



Anthony Bange

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuu- distuksen vaikutukset maankäytösopi- mus- ja katualueiden haltuunottomenette- lyihin Lahden kaupungissa

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikka

Insinöörityö

31.5.2022

Tiivistelmä

Tekijä:	Anthony Bange
Otsikko:	Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen vaikutukset maankäyttösopimus- ja katualueiden haltuunotto- menettelyihin Lahden kaupungissa
Sivumäärä:	39 sivua + 3 liitettä
Aika:	31.5.2022
Tutkinto:	insinööri (AMK)
Tutkinto-ohjelma:	maanmittaustekniikka
Ohjaajat:	lehtori Kaisa Kanerva Lahden kaupungin maapolitiikan- ja kiinteistönmuodostuk- sen yksikkö

Insinööriyön tarkoituksena oli selvittää, miten maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus muuttaa maankäyttösopimuksia ja katualueiden haltuunottoa koskevia menettelyjä, mitä tarkastellaan Lahden kaupungin tapausesimerkin kautta. Tavoitteena oli kartoittaa lakiehdotuksen voimaantulon aiheuttamia vaikutuksia kunnalle.

Työssä kerrotaan aluksi maankäyttösopimuksia ja katualueiden haltuunottoa koskevasta voimassa olevasta lainsäädännöstä sekä esitellään Lahden kaupungin nykyiset maankäyttösopimus- ja katualueen haltuunottomenettelyt. Tämän jälkeen arvioidaan ympäristöministeriön ehdotuksen avulla, miten kokonaisuudistus muuttaisi nykyisiä Lahden kaupungin menettelyjä. Lähdeaineistona toimivat voimassa olevat lait, Kuntaliiton ja ympäristöministeriön tekemät selvitykset sekä ympäristöministeriön ehdotus kaavoitus- ja rakentamislainiksi.

Työssä havaittiin, että maankäyttösopimuksia ja katualueiden haltuunottoa koskevat menettelyt muuttuvat merkittävästi kaavoitus- ja rakentamislain ehdotuksessa. Maankäyttösopimusprosessin uudet velvoitteet vaikeuttavat kaupungin nykyistä menettelyprosessia ja lisäävät kaupungin kustannuksia. Katualueiden haltuunotto helpottuu siirtyessään lähes kokonaisuudessaan valtiolle. Kaupungilla riittää kuitenkin vielä tehtävää keskeneräisten ja vielä haltuunottamattomien katualueiden osalta. Lisäksi haltuunoton kustannukset kasvavat.

Tämän työn lopputuloksena syntyi vertaileva kuvaus maankäyttösopimus- ja katualueen haltuunottomenettelyistä sekä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain että lakiehdotuksen mukaan. Lisäksi Lahden kaupunki sai arvion lakiehdotuksen aiheuttamista suurimmista muutoksista maankäyttösopimusmenettelyihin sekä tietoa haltuunottamattomista katualueista ja niiden taloudellisista kustannuksista sekä nykylainsäädännön että lakiehdotuksen mukaisessa tilanteessa.

Avainsanat: maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, maankäyttösopimus, katualueen haltuunotto

Abstract

Author: Anthony Bange
Title: Effects of Reformed Land Use and Building Act on Procedure for Land Use Agreement and Taking Possession of Street Area in Lahti
Number of Pages: 39 pages + 3 appendices
Date: 31 May 2022

Degree: Bachelor of Engineering
Degree Programme: Land Surveying
Supervisors: Kaisa Kanerva, Senior Lecturer
Units for land policy and real estate formation in the city of Lahti

The purpose of the final year project was to establish the effects of the reform of the Land Use and Building Act on the procedures for land use agreements and taking possession of a street area in the city of Lahti. The goal was to find out how the reform would affect municipalities and their processes.

The primary sources were the present Land Use and Building Act, studies on law reform, and the draft proposal for the reformed legislation. First, the thesis presented the current procedures of the city of Lahti. The draft proposal was then used to assess how the reform would change the city's current processes.

The project proved that the law reform will significantly change existing processes. The outcome of the project was a comparative description of the land use agreement and taking possession of street area procedures under both the current Land Use and Building Act and the draft proposal of the law. In conclusion, the city received information on the resulting changes to these processes, as well as their economic impacts. In addition, the city received information about unfinished street areas.

Keywords: reform of Land Use and Building Act, land use agreement, taking possession of street area

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
2	Maapolitiikka	2
2.1	Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka	2
2.2	Maapolitiikka ja kaavoitusmonopoli	3
2.3	Maapoliittiset keinot nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan	3
3	Maankäytösopimukset	4
3.1	Maankäytösopimusmenettelyn käyttö	4
3.2	Maankäytösopimusten kehittyminen lainsäädännössä	5
3.3	Maankäytösopimusprosessin eteneminen	5
3.4	Maankäytösopimusten sisältö	6
3.5	Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin	7
3.6	Kehittämiskorvausmenettely	8
4	Katualueen haltuunotto	8
4.1	Katualue ja haltuunottomenettely	8
4.2	Katualueen haltuunoton kehittyminen lainsäädännössä	9
4.3	Katualueen omistusoikeuden hankkiminen	10
4.3.1	Ensimmäisen asemakaavan mukainen alue	10
4.3.2	Kaavamuutosalue	10
4.4	Haltuunottotavat	11
4.5	Haltuunotosta tiedottaminen	12
4.6	Katualueen korvaaminen	13
5	Lahden kaupungin nykyiset käytännöt	14
5.1	Maankäytösopimusmenettely	14
5.2	Katualueiden haltuunottomenettely	16
6	Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus	19
6.1	Lakiuudistuksen tarve, tavoitteet ja prosessi	19
6.2	Maankäytösopimukset	21

6.3	Katualueen haltuunotto	22
7	MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutukset	24
7.1	Lahden kaupungin ennakko-oletukset vaikutuksista	24
7.1.1	Maankäytösopimusmenettelyn osalta	25
7.1.2	Katualueiden haltuunoton osalta	26
7.2	Vaikutukset maankäytösopimusmenettelyn prosesseihin ja talouteen	26
7.3	Katualueiden haltuunottomenettely	31
7.3.1	Vaikutukset prosesseihin	31
7.3.2	Taloudelliset vaikutukset	34
8	Yhteenveto	36
	Lähteet	38

Liitteet

Liite 1: Lahden kaupungin maankäytösopimusprosessin toiminto-ohje.

Liite 2: Lahden kaupungin katualueiden haltuunoton toiminto-ohje.

Liite 3: Ote katualuelistasta.

Lyhenteet

€/m² euroa neliömetriltä.

MRL maankäyttö- ja rakennuslaki.

1 Johdanto

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) tuli voimaan 1.1.2000. Yhteiskuntamme on muuttunut merkittävästi sen jälkeen. Parhaillaan käynnissä olevassa MRL:n kokonaisuudistuksessa laki uudistetaan vastaamaan yhteiskuntamme nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin. Kokonaisuudistusta on valmisteltu ympäristöministeriön johdolla vuodesta 2018 lähtien. Syksyllä 2021 ympäristöministeriö lähetti lausuntokierrokselle ehdotuksen hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki. Kokonaisuudistus on merkittävä lakiuudistus, joka ohjaa maankäyttöä, kaavoitusta ja rakentamista vuosikymmeniä eteenpäin. (1.)

Kokonaisuudistuksen toteuttamisella on vaikutuksia kaupunkien ja kuntien maapolitiikkaan. Maankäytösopimusmenettelyn uudet velvoitteet ja katualueiden ilmaisuovutusjärjestelmästä luopuminen vaikuttavat kaupunkien ja kuntien nykyisiin prosesseihin sekä talouteen. Kokonaisuudistuksen katsotaan parantavan maanomistajien osallistumismahdollisuuksia ja omaisuuden suoja, mutta samalla vaarantavan olemassa olevia käytäntöjä tehden niistä käyttökelvottomia tai vaikeasti toteutettavia. (2; 3.)

Tämän insinööriyön tarkoituksena on tarkastella MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutuksia Lahden kaupungin maankäytösopimus- ja katualueiden haltuunotomenettelyihin. Tavoitteena on selvittää, miten kokonaisuudistus muuttaisi näitä prosesseja ja millaisia taloudellisia seurauksia näillä muutoksilla olisi kunnille. Työn toimeksiantajana on Lahden kaupunki.

2 Maapolitiikka

2.1 Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka

Maapolitiikalla tarkoitetaan erilaisten toimintojen kokonaisuutta, joka liittyy maan hankintaan, luovuttamiseen, hallinnointiin, omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen sekä yhteis- ja yhdyskunnan kehityksen turvaamiseen. Kunnilla on keskeinen lakisääteinen tehtävä maapolitiikan toteuttamisessa. Kuntien lisäksi maapolitiikkaa harjoittavat myös muut tahot, kuten valtio, yritykset ja yhteisöt.

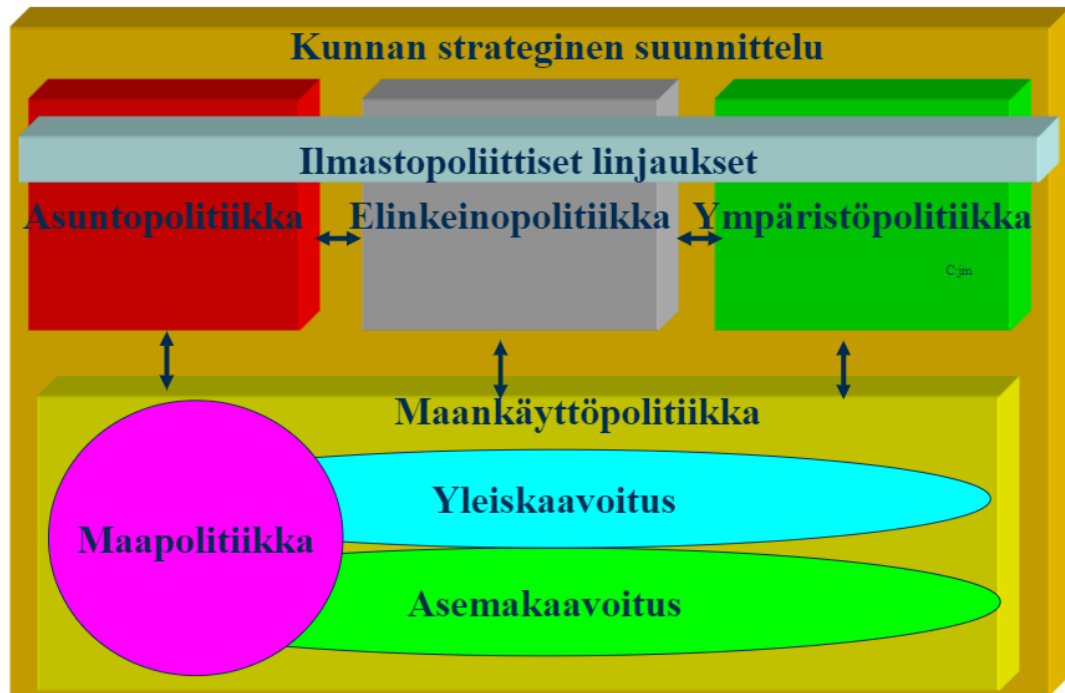
(4.)

Vuonna 2015 MRL:iin lisättiin kuntien maapolitiikkaa koskeva säännös (5 a §) ja toimeenpanosta vastaava säännös (20.1 §).

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. (MRL 5 a §.)

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. (MRL 20.1 §.)

Muutoksilla pyritään kuntien aktiivisempaan maapolitiikkaan tinkimättä niiden liikkumavarasta eri keinojen käyttämisessä. Maapolitiikan tavoitteet liittyvät pääsääntöisesti asunto-, elinkeino- ja ympäristöpolitiikkaan, mutta kunnilta ei lain mukaan vaadita tietyn tyyppistä maapolitiikkaa. Kuntien lakisääteisten velvoitteiden kautta maapolitiikka on sidoksissa yleiseen kuntatalouteen. Maapolitiikka on osa maankäyttöpolitiikkaa, joka käsittää myös alueidenkäytön suunnittelun eli kaavoituksen. (Kuva 1.) (5; 6, s. 18.)



Kuva 1. Kuntasuunnittelun keskeiset strategiat. (7.)

