankäyttösopimuksen yksityisoikeudellista sisältöä koskeva riita-asia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Jos riita-asia koskee sekä julkis- että yksityisoikeudellista sopimussisältöä, asia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa kokonaisuudessaan.

8 Luku

Erinäisiä säännöksiä

69 §

Asemakaavan toteuttamisvastuun siirto kiinteistönomistajalle tai -haltijalle

Jos asemakaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään 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.

Asemakaavan toteuttamisvastuu voidaan kaavaan otettavalla määräyksellä muun yleisen alueen kuin kadun osalta siirtää muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kiinteistönomistajille tai -haltijoille yhteisesti, milloin alue on tarkoitettu palvelemaan pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta. Tällaisen alueen osalta noudatetaan, mitä 70 §:ssä säädetään yhteiskäyttöalueesta. Asemakaavassa voidaan erityisestä syystä osoittaa yhteiskäyttöalue myös muuta kaava-alueen sisäistä yhteistä tarvetta varten.

70 §

Yhteiskäyttöalueiden ja yleisten alueiden toteuttaminen ranta-asemakaavan alueella

Ranta-asemakaavassa kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen toteuttamisessa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa ja yksityistielaisissa (560/2018) säädetään kulkuyhteyden järjestämisestä. Oikeus muun kuin kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen perustetaan kiinteistötoimituksessa kiinteistönmuodostamislain 154 a §:n mukaisena rasitteena.

Muiden kuin kulkuyhteyksiä varten osoitettujen yhteiskäyttöalueiden toteuttamisella ja ylläpidolla tarkoitetaan alueiden käyttöä varten tarvittavien rakennusten, rakennelmien ja laitteiden rakentamista, kunnossapitoa ja käyttöä sekä tästä aiheutuvien kustannusten kattamista. Yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajien velvollisuuteen osallistua yhteiskäyttöalueen toteuttamiseen ja ylläpitoon sovelletaan, mitä yksityistielaisissa säädetään tienpito-velvollisuudesta.

Kiinteistötoimituksessa, jossa perustetaan muu kuin kulkuyhteyttä koskeva oikeus, voidaan määrätä yhteiskäyttöalueen toteuttamista ja ylläpitoa varten perustettavaksi rantakunta, jos joku yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajista sitä vaatii tai se on muutoin tarpeellista. Rantakuntaan, sen osakkaisiin ja rantakunnan määräämiin maksuihin, yhteiskäyttöalueen toteuttamisen edellyttämiin toimenpiteisiin, toimintaan ja erimielisyyksien ratkaisemiseen sovelletaan, mitä yksityistielaisissa tai sen nojalla säädetään tieosakkaista, tiekunnasta ja tiemaksusta. Jos rantakuntaa ei ole määrätty perustettavaksi, yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajiin sovelletaan, mitä yksityistielain 5 luvussa säädetään sellaisista tieosakkaista, jotka eivät muodosta tiekuntaa.

9 Luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

71 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

72 §

Vireillä olevat asiat

Tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei jäljempänä toisin säädetä.

73 §

Kunnan maapoliittinen ohjelma

Kunnan on laadittava 6 §:ssä tarkoitettu maapoliittinen ohjelma viimeistään lain voimaan tuloa seuraavan valtuustokauden aikana.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan kunnan maapoliittisen ohjelman laatimiseen ja hyväksymiseen sovelletaan tämän lain säännöksiä.

74 §

Tonttijako

Aiemman lainsäädännön nojalla hyväksytty sitova tonttijako on voimaan tultuaan voimassa tämän lain mukaisena tonttijakona. Muulla aiemman lainsäädännön mukaisella tonttijaolla ei ole tämän lain tarkoittamia oikeusvaikutuksia.

Aiemman lainsäädännön nojalla laaditussa asemakaavassa olevalla määräyksellä laatia sitova tonttijako tarkoitetaan tämän lain mukaista tonttijakoa, jos sitovaa tonttijakoa ei ole hyväksytty ennen tämän lain voimaantuloa.

Tonttijaon laatimisesta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovelletaan tonttijakohakemuksen saapumisajankohtana voimassa olleita säännöksiä.

Kunta voi muissa kuin edellä 1–3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa soveltaa yksittäisen tonttijaon laatimisen osalta tämän lain säännösten sijasta maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain 432/2023 voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä vuoden 2028 loppuun.

