

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2002 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 53/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Auvo Haapanala ja ylijohtaja Pekka Kangas, ympäristöministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja neuvotteleva virkamies Pekka Pelkonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- ylijohtaja Pauli Karvinen, Maanmittauslaitos
- aluepäällikkö Kimmo Drotar, Valtion asuntorahasto
- tonttipäällikkö Jussi Eerolainen, Espoon kaupunki
- toimistopäällikkö Kalevi Vanhanen, Helsingin kaupunki

- kaupungin geodeetti Jorma Pöyhä, Kuopion kaupunki
- kaavoitusinsinööri Viljo Keskitalo, Rovaniemen maalaiskunta
- yksikön päällikkö Leena Karessuo, Suomen Kuntaliitto
- hallintojohtaja Mauri Eskonen, Tampereen kaupunki
- professori Kauko Viitanen, Teknillinen korkeakoulu
- maankäyttöpäällikkö Tapio Järvi, Kapiteeli Oy
- vt. maakuntajohtaja Ilmi Tikkanen ja kaavoituspäällikkö Oskari Orenius, Itä-Uudenmaan liitto
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Kristiina Mattila, Suomen toimitilaja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- varatuomari Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- järjestösihteeri Juha Saarimäki, Suomen Omakotiliitto r.y.
- aluepäällikkö Harri Helin, Suomen luonnon-suojeluliitto ry
- dosentti Olavi Syrjänen.

Lisäksi valiokunta on saanut seuraavien tahojen kirjalliset lausunnot:

- Suomen Arkkitehtiliitto
- Säkylän kunta
- Suomen Kiinteistöliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

Maankäytösopimusten suhdetta kaavoitusmenettelyyn ehdotetaan samalla nykyisestään

selvennettäväksi siten, että kaavoituksen ensisijaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa sopimusmenettelyyn korostetaan sekä sopimusmenettelyn avoimuutta ja kaavoitusmenettelyn osallisten mahdollisuuksia saada tieto valmis-teilla olevasta maankäytösopimuksesta parannetaan. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kaavojen sisällöstä ei voida sitovasti sopia.

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakiehdotuksen puollettavuus

Maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotusten keskeisenä tavoitteena on luoda kunnille paremmat edellytykset tarjota riittävästi tontteja kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon ja muuhun rakentamiseen ilman, että kaavojen toteuttamiskustannukset ovat esteenä. Tavoitteen toteuttamiseksi ehdotetaan, että osa kaavoituksen kustannuksista siirretään niiden maanomistajien maksettavaksi, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä. Kustannusten siirrosta sovittaisiin ensisijaisesti kunnan ja maanomistajan välisin maankäytösopimuksin. Jos sopimukseen ei päästä, kunta voisi periä maanomistajalta kustannukset kehittämiskorvauksena.

Maan kaavoitusmahdollisuuksien lisääminen on valiokunnan mielestä erittäin tärkeää erityisesti kasvukeskusten asuntorakentamisen kannalta. Selvitykset osoittavat, että väestöltään kasvavilla seuduilla kunnallistekniikan ja uusien asukkaiden tarvitsemien palveluiden rahoitusvaikeudet ovat keskeisiä syitä, joiden vuoksi kunnat eivät voi ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotarjonnan turvaamiseksi riittävää tonttituotantoa. Tonttipula synnyttää kysynnän ja tarjonnan epäsuhteen tontti- ja asuntotarjonnassa, mikä on omiaan nostamaan sekä tonttien että asuntojen hintoja.

Yleisarvionaan valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen siitä, että ehdotetut lainmuutokset lisäävät mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen kehittämiseen maanomistustilanteesta ja sopimushalukkuudesta riippumatta. Valiokunta katsoo myös, että lakiehdotus jakaa kaavojen to-

teuttamisvastuuta nykyistä oikeudenmukaisemmin ja tasapuolisemmin kunnan veronmaksajien ja kaavasta merkittävästi hyötyä saavien kesken.

Valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä eräin pienin tarkistuksin. Tarkistukset perustellaan mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yleisperusteluissa valiokunta arvioi vielä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Maankäyttösopimukset. Perustuslakivaliokunta kiinnittää maankäyttösopimuksia koskevan pykäläehdotuksen osalta huomiota perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän perustuslainsäädännön kannalta lakiehdotuksen 91 b §:n 2 momentti voisi olla ongelmallinen, jollei säännöstä tulkita niin, että maankäyttösopimuksen sitovuus voi seurata vasta nähtävänäoloajan päätyttyä. Asianmukaisinta perustuslakivaliokunnan mielestä on, että sopimus voidaan tehdä sitovasti aikaisintaan sen jälkeen, kun kunnan perustellut kannanotot kaavaehdotuksesta tehtyihin muistutuksiin on esitetty. Ehdotuksen sanamuodon tarkistamista onkin syytä harkita.

Ympäristövaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 91 b §:n 2 momentin mukaan maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen jälkeen kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Valiokunta katsoo, että tätä säännöstä on sen sanamuodon mukaisesti tulkittava niin, että sopimuksen sitovuus voi seurata vasta nähtävänäoloajan päätyttyä. Perustuslakivaliokunnan harkittavaksi ehdottaman tarkistuksen kannalta ongelmallista on, että lainsäädäntö ei nimenomaisesti edellytä kunnan perusteltua kannanottoa tehtyihin muistutuksiin muulloin kuin niissä tapauksissa, joissa muistutuksen tekijä on sitä pyytänyt. Sopimuksen kytkeminen kunnan kannanottojen esittämiseen olisi myös varsin tulkinnanvaraista. Epäselväksi jäisi, minkä kunnan viranomaisen kannanotto on riittävä. Lopullisen kannan muistutuksen johdosta kunta ottaa vasta hyväksyessään kaavan.

Ympäristövaliokunta korostaa säännöksen tarkoituksen kannalta olevan olennaista, että kaavoituksen tavoitteista ja sisällöstä voidaan käydä julkista keskustelua ja osallisilla on mahdollisuus esittää kantansa suunnitellusta kaavasta ennen osapuolia sitovan sopimuksen tekemistä. Tämä mahdollisuus osallisilla on jo siinä vaiheessa, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut nähtävillä. Tämän vuoksi valiokunta pitää 91 b §:ää hallituksen esityksen mukaisessa muodossa perusteltuna. Sopimuksen sitovuusajankohdan kytkeminen kunnan kannanottojen esittämiseen ei toisi asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta erityistä hyötyä ja tekisi säännöksen tulkinnanvaraiseksi.

Kehittämiskorvaus. Yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin on 91 a §:n perusteella velvollinen osallistumaan asemakaavoitettavan alueen maanomistaja, jolle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksessa näyttää jäävän avoimeksi, missä määrin edellytyksellä "merkittävä hyöty" voi olla itsenäistä merkitystä esimerkiksi 91 c §:n 4 momentissa ja 91 e §:n 1 momentissa oleviin rajauksiin verrattuna. Asiaa on syytä täsmentää.

Ympäristövaliokunta ehdottaa huomautuksen perusteella lakiehdotuksen 91 c §:n 4 momenttia muutettavaksi. Muutosehdotukset selostetaan mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kaavanmuutostilanteet. Perustuslakivaliokunta toteaa lakiehdotuksessa jäävän avoimeksi myös, otetaanko ja miten myöhemmässä kaavanmuutostilanteessa huomioon kerran maksettu sopimusperusteinen korvaus tai kehittämiskorvaus, esimerkiksi muutoksen merkityksessä aiemmin korvatun lisärakennusoikeuden supistamista. Asia on aiheellista täsmentää jatkossa.