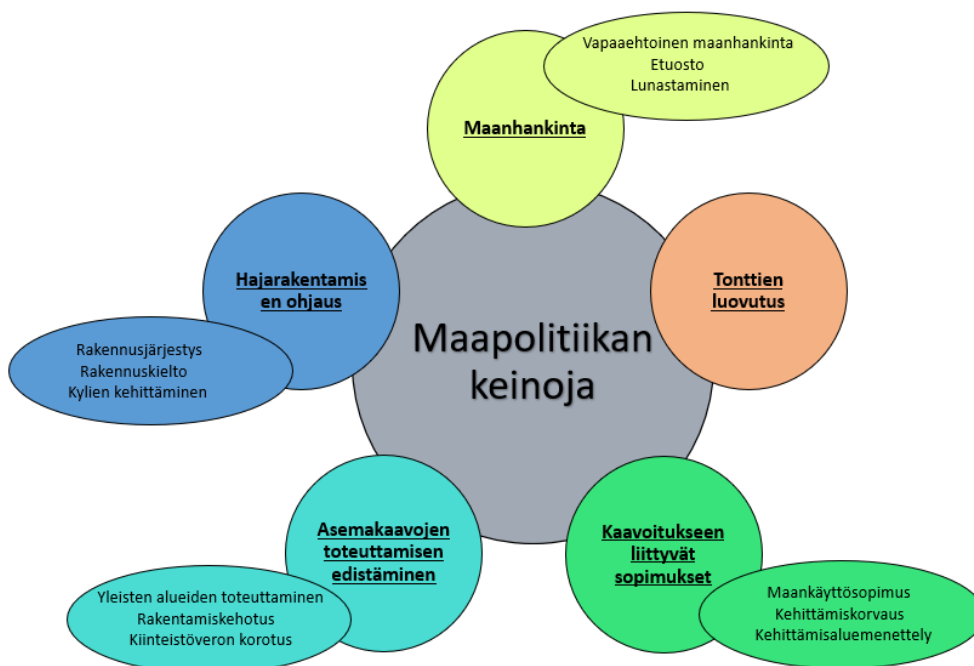
2.2 Maapoliitiikka ja kaavoitusmonopoli

Kunnilla on kaavoitusmonopoli eli ne vastaavat oman alueensa maankäytön suunnittelusta. Kaavoitusmonopolin perustana on perustuslain 121 §, jonka mukaan kuntien hallinnon on perustettava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Käytännössä kaavoitusmonopolia pidetään yhtenä keskeisimmistä maapoliitiikan taustatekijöistä. Yleisesti ottaen kaavoitusmonopolista ei ole säädetty laeilla, mutta MRL sisältää kaavoitusta koskevia säännöksiä, joiden mukaan kunnat laativat ja hyväksyvät asema- ja yleiskaavat. Myös MRL:n 36 § ja 51 § ovat merkittäviä kaavoitusmonopolin kannalta. Niiden mukaan kunnan on laadittava asema- ja yleiskaavat sekä päivitettävä niitä kunnan kehittämisen tai maankäytön tarpeiden mukaan. (5; 6, s. 19; 8.)

2.3 Maapoliittiset keinot nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan

Kunnilla on laaja valikoima maapoliitiikan keinoja, jotka kattavat yksityisoikeudellisen sääntelyn tarjoamat keinot ja toisaalta julkisen vallan käytön. Pääasiallisia

keinoja ovat maanhankinta, maanluovutus, kaavoitukseen liittyvät sopimukset, asemakaavoituksen toteuttamisen edistäminen sekä asemakaavoituksen ulkopuolisen rakentamisen ohjaus. (Kuva 2.) Kunnilla on oma harkintavalta erilaisten keinojen käyttämisessä ja hyödyntämisessä. Kunnat laativat usein maapoliittisia ohjelmia, joissa ne määrittelevät ja esittelevät maapoliittiset tavoitteensa ja keinovalikoimansa. (6, s. 18.)



Kuva 2. Maapoliitiikan keinoja.

3 Maankäyttösopimukset

3.1 Maankäyttösopimusmenettelyn käyttö

Maankäyttösopimusmenettelyä käytetään, kun kunta asemakaavoittaa yksityisen maanomistajan maata, mutta maata ei ole tarpeen tai viisasta hankkia kunnan maanomistukseen. Maanhankinta kunnan omistukseen voi tulla kalliiksi esimerkiksi alueella olevien rakennusten takia. Tästä johtuen kunnilla on usein tapana tehdä maankäyttösopimuksia asemakaavoja muutettaessa tai täydennysrakentamisen yhteydessä. Maankäyttösopimuksia voidaan tehdä myös

ensimmäisen asemakaavan alueilla, kun yksityisen maanomistajan raakamaata kaavoitetaan. (9, s. 32.)

3.2 Maankäyttösopimusten kehittyminen lainsäädännössä

Nykyisessä MRL:ssa annettiin ensimmäistä kertaa lakisääteinen asema maankäyttösopimuksille. Entinen vuoden 1958 rakennuslaki ei käsittänyt sopimusmenettelyä koskevia säännöksiä. Vanha laki kuitenkin antoi kunnille oikeuden periä kaavoituskustannuksia, kun kaavan muuttaminen oli pääasiassa yksityisen edun vaatima. (10, s. 33.)

Vuonna 2003 MRL:iin lisättiin luku 12a, joka korvasi MRL:n 11 §:n. Uuden luvun seurauksena yhdyskuntarakentamisen kustannusten suhde maanomistajien ja yhteiskunnan välillä on muuttunut merkittävästi. Muutoksen seurauksena maanomistajalla on velvollisuus osallistua aiempaa enemmän yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Luku 12a sisältää säännökset maanomistajien velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (91 a §), maankäyttösopimuksista (91 b §) sekä kehittämiskorvauksesta ja sitä koskevista säännöksistä (91 c-p §). (5; 11, s. 481.)

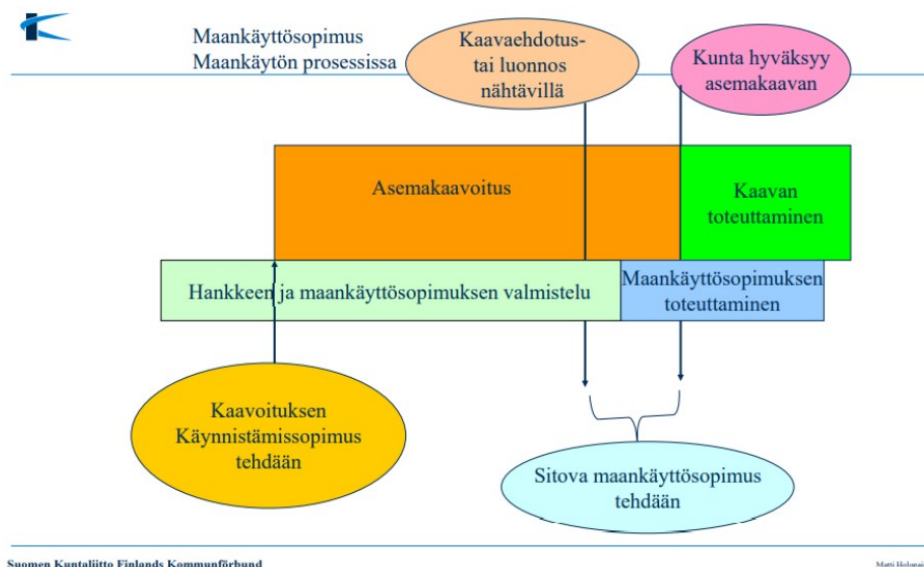
3.3 Maankäyttösopimusprosessin eteneminen

Maankäyttösopimus on kunnan ja maanomistajan välinen sopimus, jossa sovietaan maanomistajan omistaman alueen kaavoituksen toteuttamisen osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. (MRL 91.1 b §.)

Maankäyttösopimus voidaan tehdä sitovasti vasta kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen julkistamisen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä. (Kuva 3.) Käynnistämissopimuksessa voidaan sopia asemakaavoituksen käynnistämisestä ja kaavaan liittyvien selvitysten

maksamisesta. Sopimuksissa ei voida sopia kaavojen sisällöstä, eivätkä ne sido millään tavalla kuntaa tai muitakaan osapuolia asemakaavan sisällön suhteen. Kaavoituksen sisältö määräytyy kaavoitusprosessissa, eikä sopimusmenettelyllä voida korvata lain mukaista kaavoitus- ja osallistumismenettelyä. (5; 9, s. 33; 12.)



Kuva 3. Maankäyttösopimus maankäytön prosessissa. (13.)

Maankäyttösopimuksen tiedottamisesta säädetään MRL 91.4 b §:ssä. Säännöksen mukaan maankäyttösopimuksesta on tiedotettava kaavan laatimisen yhteydessä. Aikomuksesta tehdä sopimus on tiedotettava kaavoitusprosessin osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa sekä kaavoituskatsauksessa. Jos maankäyttösopimuksen tekemisen tarve tulee esille osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen jälkeen, osallisille on tiedotettava tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla. (5.)

3.4 Maankäyttösopimusten sisältö

Maankäyttösopimusten sisältö vaihtelee tapauskohtaisesti. Maankäyttösopimuksella voidaan vapaaehtoisesti sopia osapuolten kanssa MRL:n 12. lukua

laajemmin maankäytöstä, kaavaehdotuksen mukaisesta rakentamisesta ja muusta kaavan toteuttamisesta alueelle, jos asemakaava saa lainvoiman. Sopimukset sisältävät tyypillisesti ehtoja osoitettavasta rakennusoikeudesta ja maankäyttömaksujen määrästä, rakentamisvelvoitteista ja -aikatauluista, va-kuusjärjestelyistä ja korosta sekä sopimussakoista ja riidanratkaisusta. Ne voi-vat laajimmillaan myös sisältää määräyksiä rakennussuunnittelusta sekä omis-tus- ja hallintasuhteista. Tyypillisesti yleisten alueiden, kuten katu- ja virkistys-alueiden luovuttamisesta sovitaan maankäyttösopimuksen yhteydessä. (5; 6, s. 22.)

3.5 Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kus-tannuksiin

Maanomistajat ovat nykyisen MRL:n mukaan velvollisia osallistumaan yhdys-kuntarakentamisen kustannuksiin, jos heille aiheutuu asemakaavasta merkittä-vää hyötyä.

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yh-dyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljem-pänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopi-maan maanomistajan kanssa. (MRL 91.1 a §.)

Kaavoittamisen johdosta uudesta rakennusoikeudesta tai käyttötarkoituksesta syntyy merkittävä hyöty, joka näkyy kiinteistön arvon nousuna. Tästä käytetään yleisesti nimitystä ns. ansioton arvonnousu. Käytännössä kunnat itse määrittä-vät merkittävän hyödyn. Korvaukset käytetään kaava-alueen yhdyskuntaraken-tamiseen. Lisäksi on myös mahdollista kaava-alueen ulkopuolella sijaitsevien merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset, maanhankintakustannukset sekä yleisten rakennusten rakentaminen siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alu-etta. (5; 10, s. 43.)

3.6 Kehittämiskorvausmenettely

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksista on pyrittävä sopimaan maanomistajien kanssa. Kustannukset voidaan suorittaa sopimuksella tai perimällä maanomistajalta kehittämiskorvausta. Kunta voi käyttää kehittämiskorvausmenettelyä, jos osapuolet eivät pääse sopimukseen maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen aiheutuviin kustannuksiin. (14.)

Kehittämiskorvausmenettely varmistaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun kaavoitushankkeessa riippumatta siitä, ovatko kaavoitusalueen maanomistajat halukkaita yhteistyöhön maankäyttösopimusmenettelyn pohjalta. Kehittämiskorvausmenettely on aina toissijainen toimenpide yhdyskuntarakentamisen aiheutuvien kustannusten perimiseen. Nykyisen lain aikana kehittämiskorvausmenettelyä onkin käytetty valtakunnallisesti harvoin. Kehittämiskorvausmenettelyä pidetään työläänä ja muutenkin sopimusmenettelyn katsotaan olevan toimivampi väline. Jos maanomistajan kanssa ei päästä sopimukseen, kunnat pyrkivät etsimään muita maankäyttöratkaisuja. Kunnat voivat esimerkiksi rajata sopimuksettomat maanomistajat kaavasta tai keskeyttää kaavahankkeen. (6, s. 22; 14.)

Kuten maankäyttösopimustenkin kohdalla, kehittämiskorvauksen ehtona on maanomistajan merkittävä hyöty asemakaavasta. Kehittämiskorvausta ei peritä, jos alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai -lisäyksen määrä ylitä 500:aa kerrosneliömetriä. Kehittämiskorvauksen määrä saa olla enintään 60 % asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. (5; 14.)

4 Katualueen haltuunotto

4.1 Katualue ja haltuunottomenettely

Katualueen haltuunotto on yleisten alueiden toteuttamista edistävä maapolitiikan keino. Katualueen haltuunotolla kunta saa käyttöoikeuden katua varten ryhtyäseen rakentamaan alueelle ajo- ja kulkuratoja sekä muita

yhdyskuntateknisiä tarpeitaan. Kunta saa katualueen omistukseensa ensimmäisen asemakaavan alueella yleisen alueen lohkomistoimituksella. Kunta voi hankkia katualueen omistukseensa saantojen avulla, mutta MRL mahdollistaa myös lakisääteisen menettelyn käytön, joka ei ole yksityishenkilöiden saatavilla. Katualueen hankkimismenettely vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä ensimmäinen asemakaava tai kaavamuutosalue. (15.)

Yleisillä alueilla tarkoitetaan asemakaavassa MRL:n nojalla muun muassa katualueiksi määriteltyjä alueita. Katualue käsittää asemakaavan mukaisen katualueen ja sen maanalaiset ja maanpäälliset alueet sekä yläpuoliset johdot, laitteet ja rakenteet. Muita yleisiä alueita ovat virkistys-, tori-, liikennealueet sekä muut julkisyhteisön toteutettavaksi tarkoitetut alueet. (5.)

4.2 Katualueen haltuunoton kehittyminen lainsäädännössä

MRL astui voimaan 1.1.2000, ja se korvasi vuoden 1958 rakennuslain. Nykyinen laki säätelee maankäyttöä ja rakentamista. Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja kestäväälle ekologiselle, taloudelliselle, sosiaaliselle ja kulttuuriselle kehitykselle. (5.)