75 §

Maankäyttösopimus

Maankäyttösopimukseen, jonka hyväksymisestä kunta on tehnyt päätöksen ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

76 §

Katualueen haltuunotto, omistuksen siirtyminen, lohkominen ja korvaukset

Ennen tämän lain voimaan tuloa voimaan tulleen asemakaavan alueella sijaitsevan katualueen haltuunotossa, siirtymisessä kunnan omistukseen, lohkomisessa ja korvauksissa noudatetaan tämän lain säännöksiä.

Kunnan on viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaan tulosta haettava asemakaavan mukaisen katualueen lohkomista yleiseksi alueeksi, kun kyse on ennen tämän lain voimaantuloa kunnan haltuunsa saamasta katualueesta eikä lohkomista ole suoritettu tai lohkominen ole vireillä. Jos lohkomista ei ole haettu määräajan kuluessa, kiinteistörekisterin pitäjä voi hakemuksettakin määrätä yleistä aluetta koskevan lohkomisen suoritettavaksi. Jos kiinteistörekisterin pitäjä on Maanmittauslaitos, on sen kuultava kuntaa ennen toimitusmääräyksen antamista.

Jos lohkomistoimituksen yhteydessä käy ilmi, että kadun alueen korvaamisesta ei ole sovittu tai korvaamista koskevaa asiaa ei ole ratkaistu tuomioistuimessa tai lunastustoimituksessa ennen tämän lain voimaantuloa, korvausta koskeva asia on ratkaistava lunastuslain mukaisessa lunastustoimituksessa. Maanmittauslaitos voi sen suoritettavaksi kuuluvassa lohkomistoimituksessa antaa omasta aloitteesta toimitusmääräyksen korvausasian ratkaisemiseksi lunastustoimituksessa ilman lunastuslain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua hakemusta.

77 §

Sopimukseen perustuva korvaus

Ennen tämän lain voimaantuloa tehty sopimus lain soveltamisalaan kuuluvasta korvauksesta on edelleen voimassa ja sitoo myös kiinteistön tai oikeuden myöhempää omistajaa.

78 §

Rakentamiskehotus

Ennen tämän lain voimaan tuloa määrättyyn rakentamiskehotukseen sovelletaan kehotuksen määräämisen ajankohtana voimassa olleita säännöksiä. Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan rakentamiskehotusasiaan sovelletaan vireilletulon ajankohtana voimassa olleita säännöksiä.

79 §

Lunastaminen ja lunastuslupa

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen lunastustoimitukseen, joka koskee yleisen alueen tai yleisen rakennuksen rakennuskorttelin, korttelin osan, tontin tai muun rakennuspaikan lunastamista, rakentamiskehotukseen perustuvaa lunastamista, kunnan maalla olevan toiselle kuuluvan rakennuksen ja laitoksen sekä maahan kohdistuvan nautinta-, rasite ja muun vastaavan

oikeuden lunastamista taikka kaavassa muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan käytettäväksi osoitetun maan lunastamista, sovelletaan lunastustoimituksen vireillä tullessa voimassa olleita säännöksiä kuitenkin niin, että korvauksen perusteet ratkaistaan korvauksen määräämisen ajankohtana voimassa olevien lunastuslain säännösten perusteella.

Kunnan tai valtion korvausvelvollisuuden rajoitukseen liittyvän asian katsotaan tulleen vireille, kun kiinteistönomistaja on jättänyt hakemuksen saada rakentamislain 57 §:n mukainen poikkeamislupa tai rakentamislain 53 §:n mukainen maisematyö lupa.

Maanmittauslaitos voi antaa lunastuslain 11 §:n 1 momentin tarkoittaman määräyksen lunastuksen toimeenpanosta ennen tämän lain voimaan tuloa myönnetyn lunastusluvan perusteella.

80 §

Kehittämisa-alue

Kunnan ennen tämän lain voimaan tuloa tekemä päätös kehittämisa-alueen nimeämisestä säilyy voimassa päätösjakohtana voimassa olleiden säännösten mukaisena.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevassa nimeämisessä kehittämisa-alueeksi noudatetaan tämän lain säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kiinteistömuodostamislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistömuodostamislain (554/1995) 23 a §:n ensimmäinen momentti, sellaisena kuin se on laissa (761/2023) sekä
lisätään kiinteistömuodostamislain 23 a §:ään uusi 2 momentti ja uusi 27 a § seuraavasti:

23 a §

Yleisen alueen lohkominen edellytyksenä on, että kunnalla on lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue tulee tai on tullut kunnan omistukseen aiemmin voimassa olleen lainsäädännön tai yhdyskuntakehittämislain (/20) 48 §:n tai 50 §:n nojalla ja että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, ovat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuu niistä tämän lain 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin nojalla.