Vanhan rakennuslain tarkoituksena oli uudisrakennusten ja kaupunkialueiden rakentaminen. Nykyinen MRL on erilainen siinä mielessä, että se pyrkii tehostamaan nykyisen rakennuskannan ja ympäristön korjaamista, kunnostamista ja säilyttämistä. Rakennuslaki tarjosi tehokkaat menetelmät katualueiden haltuunottamiseksi. MRL:ssa katualueiden haltuunottomenetelmät säilytettiin, mutta niiden yksityiskohdat nykyaikaistettiin ja yhdenmukaistettiin niin, että ne ovat samanlaisia sekä suurissa kaupungeissa että kirkonkylissä. (15.)

4.3 Katualueen omistusoikeuden hankkiminen

4.3.1 Ensimmäisen asemakaavan mukainen alue

Kunta saa omistusoikeuden katualueeseen kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella, kun asemakaava hyväksytään alueelle, jolla ei ole ollut ennestään asemakaavaa.

Kun asemakaava hyväksytään alueelle, jolla ei ole ollut asemakaavaa, kunta saa omistukseensa katualueen, joka ei sille ennestään kuulu, kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella. (MRL 94 §.)

Katualueen erottaminen kunnan omistukseen toteutetaan yleisen alueen lohkomistoimituksella. Kunnan toimiessa kiinteistönrekisterinpitäjänä asemakaava-alueella, voidaan lohkomistoimitusta hakea kunnan kiinteistörekisterinpitäjältä tai muussa tapauksessa Maanmittauslaitokselta. Yleisen alueen lohkomistoimituksessa selvitetään edellytykset toimituksen suorittamiselle, määritellään lohkokottavan alueen rajat, selvitetään kiinteistön oikeuksien järjestely sekä järjestellään rasitukset. Lohkomistoimituksessa ei käsitellä katualueen haltuunottoa eikä korvausasioita, vaan ne käsitellään kunnan ja maanomistajan välisessä sopimusmenettelyssä tai lunastustoimituksessa. (5; 15; 16, s. 118.)

Nykyisessä haltuunottoprosessissa kunta saa aina katualueen omistukseensa. Aikaisempi rakennuslaki salli haltuunotetuille katualueille vain käyttöoikeuden. Rakennuslain ideana oli, että kun aluetta ei enää tarvittaisi, rakennuskaavatie palautettaisiin maanomistajan hallintaan. Käytännössä kuitenkin alueen käyttäminen rakennuskaavatieksi vastasi omistusoikeutta. Rakennuskaavateiden tilanne oli epäselvä, kun taas MRL:n mukainen järjestelmä selkeytti tilannetta. (15.)

4.3.2 Kaavamuutosalue

Asemakaavanmuutosalueilla, joilla jo olemassa olevaa asemakaavaa on muutettu, kunnalla ei ole vastaavanlaista mahdollisuutta hankkia katualueita

omistukseensa kuin ensimmäisen asemakaavan alueilla. Tällöin kunta käyttää katualueiden hankkimiseen erilaisia kiinteistösaantoja. Näitä ovat esimerkiksi vapaaehtoinen maanhankinta, vaihto, lahja tai lunastus. Näistä maan ostaminen ja vaihtaminen kuuluvat kunnan keskeisimpiin maanhankintamuotoihin. (15.)

Mikäli vapaaehtoiseen sopimukseen ei päästä, kunta voi hakea Maanmittauslaitokselta lunastustoimitusta. Lunastuksen perustuessa voimassa olevaan asemakaavaan erillistä lunastuslupaa ei vaadita, vaan voimassa oleva asemakaava luo lunastusperusteen. Tällöin toimitus tulee vireille hakemuksen jättämisestä. (15.)

4.4 Haltuunottotavat

Katualueen haltuunotto on järjestetty yksinkertaisella tavalla. Kunta voi täyttää haltuunoton edellytykset seuraavilla tavoilla:

Kunta saa 94 §:ssä tarkoitetun alueen haltuunsa, kun sitä ryhdytään rakentamaan tai muutoin tarvitaan käytettäväksi ja alueen erottamista koskeva kiinteistötoimitus on pantu vireille taikka kun kunta 104 §:n mukaan on suorittanut alueesta korvauksen. (MRL 95 §.)

Kunta saa katualueen haltuunsa rakentamisen alkaessa tai kun sitä muutoin tarvitaan käytettäväksi. Katualueen rakentamisen tarpeen lisäksi esimerkiksi vesi- ja viemärijohtojen tarve täyttää haltuunotolle asetetun vaatimuksen. Lisäksi kunnan on pantava vireille alueen erottamista koskeva kiinteistötoimitus eli yleisen alueen lohkominen. Toimitus tulee vireille, kun hakemus on saapunut Maanmittauslaitokselle tai kiinteistönrekisterinpitäjälle. (5; 11, s. 540; 17.)

Kunta voi ottaa alueen haltuunsa suoritettuaan MRL:n 104 §:n mukaisen korvauksen. Korvaus voi perustua sopimukseen tai lunastuslain nojalla annettuun lainvoimaiseen päätökseen. Korvauksen tulee perustua luotettavaan lähtöaineistoon, kaavan tulkintaan ja mahdollisesti jo suoritettuun yleisen alueen lohkomiseen, jotta korvaus voidaan määrittää luotettavasti. (5; 15.)

Kunta voi myös saada katualueita haltuunsa sopimusperusteisesti. Kunta ja maanomistaja voivat tehdä haltuunotto- ja korvaussopimuksen, jossa sovitaan haltuunotosta ja sen edellytyksistä, ajankohdasta, korvausten suorittamisesta ja alueen erottamisesta. Sopimusmenettelyssä kunta saa alueeseen vain käyttöoikeuden, ja omistusoikeuden saaminen edellyttää yleisen alueen lohkomistamista. (15.)

Ensimmäiseen asemakaavaan tulkitaan myös tilanne, joissa asemakaava on muuttunut, mutta katualue on säilynyt alkuperäisessä muodossa ensimmäisestä asemakaavasta lähtien. Tällöin katualueen haltuunotossa voidaan käyttää ensimmäisen asemakaavan haltuunottomenettelyjä. (15.)

Vuoden 1.1.2000 MRL:n voimaantulon myötä rakennuslaissa kunnan haltuunotetut rakennuskaavatiet siirtyivät kunnan omaisuudeksi, maksettiin niistä tai ei. Rakennuskaavatien alueet siirtyivät kunnan omistukseen haltuunottovasta riippumatta. Usein rakennuskaavatiet otettiin haltuun vain suullisten sopimusten perusteella. Tässä yhteydessä onkin hankalaa osoittaa, miten haltuunotto-oikeus on syntynyt alueelle. (15.)

4.5 Haltuunotosta tiedottaminen

Katualueen haltuunoton tiedottamisesta säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 44 §:ssä. Sen mukaan kunnan on tiedotettava alueen kaikille omistajille tai haltijoille MRL:n 95 §:n tarkoitetusta haltuunotosta ja sen vuoksi tarvittaessa pidettävästä katselmuksesta viimeistään 14 päivää ennen katselmusta ja haltuunottoa, siten kuin hallintolain 54 §:ssä ja 60 §:ssä säädetään. Jos asianomaisia ei tavoiteta, tiedoksiänto suoritetaan sillä tavoin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. (18.)

4.6 Katualueen korvaaminen

Kunnan omistukseen 94 §:n mukaan siirtyvästä katualueesta kunta on velvollinen suorittamaan maanomistajalle korvausta siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 % hänen kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai on suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella. Korvausvelvollisuuden määrittelyssä ei oteta huomioon asemakaavassa maa- ja metsätalousalueeksi tai vesialueeksi osoitettua aluetta. (MRL 104.1 §.)

Kunta on korvausvelvollinen ensimmäisen asemakaavan alueella katualueesta, kun se ylittää 20 % maanomistajan maan pinta-alasta tai kun katualueen pinta-ala on suurempi kuin hänen saamansa rakennusoikeuden määrä kyseisellä asemakaava-alueella. Korvaukset voidaan jakaa kolmeen osaan: kohteen-, haittan- ja vahingonkorvaukseen. Katualueen luovuttamisen osalta kohteenkorvaukset ovat helppoiten määritettävissä. Kohteen korvaukset käsittävät haluttuunotettavalla alueella sijaitsevat omaisuudet, kuten rakennukset, rakennelmat puut, istutukset ja laitteet. Haitta- ja vahingonkorvausvelvollisuuden määrittäminen on epäselvempää. Korvattavaksi voi tulla esimerkiksi asemakaavan toteuttamisen johdosta aiheutuva erityinen haitta- tai vahinko. Korvausvelvollisuus voi myös syntyä katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta, jos sitä pidetään olosuhteisiin nähden kohtuuttomana. (5; 19.)

Maanomistajat hyötyvät kuntien rakentamasta yhdyskuntatekniikasta ja ovat täten ilmaislouutusvelvollisia. Kunta saa katualueet ilmaiseksi, kun ne käsittävät alle 20 % kyseisellä asemakaava-alueella sijaitsevasta maasta, joka on osoitettu kaavassa muuksi kuin maa-, ja metsätalous- tai vesialueeksi tai kun ne ovat pinta-alaltaan pienempiä kuin kaava osoittaa rakennusoikeutta maanomistajan alueelle. Pinta-alan ylittäessä 20 % on kunta velvollinen korvaamaan ylimenevästä osuudesta. Kunnat ovat myös velvollisia korvaamaan maanomistajille MRL:n 108 §:n mukaisesti korvauksia kaikesta katualueelta hankitusta omaisuudesta. Tästä omaisuudesta maanomistaja ei ole ilmaislouutusvelvollinen. (5; 19.)

5 Lahden kaupungin nykyiset käytännöt

5.1 Maankäytösopimusmenettely

Lahden kaupungin maankäytösopimusmenettelyn laatimistarpeesta tiedotetaan vuosittain laadittavassa kaavoituskatsauksessa. Kaavoituskatsauksessa esitetään ne asemakaavat tai kaavamuutokset, jotka edellyttävät maankäytösopimusta.

Ennen kaavahankkeeseen ryhtymistä kaupunki on yhteydessä maanomistajaan ja kertoo tarkemmin maankäytösopimuksen laatimis- ja korvauslaskentaperusteista.

Kaavoitustyön alkuvaiheessa kaupunki laatii osallistumis- ja arviointisuunnitelman, jossa kerrotaan maankäytösopimuksen laatimisesta. Sopimuksen laatimistarve voi ilmentyä myös vasta, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu. Tällöin sopimuksesta on tiedotettava asianomaisten kannalta sopivalla tavalla.

Kaavoitusprosessin aikana kaupunki laatii yhdessä maanomistajan kanssa luonnoslaskelmia eri maankäyttöratkaisujen vaikutuksista maankäytösopimuksen sisältöön. Luonnoslaskelmien laatimisen pohjaksi selvitetään muun muassa

- sopimusosapuolen maanomistus ja maankäyttömuodot kaava-alueella
- nykyisen ja tulevan kaavan rakennusoikeuden määrä
- mahdolliset maan luovutukset ja saannot
- mahdolliset rakennusten purut ja niiden kustannukset
- mahdolliset saastuneet maat
- mahdolliset rasitukset ja rasitteet
- putkien ja johtojen sijainnit sekä mahdolliset siirrot
- laskelma kunnallistekniikan rakentamisen alustavista kustannuksista.

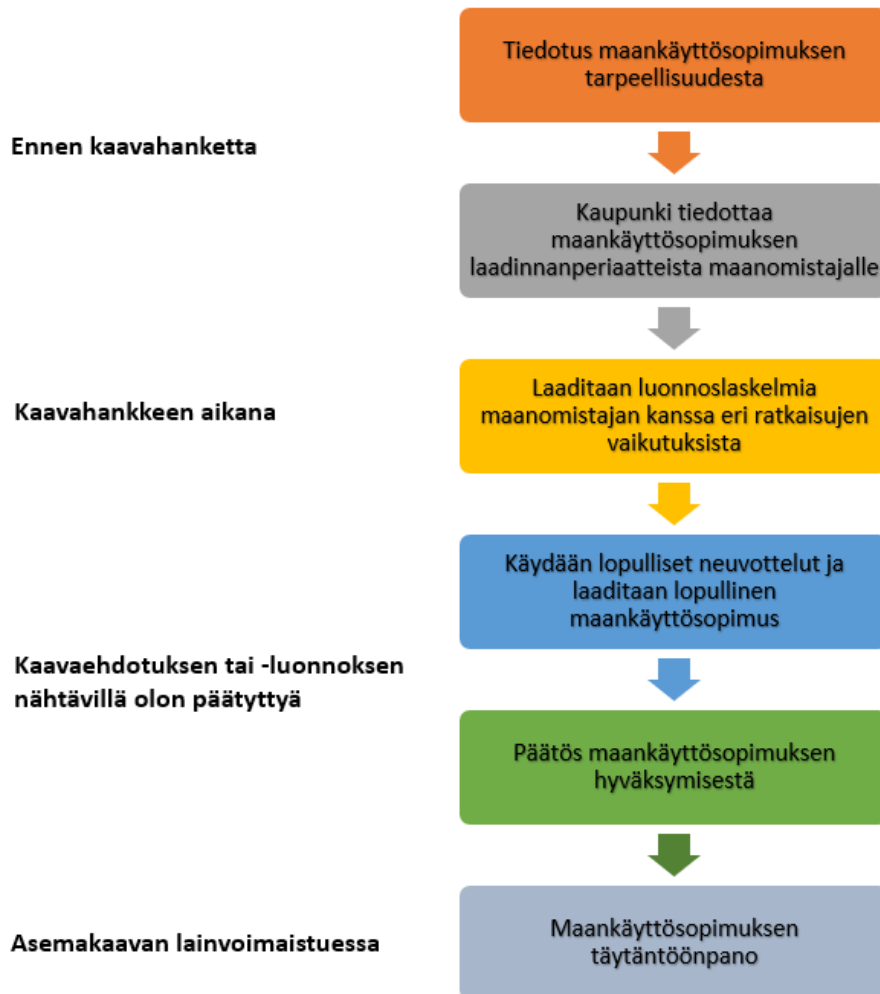
Kun kaavaratkaisu alkaa selkiintyä, kaupunki käy neuvotteluja edellä mainituista asioista maanomistajan kanssa, kunnes lopullinen kaavaehdotus on valmis. Kaavaehdotuksen nähtävilläolon päätyttyä laaditaan lopullinen maankäyttösopimusesitys tehtyjen selvitysten ja kaavaehdotuksen pohjalta.

Tämän jälkeen käydään lopulliset neuvottelut maankäyttösopimusesityksen sisällöstä. Samalla selvitetään, että mahdolliset nimenkirjoitusoikeudet ja mahdolliset valtuutukset sekä vakuudet ovat kunnossa. Neuvotteluiden pohjalta laaditaan lopullinen maankäyttösopimus, jonka maanomistaja allekirjoittaa. Tällöin maankäyttösopimus sitoo jo maanomistajaa, mutta ei vielä kaupunkia.

Päätöksen maankäyttösopimuksen hyväksymisestä tekee tekninen ja ympäristölautakunta tai kaupungingeodeetti. Kaupungingeodeetti voi hyväksyä maankäyttösopimuksia 50 000 euroon asti. Jos korvauksen määrä ylittää 50 000 euroa, tekninen ja ympäristölautakunta päättää sopimuksen hyväksymisestä. Maankäyttösopimus tulee voimaan ja kaikkia osapuolia sitovaksi, kun myös kaupunki on allekirjoittanut sopimuksen ja hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Hyväksymispäätöksen lainvoimaistumisesta tiedotetaan ja sopimuksessa mahdollisesti sovitut kaavoitusmaksut laitetaan eteenpäin laskutettaviksi.

Maankäyttösopimuksen allekirjoittamisen ja lainvoimaisen päätöksen jälkeen asemakaavan hyväksyy tai hylkää joko kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus tai lautakunta kaavan vaikutusten merkittävydestä riippuen.

Maankäyttösopimuksen täytäntöönpano aloitetaan, kun asemakaava on lainvoimainen eli joko valitusajan umpeuduttua tai mahdollisia valituksia koskevien hylkäyspäätösten tultua voimaan hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kaupunki pitää huolta maankäyttösopimuksen velvoitteiden maksutuksesta ja täyttymisen seurannasta. Sopimuksen seuranta päättyy, kun sopimuksen mukaiset velvoitteet on täytetty. Kuvassa 4 on esitetty maankäyttösopimusprosessin eteneminen kaavahankkeen eri vaiheissa.



Kuva 4. Maankäyttösopimusprosessin eteneminen kaavoitusprosessissa.

5.2 Katualueiden haltuunottomenettely

Lahden kaupungin katualueen haltuunottomenettely alkaa, kun kaupunki saa tiedon haltuunotettavasta katualueesta. Tämä tieto voi tulla monelta eri taholta, kuten kaupunki-infransuunnitteluyksiköltä tai maanomistajalta, joka ihmettelee tonttinsa tilannetta, tai katualueen haltuunottamisen tarve havaitaan muutoin jonkin toisen prosessin yhteydessä. Kaupunki on selvittänyt katualueita, jotka voitaisiin ottaa haltuun, mutta niiden haltuunottoa ei ole vielä aloitettu. Näiden lisäksi kaupungilla on haltuunoton ja omistusoikeuden suhteen kesken-eräisiä katualueita, joissa alueen omistusoikeus sekä hallinta- ja korvauksen saajat ovat eri osapuolien hallinnassa. Yleisimpiä tällaisia keskeneräisiä

katualueita ovat ne, joista on tehty haltuunotto- ja korvaussopimus, mutta lohkomistoimitus on pitämättä.

Ennen haltuunottomenettelyn aloittamista tarkistetaan haltuunoton edellytykset eli selvitetään, voidaanko katualuetta ottaa haltuun. Jos katualue on muuttunut kaavamuuotosten johdosta, prosessi siirtyy maapolitiikan yksikölle. Maapolitiikan yksikkö ryhtyy valmistelevaan katualueen ostamista. Mikäli katualueen osto ei onnistu, käynnistyy lunastusprosessi.

Lahden kaupungin katualueen haltuunottomenettely alkaa yleisen alueen lohkomistoimituksen vireillepanolla. Kaupunki toimii kiinteistörekisterinpitäjänä asemakaava-alueella, joten lohkomistoimitusta haetaan kaupungin kiinteistörekisterinpitäjältä.

Haltuunottoa varten tarkistetaan maanomistusta ja kiinteistöjä koskevat mahdolliset aikaisemmat sopimukset ja saantokirjat. Näiden lisäksi lasketaan haltuunotettavien alueiden pinta-alat, valmistellaan kartat alueesta sekä selvitetään kiinteistöjen lainhuutotiedot. Maanomistajaan ollaan yhteydessä haltuunoton tarpeesta ja omistajalle selostetaan haltuunoton perusteet ja tarkoitus. Kaupunki tilaa aina katualueen merkitsemisen maastoon. Merkinnän toteuttaa kaupungin oma maastomittausyksikkö. Lisäksi maapohjasta laaditaan korvauslaskelma, jossa selvitetään

- maanomistajan ilmaisuusvelvollisuus
- mahdolliset rasitetiet katualueella
- mahdolliset yksityistiet katualueella
- mahdollisesti lakannut yhteinen tie.

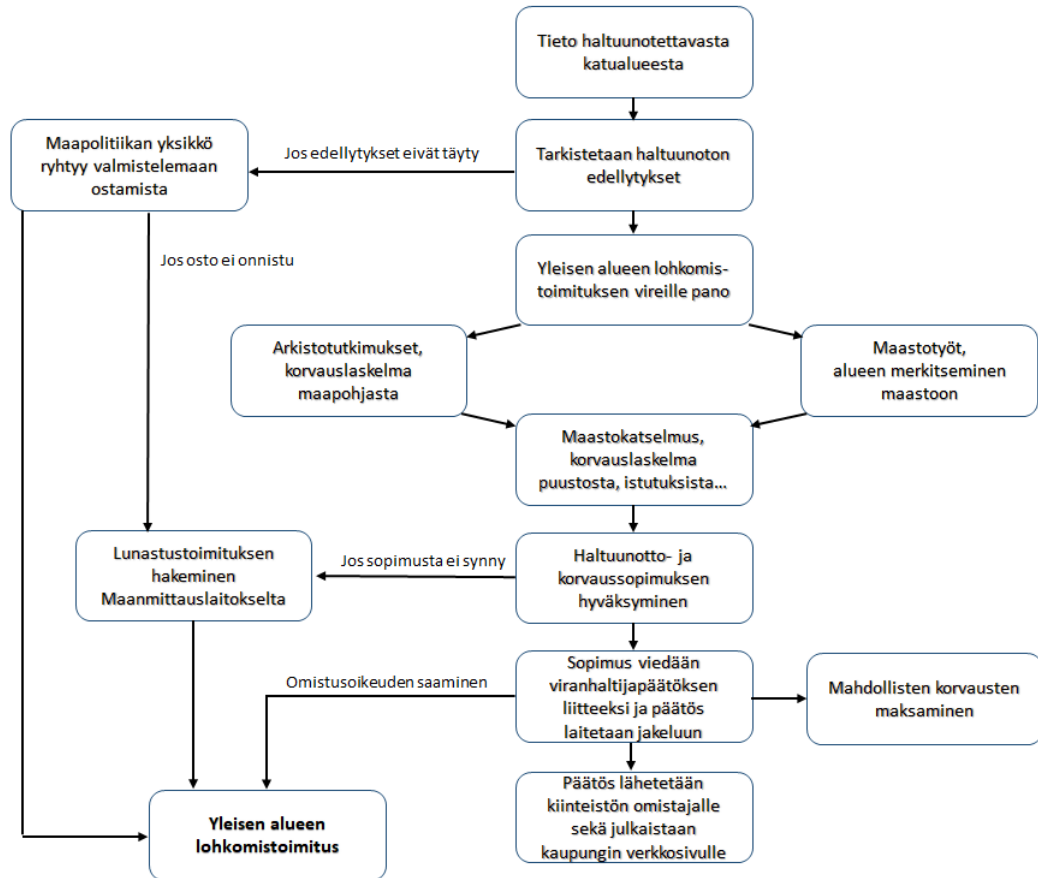
Tämän jälkeen maanomistajan kanssa sovitaan maastokatselmuksesta. Katualueen haltuunotosta ja maastokatselmuksesta on tiedotettava asianomaisille viimeistään 14 vuorokautta ennen haltuunottoa ja katselmusta (18). Tästä 14 vuorokauden säädöksestä on mahdollista poiketa, jos se sopii maanomistajille. Maastokatselmuksen tarkoituksena on selvittää korvattavat kohteet ja sen

perusteella laatia korvauslaskelma haltuunotettavan katualueen puustosta, istuksista, rakennelmista ja rakennuksista.

Laadittu haltuunotto- ja korvaussopimus lähetetään maanomistajalle allekirjoitettavaksi. Sopimuksen ensimmäisessä versiossa ei ole kaupungin puolesta allekirjoituksia. Maanomistaja allekirjoittaa sopimuksen ja lähettää sen kaupungille. Mikäli maanomistajan kanssa ei synny sopimusta, kaupunki voi hakea lunnastustoimitusta Maanmittauslaitokselta.

Viranhaltijapäätös tehdään, kun sopimus on allekirjoitettu. Allekirjoitettu haltuunotto- ja korvaussopimus liitetään viranhaltijapäätöksen liitteeksi. Viranhaltijapäätöksen tekee kaupungingeodeetti. Päätöksessä selvitetään haltuunoton sijainti, luovuttaja sekä korvauksen lähtökohdat, perusteet ja määrä. Katualueen haltuunottojen viranhaltijapäätökset ovat lainvoimaisia, kun on kulunut 21 päivää. Päätöksen tiedoksisaantiin on varattu seitsemän päivää ja muutoksenhakuun 14 päivää. Lainvoiman saatua kaupungilla on yksi kuukausi aikaa suorittaa korvaussopimuksessa olevat maksut.

Sopimus ja viranhaltijapäätös toteutetaan sähköisessä järjestelmässä Dynastyssa, eli ne ovat jo sähköisessä arkistossa. Lisäksi asiakirjat laitetaan jakeluun ja julkaistaan kaupungin verkkosivulla. Näiden lisäksi sopimuksen laatija välittää tiedot viranhaltijapäätöksestä ja sopimuksesta maanomistajalle, kaupunkitekniikan rakentamisen yksikölle, kaupunki-infrasuunnitteluyksikölle, yleisten alueiden lohkomisen suorittavalle toimitusinsinöörille, kartoittajalle ja maaomaisuusrekisterinpitäjälle. Kuvassa 5 on esitetty Lahden kaupungin katualueen haltuunottomenettely.



Kuva 5. Lahden kaupungin katualueen hankkimis-/haltuunottomenettely.

Katualueen haltuunottomenettelyllä kaupunki saa katualueeseen hallintaoikeuden, mutta omistusoikeuden saaminen edellyttää yleisen alueen lohkomistoimituksen loppuun suorittamista. Katualueen haltuunotosta tai korvauksista ei voida enää sopia lohkomistoimituksessa, vaan siitä on sovittava erikseen haltuunotto- ja korvaussopimuksessa tai tarvittaessa lunastustoimituksessa.

6 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

6.1 Lakiuudistuksen tarve, tavoitteet ja prosessi

Nykyinen MRL tuli voimaan 1.1.2000. Sen jälkeen maailma on muuttunut paljon viime vuosina. MRL:n kokonaisuudistuksessa laki uudistetaan vastaamaan yhteiskunnan nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin. Lakiehdotuksessa ehdotetaan uutta

kaavoitus- ja rakentamislakia nykyisen MRL:n tilalle. Uuden lain odotetaan tulevan voimaan vuoden 2024 alussa. (1.)

Nykyistä lakia on vuosien varrella muokattu, ja sen selkeys ja yhteneväisyys on kärsinyt. Lähes 300 pykälästä noin kaksi kolmasosaa on muutettuja, lisättyjä tai kumottuja pykäläitä. Lain sisällöllisten muutosten lisäksi myös lain rakennetta uudistetaan. Uudistuksella pyritäänkin varmistamaan lain oikeudellinen selkeys ja yhteneväisyys. (1.)

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan MRL:n uudistuksen pää tavoitteet ovat

- hiilineutraali yhteiskunta
- luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen
- rakentamisen laadun parantaminen
- digitalisaation edistäminen.