Jos yleiseksi alueeksi lohkottava alue muodostuu asemakaavassa katualueeksi osoitetusta alueesta, se vapautuu vastaamasta emäkiinteistöihin ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin vahvistetuista kiinnityksistä, kun katualue muodostetaan yleiseksi alueeksi.

27 a §

Kun asemakaavassa katualueeksi osoitettu alue muodostetaan lohkomalla yleiseksi alueeksi, siihen kohdistuva panttioikeus, yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettuja yksityisteitä koskeva oikeus, kulkuyhteyttä varten perustettu rasiteoikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuuoikeus ja oikeus ottaa maa-aineksia sekä muu näihin verrattava oikeus raukeaa.

Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva vuokraoikeus voidaan määrätä jäämään voimaan, jos se ei häiritse alueen käyttämistä katuna. Alueeseen kohdistuva muu kuin 1 momentissa tarkoitettu erityinen oikeus tai rasite jää voimaan, jollei sitä poisteta toimituksessa.

Yleiseksi alueeksi muodostettua katualuetta saadaan käyttää kulkemiseen tieoikeuden tai kulkuyhteyttä varten perustetun rasiteoikeuden raukeamisesta huolimatta ennen kunnan tekemää yhdyskuntarakentamislain (/20) mukaista kadunpito päätöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan: laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

kaavojen toteuttamisesta annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kaavojen toteuttamisesta annettu laki (132/1999).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumottujen säännösten nojalla annetut asetukset jäävät voimaan, kunnes niistä toisin säädetään.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 23 a §:n ensimmäinen momentti, sellaisena kuin se on laissa (761/2023) sekä
lisätään kiinteistönmuodostamislain 23 a §:ään uusi 2 momentti ja uusi 27 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

23 a §

Yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä on, että kunnalla on lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue tulee tai on tullut kunnan omistukseen alueidenkäyttölain (132/1999) 93, 94 tai 218 §:n nojalla sekä että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, ovat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuu niistä tämän lain 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin tai alueidenkäyttölain 107 §:n nojalla.

23 a §

Yleisen alueen lohkomisen edellytyksenä on, että kunnalla on lainhuuto lohkottavaan alueeseen taikka että alue tulee tai on tullut kunnan omistukseen *aiemmin voimassa olleen lainsäädännön tai yhdyskuntakehittämislain (/20) 48 §:n, 49 §:n, 50 §:n tai 57 §:n nojalla* ja että kiinteistöt, joista yleinen alue muodostuu, ovat vapaat kiinnityksistä tai että lohkottava alue vapautuu niistä tämän lain 28 §:n tai 29 §:n 3 momentin nojalla.

Jos yleiseksi alueeksi lohkottava alue muodostuu asemakaavassa katualueeksi osoitettusta alueesta, se vapautuu vastaamasta emäkkiinteistöihin ja alueella sijaitseviin kiinteistöihin vahvistetuista kiinnityksistä, kun katualue muodostetaan yleiseksi alueeksi.

27 a §

Kun asemakaavassa katualueeksi osoitettu alue muodostetaan lohkomalla yleiseksi alueeksi, siihen kohdistuva panttioikeus, yksityistielain 3 §:ssä tarkoitettuja yksityisteitä koskeva oikeus, kulkuyhteyttä varten perustettu rasiteoikeus, vuokraoikeus, eläkeoikeus, metsänhakkuoikeus ja oikeus ottaa maa-aineksiä sekä muu näihin verrattava oikeus raukeaa.

Asemakaavassa katualueeksi osoitettuun yleiseen alueeseen kohdistuva vuokraoikeus voidaan määrätä jäämään voimaan, jos se ei haittaa alueen käyttämistä katuna. Alueeseen kohdistuva muu kuin 1 momentissa tarkoitettu

Voimassa oleva laki

Ehdotus

erityinen oikeus tai rasite jää voimaan, jollei sitä poisteta toimituksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..

LUONNOS