Pää tavoitteiden lisäksi huomioidaan yhdyskuntarakenteiden sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys, kuntien kaavamopolin ja kaavahierarkian säilyttäminen, kaavaprosessin sujuvan toiminnan edistäminen ja kuntien maapolitiikan vahvistaminen. (20, s. 49.)

Kokonaisuudistuksen valmistelusta on vastannut ympäristöministeriö. Uudistuksen laatiminen aloitettiin vuonna 2018, ja sen valmisteluun on osallistunut aktiivisesti yli 250 henkilöä. Uudistusta valmisteltiin parlamentaarisesti ja läpinäkyvästi sidosryhmien kanssa. Vuonna 2019 hallituksen lainvalmistelun seuranta-ministeriryhmä aloitti käsittelemään lakiuudistusta. Kesällä 2021 käydyissä poliittisissa keskusteluissa päätettiin, että lakiehdotus lähtee lausunnoille ympäristöministeriön ehdotuksena. Ympäristöministeriö antoi 27.9.2021 lausuntokierrokselle ehdotuksen uuden kaavoitus- ja rakentamislakia koskevan hallituksen erityisluonnoksen. (Kuva 6.) (1.)



Kuva 6. Kaavoitus- ja rakentamislain aikataulu ja eteneminen.

6.2 Maankäyttösopimukset

Kaavoitus- ja rakentamislain ehdotus luo maankäyttösopimusten osalta paljon uusia termejä ja korvaa vanhoja vakiintuneita termejä. Ehdotus asettaa kunnille useita uusia velvoitteita, kuten maankäyttösopimusten seurantamenettelyn ja sopimusmenettelyn lisälaskelmien tekemisen. Ehdotuksen luvussa 21 säädetään näistä velvoitteista, maankäyttösopimuksista ja yhdyskuntarakentamisen maksuista. (2.)

Kun asemakaavoitettavasta maasta aiheutuu merkittävää maan arvonnousua, on maanomistajalla osallistumisvastuu eli velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannusten maksamiseen. Kunnan tulee pyrkiä sopimaan maanomistajan kanssa kustannuksista, maankäyttömaksusta tai muusta osallistumisvastuuta tarkoittavasta maksusta. Kunta voi määrätä maanomistajan maksettavaksi toteuttamismaksun eli nykyisin kehittämiskorvauksen, jos osapuolet eivät pääse sopimukseen suoritettavasta korvauksesta. Kunnan tulee myös kohdella maanomistajia yhdenvertaisesti määrätessään ja sopiessaan osallistumisvastuista ja maksuista. (2.)

Maankäyttösopimuksesta ja niiden tekemisestä säädetään ehdotuksen 140 §:ssä. Sen mukaan kunnat voivat tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia. Kaavan sisällöstä ei voida kuitenkaan sopia, ja sisältöä koskevat sopimusehdot ovat mitättömiä. Sopimus voidaan tehdä sitovasti vasta, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Ennen tätä tehdyt maankäyttösopimukset ovat mitättömiä. Kunnalla on mahdollisuus kuitenkin sopia kaavoituksen käynnistämisestä ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen julkistamista. Maankäyttösopimuksilla voidaan myös luvun 21

toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta sopia laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Lakiehdotuksessa kuitenkin ehdotetaan, että kuntien on perusteltava maankäyttömaksujen perusteet maapoliittisessa ohjelmassa, jos ne poikkeavat merkittävästi luvun 21 säädetyistä maksun määräämisen perusteista. (2.)

Lakiehdotus tarkentaa toteuttamismaksujen määräämisen lakisääteistä perustetta ja laajentaa maksujen alaa. Toteuttamismaksun velvollisuuden alarajaa lasketaan, jolloin maanomistajat olisivat maksuvelvollisia vähintään 250 neliömetrin lisärakennusoikeudesta nykyisen rajan ollessa 500 neliometriä. Tämän lisäksi nykyistä arvonnousun maksukattoa nostetaan nykyisestä 60 prosentista 70 prosenttiin. (2.)

Kunnilla on velvollisuus tiedottaa sopimusmenettelyn tarpeesta kaavojen laatimisen yhteydessä. Sopimuksesta olisi tiedotettava sopivalla tavalla menettelyn eri vaiheissa. Jos kunta aikoo tehdä sopimuksen, sen tulee tiedottaa siitä kaavoituksen tietoaineiston yhteydessä sekä kaavan valmisteluvaiheen vuorovaikutuksen yhteydessä. Tämän lisäksi kunnat ovat velvollisia arvioimaan ja tiedottamaan siitä, miten maankäyttömaksut kohdennetaan kaavoitushankkeista aiheutuvien kustannusten kattamiseen. (2.)

6.3 Katualueen haltuunotto

Katujen haltuunottoa koskeva sääntely on osa katualueiden ilmaisluovutusjärjestelmää. Ehdotuksessa luovutaan ensimmäisten asemakaavojen katualueiden ilmaisluovutusjärjestelmästä ja siirrytään katualueiden osalta lunastuslain mukaiseen lunastusmenettelyyn. Ilmaisluovutusjärjestelmästä luovutaan, koska sen katsotaan olevan ristiriidassa Suomen perustuslain 15 §:n kanssa, jossa säädetään omaisuuden suojasta. (2; 8.)

Ehdotuksen mukaan kunta ei saisi katualueita omistukseensa ensimmäisen asemakaavan alueella kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella. Katualueiden osalta kiinteistönmuodostamislakia ehdotetaan

muutettavaksi 23 a §:ssä. Ehdotetun säädöksen mukaan yleisen alueen lohkominen voidaan suorittaa vasta, kun kunta omistaa lohkottavan alueen. Kunta saa omistusoikeuden vapaaehtoisella luovutuksella, kaavoitus- ja rakentamislain 163 §:n mukaisella yleisten tealueiden siirrolla tai 164 §:n lunastusmenettelyn pohjalta. Näillä toimenpiteillä saadaan jatkossa ensimmäisen asemakaavan ja kaavamuutosalueet kunnan omistukseen. Lisäksi lohkomisen edellytyksenä on, että yleisen alueen muodostajakiinteistöjen on oltava vapaita kiinnityksistä. (2; 17.)

Katualueen haltuunotto siirtyy 164 §:n mukaiseen lunastusmenettelyyn. Sen mukaan kunnilla ja muilla julkisyhteisöillä on oikeus lunastaa asemakaavassa yleisiin tarpeisiin osoitettuja alueita. Asemakaava-alueella kunnat ja muut julkisyhteisöt voivat ilman lunastuslupaa hankkia omistusoikeuden sellaisiin alueisiin, jotka on tarkoitettu kuntien tai muiden julkisyhteisön yleisiin tarpeisiin. Lunastuslupaa ei tarvitse hakea tässä tapauksessa asianomaiselta ministeriöltä, vaan lunastus tulee vireillä jättämällä sitä koskevan hakemuksen Maanmittauslaitokselle. Tällöin lunastukseen oikeuttavana lunastusperusteena toimii voimassa oleva asemakaava. (2.)

Ilmaislouovutusjärjestelmän poistuessa katualueiden lunastuksessa tulee jatkossa lunastuslain mukaan korvata alueet täysimääräisesti maanomistajalle. Samanaikaisesti meneillään olevassa lunastuslain muutosesityksessä esitetään lunastuskorvauksen 15 %:n korotusta käypään hintaan maa-alueita lunastettaessa. (2.)

Ehdotuksen 385 §:ssä säädetään ilmaislouovutusjärjestelmän luopumisen vaatimista siirtymäsäännöksistä. Kuntien alueella on asemakaavojen katu- ja rakennuskaavatealueita tai entisiä tällaisia alueita, joilla voi olla voimassa erilaisia väliaihe-tiloja. Näissä alueen omistusoikeus, hallintaoikeus ja korvauksen

saamisoikeus ovat eri osapuolien hallinnassa. Siirtymäsäännösten päätarkoituksena on määrittää, kuinka keskeneräiset tilanteet saatetaan loppuun. (2.)

Siirtymäsäännösten mukaan kunnat ovat velvollisia panemaan vireille yleisen alueen lohkomisen, jos haltuunotettua katualuetta tai rakennuskaavatiealuetta ei ole lohkottu MRL 94 §:n tai 218 §:n mukaisesti. Näissä tapauksissa lohkomisen voidaan suorittaa MRL:n mukaisin säädöksin, jos kunnat saavat laitettua asian vireille ensimmäisen vuoden aikana lain voimaantulosta. (2.)

Ehdotus sisältää siirtymäsäännöksen tilanteisiin, joissa kunta on saanut alueen omistukseensa MRL 94 §:n tai 218 §:n mukaisesti yleisen alueen lohkomisella, mutta ei ole maksanut korvausta eikä aluetta ole otettu haltuun. Tällöin kunta voi ottaa katualueen haltuunsa omatoimisesti, vaikka katualueiden haltuunoton säädökset on kumottu. Ehdotuksessa ehdotetaan myös, että kunnan on viiden vuoden aikana lain voimaantulosta korvattava haltuunotetut katualueet ja rakennuskaavatiealueet. Mikäli kunta maksaa korvaukset ensimmäisen vuoden aikana lain voimaantulosta, kunta olisi oikeutettu korvaamaan nämä katualueet ilmaisluvutussäännön mukaisesti. (2.)

7 MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutukset

7.1 Lahden kaupungin ennako-oletukset vaikutuksista

Lahden kaupunginhallitus on päättänyt antaa lausunnon ympäristöministeriön ehdotuksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislain (kaupunginhallitus 29.11.2021 § 455). Lahden kaupunki antoi ehdotuksesta kriittisen lausunnon, kuten monet muut kaupungit ja Kuntaliitto. Kaavoitus- ja rakentamislain ehdotuksen katsotaan hidastavan prosesseja ja niiden läpimenoaikoja sekä lisäävän byrokratiaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Lahden kaupungin mukaan kokonaisuudistuksen jatkamiselle ei ole perusteita, ja se on keskeytettävä. Kaupunki uskoo, että toiminnallisesti parhaaseen tulokseen päästäisiin tekemällä pieniä ajantasaistamiseen tähtäviä parannuksia nykyiseen MRL:iin. (21.) Seuraavissa

luvuissa esitellään Lahden kaupungin lausunnossaan esiin nostamia näkökohtia maankäyttösopimusten ja katualueiden haltuunoton osalta.

7.1.1 Maankäyttösopimusmenettelyn osalta

Maankäyttösopimusten osalta ehdotus uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki sisältää Lahden kaupungin mukaan useita merkittäviä muutoksia olemassa oleviin käytäntöihin. Lahden kaupungin nykyinen maankäyttösopimusmenettely on toimiva ja tasapuolinen. Kaupungin mukaan ehdotuksen muutokset vaikeuttavat kaupungin maankäyttösopimusmenettelyä lisäämällä uusia ja raskaita menettely- ja selvitysvelvoitteita. (21.)

Kaupunki pitää positiivisena asiana sitä, että ehdotuksessa määritellään selkeästi maanomistajien osallistumisvastuu kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Muutoin maankäyttösopimusten säädösten katsotaan olevan sekavia ja mahdollisesti vaarantavan kaupungin nykyiset menettelytavat. (21.)

Kaupunki vastustaa sopimisvapauden heikentämistä maankäyttösopimuksissa. Nykyisen lainsäädännön puitteissa kaupunki on tehnyt vain vapaaehtoisuuteen perustuvia maankäyttösopimuksia ja kaupungin mukaan sopimusvapauden tulisi jatkossakin olla ehdoton pääsääntö. (21.)

Kaupunki katsoo, että ehdotuksen 141 § johtaisi käytännössä jatkuviin maankäyttösopimusneuvotteluihin. Jatkuvat neuvottelut kaavoitusprosessin aikana olisivat työläisiä molempien osapuolien kannalta. Kaupunki ei näe tarvetta välitiedottamiselle, koska kaavaratkaisu ja täten myös korvauksen määrä saattaa muuttua kaavaproessin edetessä. (21.)

Kaupungin mukaan pykälien 145–157 säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja tarkkuudeltaan eritasoisia. Lisäksi nämä säännökset luovat uusia velvoitteita, joita ei nykyisin ole. Kaupungin mukaan seurantamenettely olisi käytännössä erittäin haastava toteuttaa. Kaupungin kaavan toteuttaminen, kunnallistekniikan rakentaminen ja rakennusten rakentaminen voi viedä vuosia. Tänä aikana alueen

maanomistus saattaa muuttua asemakaavan toteuttamisen vaatimien kiinteistöjärjestelyjen ja vapaaehtoisten kiinteistökauppojen seurauksena. Tällöin olisi erittäin haastavaa jakaa jokainen kuntainfran laskun erittely omistusyksiköiksi, joita ei enää ole. (21.)

7.1.2 Katualueiden haltuunoton osalta

Lahden kaupunki ensisijaisesti vastustaa ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamista. Lahdessa ja Lahden kaupungin arvion mukaan muissakin kaupungeissa on paljon haltuunottamattomia katualueita ja sellaisia katualueita, joista ei ole maksettu korvauksia. Ilmaisluovutusvelvollisuudesta luovuttaessa katualueiden hankintakustannukset tulevat nousemaan eikä lunastuslain muutosesityksessä esitetty 15 %:n korotus maa-alueita lunastettaessa paranna tilannetta. (21.)

Ehdotus siirtää käytännössä kokonaisuudessaan kaupunkien katualueiden haltuunotto- ja kiinteistönmuodostustehtävät Maanmittauslaitokselle. Tämä muutos erottaa katualueiden haltuunoton kaupungin rakennetun ympäristön toteuttamisprosessista. Kaupunkien tulisi pystyä nopeasti ottamaan kadut haltuunsa rakentamista varten riippumatta siitä, missä ja milloin katualueiden korvaukset käsitellään. Jos kaupungit eivät pysty laatimaan maankäyttösuunnitelmia ja toteuttamaan niitä kokonaisvaltaisesti, viivästyvät kaupungin katuinfrastruktuurin rakentamishankkeet. (21.)

7.2 Vaikutukset maankäytösopimusmenettelyn prosesseihin ja talouteen

Lakiehdotuksen vaikutuksia Lahden kaupungin maankäytösopimusprosessiin selvitettiin yhden esimerkkitapauksen avulla. Kaupunki on tehnyt maanomistajien kanssa maankäytösopimuksen asemakaavan muutoksesta (A-2801a) Paavola: Kauppakatu, Seponkatu, Saimankatu ja Sammonkatu (vanha Isku). Maanomistajat ovat tehneet aloitteen kaavamuutoksesta. Kaava-alue sijaitsee Paavolan kaupunginosassa noin yhden kilometrin päässä Lahden ydinkeskustasta. Kaavan pinta-ala on noin 1,42 hehtaaria. (Kuva 7.) (22.)



Kuva 7. Viistokuva kaava-alueelta. (23.)

Kaavamuutoksen tarkoituksena on liikerakennusten korttelin muuttaminen asuinkäyttöön. Kaavaehdotus mahdollistaa kymmenen asuinkerrostalon sekä pysäköintitalon rakentamisen. Kaavaehdotuksen korttelin rakennusoikeudeksi on esitetty 39 800 kerrosneliömetriä ja lisäksi piha-alueelle on sallittu 350 kerrosneliömetrin verran yhteistiloja. (22.)

Maankäyttösopimuksen tarkoituksena on sopia osapuolten kanssa MRL:n 12. lukua laajemmin maankäytöstä, asemakaavaehdotuksen mukaisesta rakentamisesta ja muusta kaavan toteuttamisesta sopimusalueella edellyttäen, että asemakaava saa lainvoiman.

Kaupunki on nykyisin aikana toteuttanut vain vapaaehtoisuuteen perustuvia maankäyttösopimuksia, kuten tämänkin sopimuksen. Nykyiseen lakiin verrattuna kaavoitus- ja rakentamislain ehdotuksessa sopimusvapauden laajuus on epäselvä, ja sen yksityiskohtainen tarkennus puuttuu. Ehdotuksessa säädetään, että maankäyttösopimuksessa voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista laajemmin toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta. Ehdotus esittää lisäksi, että kaupungin tulisi määrätä maapoliittisessa ohjelmassa maankäyttösopimuksessa käytettävien maankäyttömaksujen

perusteet, jos kaupunki poikkeaa sopimustoiminnassaan muista luvun 21 säädetystä maksun määräämisen perusteista. Lakiehdotuksen esitetty kaavoituksen toteuttamisen kustannusten tarkka määrittely ja seuranta toteuttamismaksun määrittämiseksi saattaa tehdä toteuttamismaksusta käytännössä jopa lakiin kirjoitetun pääsäännön. Menettelystä voitaisiin poiketa, jos kunta määrää siten maapoliittisessa ohjelmassaan. Sopimusvapauden laajuuden ja kaavan toteuttamista koskevien säännösten välinen suhde on epäselvä. Tämä johtaisi sopimusprosessin vaikeutumiseen, sillä kaupungin on omalla päätöksellään selvitettävä, mitkä säädökset se voi jättää noudattamatta. Lisäksi epäselvyys lisää valitusmahdollisuuksia ja hidastaa prosesseja. (2; 3.)

Kaupunki on tiedottanut tämän maankäyttösopimuksen laadinnantarpeesta osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa sekä erikseen maanomistajille. Ehdotuksen mukaan kaupungin tulisi tiedottamisen yhteydessä lisäksi ilmoittaa, aikooko se sopia maankäyttömaksusta. Kaupunki on maankäyttömaksua sopiessaan velvollinen arvioimaan ja tiedottamaan kaavan käsittelyvaiheeseen nähden sopivalla tarkkuudella siitä, miten maksutulot kohdistuvat kaavahankkeen kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Sopimusprosessin läpivieminen vaatii asiantuntemusta ja aikaa. Neuvotteluiden pitkittymisen voi riippua kaupungista tai sopimuskumppanista, mutta myös kaavoitusalueen ominaisuudet voivat vaikeuttaa prosessia. Mahdollisesti jatkuvat neuvottelut ja välitiedottaminen hidastaisivat yhä enemmän kaupungin maankäyttösopimusmenettelyä ja täten myös kaavoitusprosessia. Lisäksi jatkuvat maankäyttösopimusneuvottelut olisivat työläitä molempien osapuolten kannalta, sillä asema-kaavaratkaisu todennäköisesti muuttuu prosessin edetessä. (3.)

Ehdotus laajentaa kerrosneliöpohjaista kustannusvastuun vapautusrajaa nykyisestä asuntorakentamisesta kaikentyypiseen rakentamiseen. Lisäksi kustannusvastuun rajaa lasketaan 500 kerroneliömetristä 250 kerrosneliometriin. Toteuttamismaksua ei peritä maanomistajalta, jonka maalle osoitetaan kaavassa rakennusoikeutta asuntorakentamiseen enintään 250 kerrosneliometriä tai muuhun rakentamiseen lisärakennusoikeutta enintään tätä vastaavaan määrään asti. Lahden kaupungin rakennusoikeuden arvo vaihtelee eri kaupunginosien

välillä. Maksun määräämisen kynnsarvon sitomista rakennusoikeuden lisäykseen johtaisi maanomistajien epätasapuoliseen kohteluun, mikä ei ole lakiuudistuksen tarkoituksena. (2; 3.)

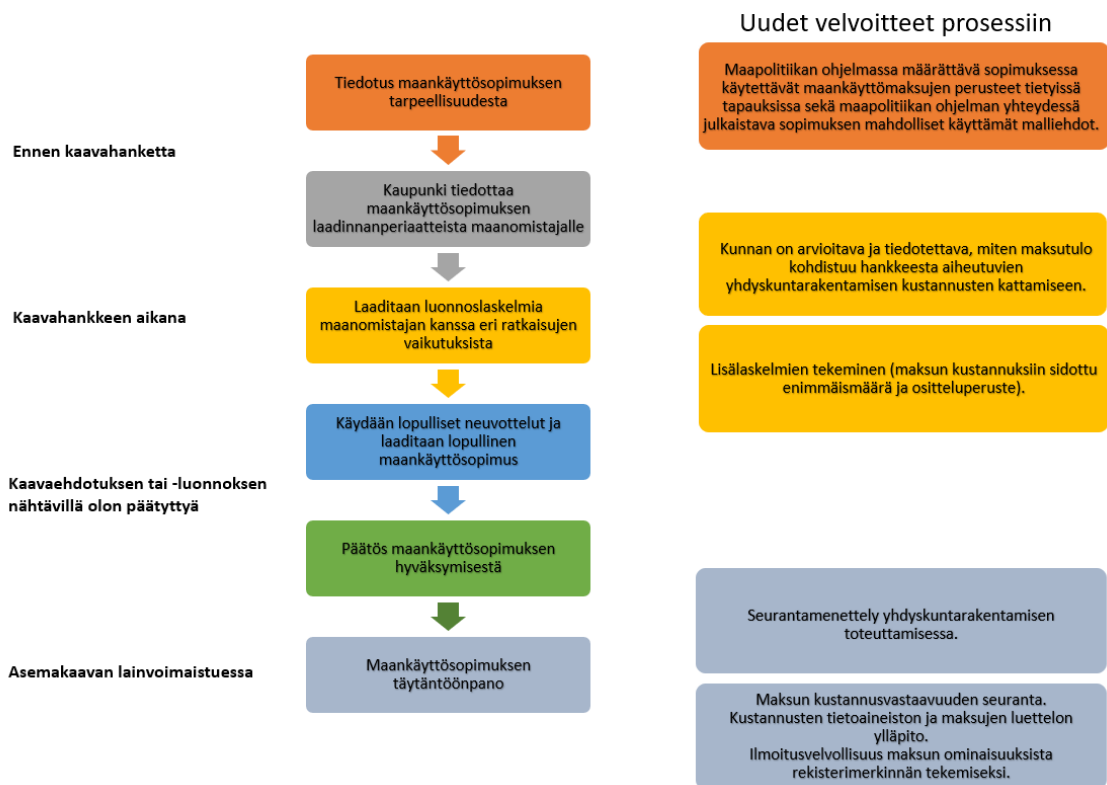
Kaupungin kustannusvastuu asemakaavojen toteuttamisessa kasvaa. Kasvava kustannusvastuu heikentää kaupungin taloudellista mahdollisuutta yksityisen maanomistajan omistuksessa olevan maa-alueen kaavoittamiseen. Kaavan toteutumisesta aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa taloudellisesti vain korkean arvonnousun hankkeissa, joissa maanomistajat osallistuisivat kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kun maanomistajien kustannusvastuu poistuu säädetyn kerrosneliömetrirajan alle jääviltä kaavahankkeilta, laajenee kaavan korvaamisen vastuu maanomistajan alueen kaavoituksesta koko kaupungin vastuulle. (3.)

Ehdotuksessa säädettäisiin korvattavista kustannuksista, joista osallistumisvastuun määräämisessä voitaisiin ottaa huomioon. Tarkasteltavassa maankäyttö-sopimuksessa maanomistajat sitoutuivat maksamaan kaupungille korvauksena yhdyskuntarakentamisen kustannuksista noin 3,2 miljoonaa euroa. Kyseisessä maankäyttö-sopimuksessa maanomistaja osallistuu MRL:a laajemmin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Sopimuksessa saadut maankäyttömaksut kohdistetaan pääsääntöisesti kaava-alueen ja sen lähiympäristön kunnallistekniikan toteuttamiseen ja perusparantamiseen. Maankäyttö-sopimuksia tehdään suurimaksi osaksi asemakaavanmuutosten yhteydessä, joissa alueen yhdyskuntatekniikka on jo rakennettua. Kaupunki perii yleensä maankäyttömaksua 50 % kaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta tai korkeampaa prosenttimäärää, jos yhdyskuntarakentamisen kustannukset sitä vaativat. Jos kaupunki ei voisi periä näitä korvauksia, hyötyisi maanomistaja kaupungin rakentamasta yhdyskuntatekniikasta. (2; 3.)

Ehdotuksen sisältämän seurantamenettelyn toteuttaminen olisi käytännössä hankala toteuttaa, sillä asemakaavan toteuttaminen kestää arviolta 5–15 vuotta kaavan lainvoimaistumisesta. Tänä aikana maanomistus saattaa muuttua kiinteistökaupan tai -järjestelyjen seurauksena. Tällöin kuntainfran laskun erittely

omistusyksiköihin, joita ei enää ole, on käytännössä haastavaa ja työlästä. (2; 21.)

Kaupungille tulee myös uusia velvoitteita, kuten kustannusten tietoaineiston, maksujen luettelon ja rekisterimerkintöjen ylläpitäminen. Kaupungin tulee ylläpitää tietoaineistoa yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Lisäksi kaupungin tulee pitää toteuttamismaksuja ja maksuvelvollisia koskevassa asiarekisterissään luetteloja maksun erilaisista ominaistiedoista, kuten sen määrittämisestä, suorittamisesta ja kohdistamisesta ynnä muusta sellaisesta. Kaupungin tulee myös ilmoittaa rekisterikohtaisesti kirjaamisviranomaiselle toteuttamismaksun määrittämisestä ja kohdentamisesta sekä maksujen määrästä, maksusuorituksesta ja jäljellä olevasta maksusta. Uudet velvoitteet ovat raskaita ja vaatisivat tietojärjestelmien organisointia, hallinnollisen yhteistyön parantamista ja lisätyövoimaa. (2.) Kuvassa 8 on esitetty lakiehdotuksen uudet velvoitteet sopimusprosessiin kaavahankkeen aikana.



Kuva 8. Kaavoitus- ja rakentamislain ehdotuksen uudet velvoitteet maankäyttö sopimusprosessiin kaavahankkeen eri vaiheissa.

Avoimuuden lisääminen ja ehdotuksen uudet velvoitteet hidastavat kaupungin prosessien läpimenoaikoja ja lisäävät työmäärää ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Menettelytavan muutos vaarantaa nykyisen maankäyttösojimusprosessin, sillä on epäselvää, voisiko nykyinen menettelytapa jatkua.

Lahdessa maankäyttömaksutulot ovat merkittävät, sillä asemakaavoituksen johdosta maapääomalle syntyy huomattavaa arvonnousua. Kaupunki kerää maksuja laajemmin, kuin lakisääteisin maksuin olisi mahdollista kerätä. Kuntaliitto on arvioinut kustannusvastaavuusperiaatteen noudattamisen vaikutusta maankäyttösojimusituloihin. Arvion mukaan suurimmat kaupungit menettäisivät sojimusmaksutuloistaan noin 50–70 %, mikäli kaavoitus ja rakentaminen säilyvät nykyisellä tasolla. (2.)

7.3 Katualueiden haltuunottomenettely

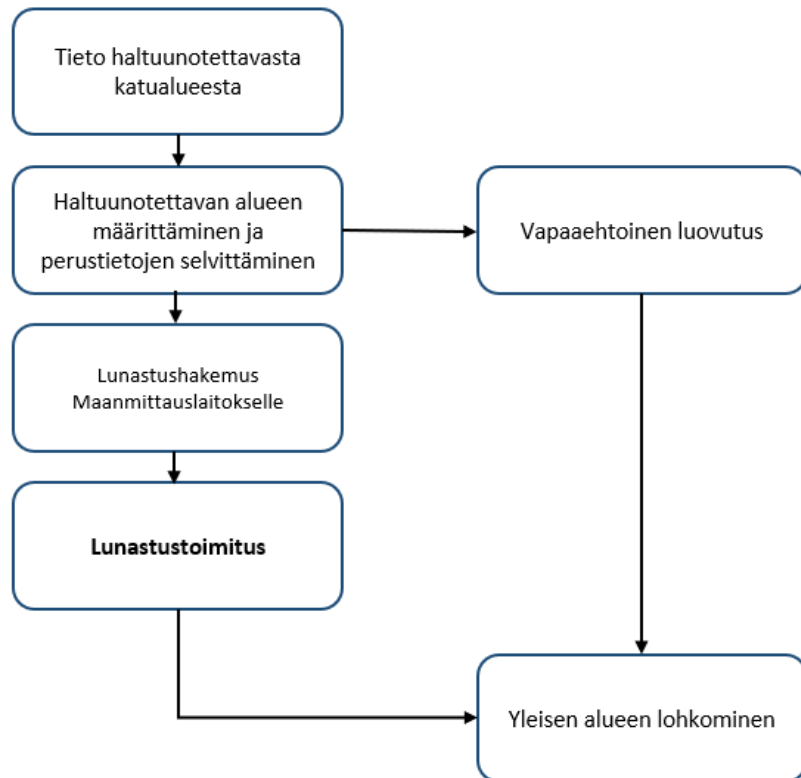
7.3.1 Vaikutukset prosesseihin

Kaavoitus- ja rakentamislain ehdotus muuttaa katualueen haltuunottoprosessia. Muutokset vaikuttavat eniten niihin kuntiin ja kaupunkeihin, jotka ovat kehittäneet MRL:n mukaiset toimivat katualueen haltuunottomenettelyt. Nykyisen prosessin poistumisen arvioidaan viivästyttävän katualueiden hankintaprosessia sekä lisäävän prosessin jäykkyyttä. (2.)

Katualueen haltuunoton hallinnollinen prosessi kuitenkin yksinkertaistuu, kun katualueen haltuunotto, omistusoikeuden siirto, kiinteistönmuodostus, rekisterimerkinnän tekeminen, korvausten määrittäminen ja maksujen suorittaminen tapahtuu yhdessä menettelyssä eli lunastusmenettelyssä. Kaavoitus- ja rakentamislain ehdotus poistaa ja muuttaa kaupunkien haltuunottoprosessien työvaiheita, kuten ilmaislouvutusvelvollisuuden ja sen määrän selvittämisen. Tämän seurauksena haltuunottoprosessin työmäärä vähenee, ja kaupungit pystyvät kohdistamaan entistä enemmän työpanostansa muiden työtehtävien suorittamiseen. Kun katualueen haltuunotot siirtyvät lähes kokonaisuudessaan

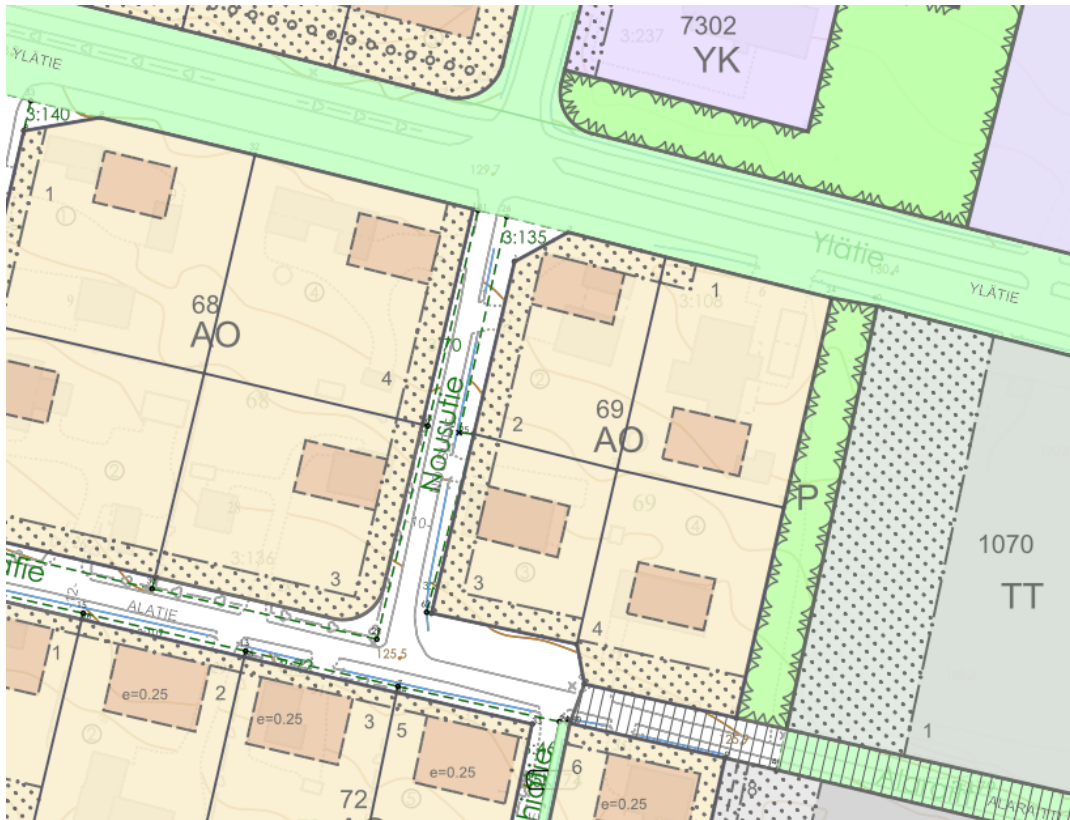
lunastusmenettelyyn, lunastuslupahakemuksien määrä oletettavasti katualueiden osalta lisääntyy ja siten myös kaupunkien edustustehtävät lunastusmenettelyissä. (2.)

Kaupunki saa suurimman osan katualueista haltuunsa vapaaehtoisella sopimuksella. Jos sopimukseen ei päästä, kaupunki hakee lunastustoimitusta Maanmittauslaitokselta. Lunastuslain muutosehdotuksessa esitetty 15 %:n korotus maa-alueiden lunastuskorvauksiin todennäköisesti vähentäisi maanomistajien sopimushalukkuutta ja heikentäisi siten vapaaehtoisuuteen perustuvaa luovuttamista. Tämän seurauksena lunastusmenettelyn käyttäminen yleistyisi huomattavasti. (Kuva 9.)



Kuva 9. Arvioitu kaavoitus- ja rakentamislain mukainen katualueen hankkimisprosessi kunnan näkökulmasta.

Lahden kaupungilla on useita katualueita, jotka voitaisiin ottaa haltuun, mutta prosesseja ei ole vielä aloitettu. (Kuva 10.) Kaupungin selvitysten mukaan näitä katualuepaloja on noin 687 kappaletta. Selvitysten perusteella tehty katualuelista (liite 3) ei ole täydellinen, mutta se antaa kuvauksen katualueiden tilanteesta ja haltuunotettavien määrästä. Listalla olevilla katualuepaloilla on noin 496 eri maanomistajaa.



Kuva 10. Haltuunotettavissa olevia katualuepaloja (vihreällä värillä kaupungin maanomistus). Ote Lahden kaupungin karttapalvelusta.

Kaupunki toteuttaa vuosittain katualueen haltuunottoja noin 20–30 kappaletta. Katualueen haltuunotto prosessi kestää yleensä noin kahdesta viikosta kahteen kuukauteen. Käytännössä kaupunki viimeistelee ja toteuttaa haltuunottoja muiden työtehtävien ohella silloin, kun siihen riittävät aika ja resurssit. Katualueiden haltuunottojen viimeistely ja toteuttaminen ovat raskaita ja työläitä prosesseja, jotka lisäävät kaupungin työmäärää merkittävästi. Näiden prosessien loppuunsaattamiseen kaupunki tarvitsee lisätyöresursseja. (16.)

Ehdotettu siirtymäsäännös ilmaisluovutusjärjestelmästä luopumisesta on epämääräinen ja siirtymäaika on vähän. Mikäli kaupunki ei toteuta katualueen haltuunottoja MRL:n tai siirtymäsäännön aikana, prosessit siirtyvät lunastusmenettelyyn tai katualueen ostamiseksi.

7.3.2 Taloudelliset vaikutukset

Katualueen haltuunoton muutoksilla on taloudellisia vaikutuksia. Katualueiden hankintakustannukset nousevat, kun kaikista katualueista on maksettava täysimääräinen korvaus ilmaisluovutusvelvollisuuden poistuessa. Lisäksi lunastuslakiin ehdotettu 15 %:n korotus vaikuttaisi kustannusten nousuun. Tällä on epäsuora vaikutus maa-alueiden hintatasoon. Katualueen korvausten lisäksi kustannuksia syntyy muun muassa lunastusmenettelyn toimituskustannuksista.

Lahden kaupunki asemakaavoittaa suurimmaksi osaksi omistamalleen maalleen tai sopii maankäyttösopimuksessa katualueiden luovutuksesta. Kaupungilla on kuitenkin vielä keskeneräisiä ja haltuunottamattomia katualueita, joista aiheutuu kustannuksia. Kustannuksia voi syntyä muun muassa projektityöntekijöiden hankkimisesta sekä katualueen korvauskustannuksista.

Taulukossa 1 on selvitetty listan (liite 3) avulla Lahden kaupungin haltuunotettavien katualueiden pinta-alaa, määrää ja sijaintia. Listan noin 687 katualueen yhteenlaskettu pinta-ala on noin 22 hehtaaria. Näistä katualueista suurin osa eli noin 632 katualueita sijaitsee entisen Nastolan kunnan alueella Villähteen, Nastolan, Rakokiven ja Uusikylän alueilla. Loput 55 katualueita sijaitsevat pääosin muissa kaupunginosissa painottuen asemakaava-alueen reunalla oleviin alueisiin.

Taulukko 1. Haltuunottamattomien katualueiden määrä ja pinta-ala alueittain.

Alueet	Määrä	Pinta-ala m²
Villähteen alue	239	54700
Nastolan alue	76	15898
Rakokiven alue	129	72914
Uusikylän alue	188	55394
Muut alueet	55	19345
Yhteensä	687	218251

Seuraavaksi on arvioitu haltuunottamattomien katualueiden taloudellisia vaikutuksia. Kaupunki korvaa ensimmäisen asemakaavan alueella maapohjasta 1 €/m². Jos asemakaavassa kadun rajaama alue on selvästi tonttia, se korvataan tapauskohtaisesti joko raakamaan hinnalla tai alueen vyöhykehinnalla. Mikäli kaikki maanomistajat hyväksyisivät 1 €/m², tulisi kaikkien katualuepalojen hinnaksi yhteensä noin 220 000 euroa. Laskelma ei ole täydellinen, sillä alueella on varmasti myös asemakaavanmuutos-alueita.

Asemakaavanmuutos-alueella katualueen korvaushinta määräytyy ensimmäisen kaavan käyttötarkoituksen mukaan. Jos esimerkiksi kaavamutoksessa erillispientalojen korttelialue (AO) muuttuu katualueeksi, tämä alue on korvattava alueen tonttimaan hinnalla.

Kaupunki saa usein haltuunotettua katualueita ilmaiseksi ensimmäisen asemakaavan alueella ilmaisluovutussäännön mukaisesti tai sopimalla katualueen ilmaiseksi luovuttamisesta. Kaupunki tarjoutuu monesti myös maksamaan vapaaehtoisesti katualueesta. Jos kaupunki ostaisi kaikki katualueet lakiehdotusten mukaisesti, katualueiden maapohjan hinta olisi yhteensä noin 250 000 euroa. Laskelmassa ei ole otettu huomioon asemakaavanmuutos-alueita tai kohteenkorvattavasta omaisuudesta aiheutuvia korvauksia, joten mahdollinen summa olisi todennäköisesti suurempi. Laskelma perustuu oletukseen, että kaupunki ostaisi kaikki katualueet. Lisäksi laskelmassa oletetaan, että ehdotettu lunastuslain muutos nostaisi maapohjan hintaa 15 %:lla. Tulokset eivät ole täydellisiä, mutta ne antavat kuvauksen lakiehdotuksen toteuttamisen taloudellisista vaikutuksista.

8 Yhteenveto

Insinööriyössä selvitettiin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen aiheuttamia muutoksia maankäytösopimus- ja katualueiden haltuunottomenettelyihin. Tavoitteena oli arvioida näiden muutosten aiheuttamia vaikutuksia kuntien prosesseihin ja talouteen käyttäen esimerkkinä Lahden kaupunkia.

Työssä havaittiin, että maankäytösopimus- ja katualueiden haltuunotonprosessit muuttuisivat merkittävästi lakiehdotuksen myötä. Muutoksilla on vaikutuksia kaupungin nykyisiin menettelytapoihin. Lakiehdotus vaarantaa nykyisen toimivan maankäytösopimusmenettelyn yhtenä kaupungin maapolitiikan keinona. Ehdotetut säädökset ovat sekavia ja tulkinnanvaraisia. Kaupungille tulisi uusia tiedottamis- ja seurantavelvoitteita, joita ei ole voimassa nykyisen lain mukaan. Nämä uudet velvoitteet tulisivat muuttamaan kaupungin hallinnollista toimintaa ja maapolitiikan asiantuntijoiden työtehtäviä ja työmäärää, mikä lisäisi myös taloudellisia kustannuksia. Lakiehdotuksen hyväksyminen tekee nykyisistä maankäytösopimuskäytännöistä epäselviä, ja on siksi kyseenalaista, voisiko nykyinen sopimuskäytäntö jatkua entiseen tapaan.

Katualueiden haltuunoton siirtyminen lunastusmenettelyyn helpottaisi kaupunkien haltuunottoprosessia, jolloin kaupunki pystyisi kohdistamaan työpanostaan muihin työtehtäviin. Kaupungilla on kuitenkin vielä haltuunottamattomia ja keskeneräisiä katualueita, joiden selvittäminen ja viimeistely vaatii lisäresursseja. Lakiehdotuksessa esitetty siirtymäaika on lyhyt ja työmäärältään epäsuhtainen, sillä kunnilla ei ole yhtään ylimääräisiä resursseja. Kaupunki toteuttaa nykypäivänä katualueen haltuunottoja useimmiten sopimuskäytännöllä. Sopimuskäytännöllä kaupunki pystyy sopimaan maapohjan hinnasta tai jopa saamaan alueen ilmaiseksi haltuunsa. Ilmaisluovutuksen poistuminen ja lunastuslain uudistuksen 15 %:n korotus todennäköisesti vähentäisi sopimista ja lisäisi lunastamista sekä nostaisi katualueiden hankkimiskustannuksia. Tällöin suurin osa haltuunottamattomista katualueista hankittaisiin kalliimmalla hinnalla.

Insinööriyön tuloksena Lahden kaupunki sai kuvauksen maankäyttösopimus- ja katualueiden haltuunottomenettelyistä sekä nykyisen MRL:n että kaavoitus- ja rakentamislakiehdotuksen mukaan. Työssä pyrittiin tunnistamaan MRL:n kokonaisuudistuksen suurimmat muutokset ja näiden vaikutukset kaupungin menettelyihin ja talouteen. Katualueiden osalta kaupunki sai myös tietoa haltuunottamattomista katualueista ja näiden hankkimisen taloudellisista vaikutuksista sekä nykylainsäädännön että lakiehdotuksen mukaisessa tilanteessa.


Maankäyttösopimusten ja katualueen haltuunoton muutoksilla on kuntien lisäksi vaikutuksia myös maanomistajiin ja muihin viranomaisiin. Aiheen tutkimista voidaan laajentaa tarkastelemalla MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutuksia näihin osapuoliin. Kokonaisuudistus on kuitenkin edelleen meneillään ja ehdotettu kaavoitus- ja rakentamislaki voi vielä muuttua. Paras ja todenmukaisin kuvaus vaikutuksista saataisiin, kun insinööriyö toteutettaisiin lakiuudistuksen mahdollisen hyväksymisen jälkeen.

Lähteet

- 1 Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<https://mrluudistus.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia/>>. Luettu 15.1.2022.
- 2 Ympäristöministeriön luonnos kaavoitus- ja rakentamislain hallituksen esitykseksi. 2021. HE Kaavoitus- ja rakentamislaki. Luettu 27.1.2022.
- 3 Lausunto ympäristöministeriön luonnoksesta uudeksi kaavoitus- ja rakentamislakiin ja siihen liittyviksi laeiksi. 2021. Kuntaliitto. Luettu 28.1.2022.
- 4 Kanerva, Kaisa. 2019. Kunnan maapolitiikka ja sen keinot. Luentodia. Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- 5 Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/5.2.1999.
- 6 Falkenbach, Heidi; Krigsholm, Pauliina; Lönnroth, Tea; Puustinen, Tuulia; Ekroos, Ari; Häkkänen, Martti; Kortelainen, Jeremias; Luomala, Noora; Rausmaa, Salla & Toivanen, Mia. 2021. Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. Tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.
- 7 Holopainen, Matti. 2014. Maapolitiikka kunnan kehittämisvälineenä. Diaesitys. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://docplayer.fi/4759991-Maapolitiikka-kunnan-kehittamisvalineena-mita-tontinluovutuksella-ohjataan-ja-mitka-ovat-tontinluovutuksen-kehitystarpeet-kasvavilla-seuduilla.html>>. Luettu 24.3.2022.
- 8 Suomen perustuslaki. 1999. 731/11.6.1999.
- 9 Rinkinen, Kristiina. 2017. Maapolitiikkaa Uudellamaalla – keinovalikoima aasta ööhön. Verkkoaineisto. Helsinki: Uudenmaan liitto. Luettu 2.2.2022
- 10 Rintamäki, Vesa. 2007. Maankäytösopimus – katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- 11 Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa. 2018. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- 12 Holopainen, Matti. Maankäytösopimukset. Maapolitiikan opas. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/maankayttosopimukset>>. Luettu 18.1.2022

- 13 Holopainen, Matti. 2019. Maankäyttö ja yhdyskuntarakentamisen prosessit/MRL:n uudistushanke. Diaesitys. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2019/09/Holopainen_Ajankohtaista%20MRL%20uudistus%20ja%20kuntien%20kaavamopolitiikka%202019.pdf>. Luettu 20.1.2022.
- 14 Holopainen, Matti. Kehittämiskorvaus lainsäädännöllinen näkökulma. Maapolitiikan opas. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/kehittamiskorvaus/lainsaadannollinen-nakokulma>>. Luettu 21.1.2022.
- 15 Holopainen, Matti. 2013. Yleisten alueiden toteuttaminen. Maapolitiikan opas. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/yleisten-alueiden-toteuttaminen>>. Luettu 26.1.2022.
- 16 Viitanen, Kauko & Seppälä, Janne. 2020. Katualueen ilmaisaantioikeuden poistaminen. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- 17 Kiinteistönmuodostamislaki. 1995. 554/12.4.1995.
- 18 Maankäyttö- ja rakennusasetus. 1999. 895/10.9.1999.
- 19 Holopainen, Matti. Kaavan toteuttamisesta johtuva korvaaminen. Maapolitiikan opas. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/kaavan-toteuttamisesta-johtuva-korvaaminen>>. Luettu 31.1.2022
- 20 Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma, osallistava ja osaava Suomi. 2019. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuja.
- 21 Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus 29.11.2021 § 455. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Pöytäkirja 29.11.2021/ § 455.
- 22 Asemakaavan selostus (A-2801a). 2021. Lahden kaupunki.
- 23 Paavola, Kauppakatu, Seponkatu, Saimaankatu ja Sammonkatu. Verkkoaineisto. Lahden kaupunki. <<https://www.lahti.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkiympariston-suunnittelu/asemakaavoitus/kaavatyokohdeet/paavola-kauppakatu-seponkatu-saimaankatu-ja-sammonkatu/>>. Luettu 30.3.2022.

Liite 1: Lahden kaupungin maankäyttösopimusprosessin toiminto-ohje.

 LAHDEN KAUPUNKI/MAANKÄYTTÖ MAANKÄYTTÖSOPIMUSPROSESSIN TOIMINTO-OHJE	Toiminto-ohje	Tunnus TO numero 4510 pvm 1.10.2015
Toiminnan laatuksiteerit Laaditaan MKRL:N 12a luvun periaatteiden mukaisesti kaavaehdotuksen nähtävillä olon päätyttyä kaupungin ja muiden asianosaisten näkökohdat huomioiden. Sopimus pyritään laatimaan mahdollisimman nopeasti kaavaehdotuksen nähtävillä olon päätyttyä.		Hyväksynyt Veli-Pekka Toivonen Laatinut Maapoliitikansryhmä

Toiminnan kuvaus	Työohje/viite	Vastuuhenkilö
MKRL 12 a lukua soveltaen		
1. Maankäyttösopimuksen laatimistarpeesta tiedotetaan vuosittain laadittavassa kaavoituskatsauksessa.		kaavoittaja
2. Ennen kaavahankkeeseen ryhtymistä maanomistajaa tiedotetaan maankäyttösopimuksen laadintaperiaatteista.		maankäyttö.ins geod.
3. Kaavoituksen käynnissä ollessa maanomistajan kanssa laaditaan luonnoslaskelmia eri maankäyttöratkaisujen vaikutuksista maankäyttösopimuksen sisältöön. Luonnoslaskelmien laatimisen pohjaksi selvitetään mm: -sopimuskomppanin maanomistus kaava-alueella ja maanomistuksen jakautuminen eri maankäyttömuotoihin -kaavassa oleva ja hänelle tekeillä olevalla kaavalla tuleva rakennusoikeus. -mahdolliset maan luovutukset ja saannot sekä niihin liittyvät asiakirjat (ks. mallit). -mahdolliset rakennusten purut ja niiden kustannukset -mahdolliset saastuneet maa -putkien ja johtojen sijainnit sekä siirrot -laaditaan laskelma kunnallistekniikan rakentamisen alustavista kustannuksista - selvitetään mahdolliset rasitukset ja rasitteet.		kartoittaja maankäyttö.ins geod. maankäyttö.ins. geod. kartoittaja
4. Kaavaehdotuksen nähtävillä olon päätyttyä laaditaan lopullisen kaavaehdotuksen ja tehtyjen selvitysten pohjalta lopullinen maankäyttösopimusesitys (ks. mallipohja).		maankäyttö.ins geod.
5. Käydään lopulliset neuvottelut maankäyttösopimusesityksen sisällöstä.		maankäyttö.ins. geod.
6. Selvitetään, että nimenkirjoitusoikeudet ja mahdolliset valtuutukset sekä vakuudet ovat osapuolilla kunnossa.		maankäyttö.ins. geod.
7. Laaditaan lopullinen maankäyttösopimus, jonka osapuolet allekirjoittavat. Tulee muita osapuolia paitsi kaupunkia sitovaksi allekirjoituksin.		maankäyttö.ins. geod.
8. Päätösesityksen laatiminen kaavaehdotuksen ja lopullisen maankäyttösopimuksen pohjalta.		TYLA tai KH
9. Päätös maankäyttösopimuksen hyväksymisestä: -geodeetti pääoma-arvo alle 50.000 € -TYLA pääoma-arvo yli 50.000 €		tTYLA tai KH

10. Päätöksen lainvoimaistumisesta tiedottaminen. 11. Sopimuksessa mahdollisesti sovitun kaavoitusmaksun maksuun pano. 11. Maankäyttö sopimuksen täytäntöönpano, kun asemakaava lainvoimainen: -velvoitteiden maksatus ja täyttymisen seuranta. 12. Sopimus ja seuranta päättyy, kun sopimuksen mukaiset velvoitteet täytetty.		kiinteistö.siht. kiinteistö.siht. kartoittaja kartoittaja
Ongelmat (oma näkemys):		
Ongelmat (muiden näkemys):		

Liite 3: Ote katualuelistasta.

Tunnus	Kaava	Pinta-ala m2				
398-10-9901-63	398 54286/A	1,351469				
398-10-9901-75	398 A-2496	33,28769				
398-10-9901-83	398 A-2273a	52,2316			Katupalojen määrä	
398-10-9901-89	398 A-2496	33,3041			687	
398-12-9901-162	398 A-1077b	173,5742				
398-12-9901-162	398 A-1077b	90,13455			Maanomistajien määrä	
398-12-9901-86	398 A-1957	850,3091			496	
398-12-9901-86	398 A-1957	466,3053				
398-12-9901-86	398 A-1957	201,4109			Pinta-ala yhteensä m2	
398-12-9901-86	398 A-1957	197,3753			218252	
398-12-9901-86	398 A-1957	67,7144				
398-12-9901-86	398 A-1957	63,63366				
398-12-9901-86	398 A-1957	15,26338				
398-13-9901-212	398 A-1554	57,5086				
398-13-9901-212	398 A-1554	29,38416				
398-13-9901-213	398 A-1554	1117,978				
398-13-9901-222	398 A-2456a	98,68253				
398-13-9901-222	398 A-2456a	85,67307				
398-14-9901-52	398 N-367	476,191				
398-14-9901-52	398 N-367	325,7575				
398-15-9901-76	398 A-338	22,94772				
398-15-9901-84	398 A-1000	58,43519				
398-15-9901-84	398 A-1000	39,90654				
398-15-9901-94	398 A-2393	370,1391				
398-15-9901-94	398 A-2393	61,33756				
398-16-9901-67	398 A-039	127,6777				
398-16-9901-67	398 A-039	93,35376				
398-17-9901-89	398 A-092	261,67				
398-19-9901-1	398 A-222	800,8221				
398-19-9901-1	398 A-222	4,721041				
398-22-9901-151	398 A-099	3,383013				
398-22-9901-151	398 A-099	1,906269				
398-22-9901-155	398 A-1726	14,38087				
398-22-9901-156	398 53617/A	257,3836				
398-23-9901-57	398 A-454	276,9588				