Ympäristövaliokunta toteaa, että tilanteessa, jossa rakennusoikeutta supistetaan, ei synny edellytyksiä uuden kehittämiskorvauksen määrittämiselle, jollei kysymys ole aikaisempaa suurempaa hyötyä tuottavasta käyttötarkoituksen muutoksesta. Toisaalta lakiehdotus ei edellytä jo suoritettua kehittämiskorvauksen palauttamista-

kaan. Suoritettu kehittämiskorvaus on perustunut kunnan aikaisemman kaavan toteuttamiskustannuksiin. On myös huomattava, että kehittämiskorvaus on aikaisemman kaavan pohjalta voitu periä vasta siinä vaiheessa, kun maanomistaja on käyttänyt hyväkseen kaavan hänelle tuoman hyödyn joko saamalla rakennusluvan tai luovuttamalla kiinteistön vastikkeellisella saannolla. Ympäristövaliokunta toteaa vielä, että lainsäädäntö ei muissakaan tilanteissa edellytä maanomistajalle maksettavaksi korvausta aikaisemmassa kaavassa osoitetun rakennusoikeuden supistamisesta. Myöskään sopimusperusteisen korvauksen osalta ehdotus ei merkitse muutosta nykyiseen tilanteeseen.

Edellä esitetyillä perusteilla ympäristövaliokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen tarkistamiseen ole tältä osin syytä.

Muutoksenhaku. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että kehittämiskorvauksen määräämispäätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella. Valitusoikeus määräytyy kuitenkin hallintolainkäyttölain mukaisesti eli kuuluu vain asianosaiselle. Kunnallisvalituksen käytöstä seuraa, että valitusperusteet on esitettävä yksilöidysti jo valituskirjelmässä. Kunnallisvalituksessa valitusaste ei voi valituksen johdosta muuttaa päätöstä, esimerkiksi kehittämiskorvauksen määrää, vaan pelkästään palauttaa asian ensiasteeseen. Perustuslakivaliokunta arvioi, että kunnallisvalitus johtaa aiheettoman raskaaseen ja hitaaseen muutoksenhakumenettelyyn. Asiaa on tarpeen arvioida vielä jatkokäsittelyssä.

Ympäristövaliokunta toteaa, että valitusoikeus kehittämiskorvausta koskevaan päätökseen on asian luonne huomioon ottaen perusteltua rajata laillisuusperusteisiin. Kun maanomistajaa on päätöstä valmisteltaessa kuultava (91 h §), hänellä voidaan katsoa olevan hyvät edellytykset esittää valituskirjelmässä valituksen perusteet kunnallisvalituksen edellyttämällä tavalla. Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevien valitusten voidaan arvioida olevan pääosin sellaisia, joissa valituksen hyväksyminen edellyttää asian palauttamista kunnan viran-

omaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa useat maanomistajat ovat valittaneet samaa aluetta koskevasta kehittämiskorvauspäätöksestä. Muutoinkaan ei ole perusteltua, että tuomioistuin tekee päätöksen korjaamisen edellyttämät laskelmat ja muuttaa esimerkiksi korvauksen rahamäärää palauttamatta asiaa kunnan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

Kunnallisvalitukseen valituslajina liittyy myös kuntalain mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn soveltaminen. Jos kehittämiskorvauksen määrääminen on ollut kunnan muun viranomaisen kuin kunnanvaltuuston tehtävänä, olisi päätökseen tyytymättömän ennen valittamista tehtävä asiassa kuntalain (365/1995) 89 §:n mukainen oikaisuvaatimus.

Edellä esitetyin perustein ympäristövaliokunta pitää kunnallisvalitusta hallintovalitusta paremmin kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen soveltuvana valituslajina.

Yksityiskohtaiset perustelut

91 a §. Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Pykälän 1 momentissa on perussäännös asemakaavoittettavan alueen maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos asemakaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä.

Valiokunnan huomiota on tässä yhteydessä kiinnitetty "merkittävän hyödyn" määrittämisen hankaluuteen.

Pykälän perustelujen mukaan hyödyn määrää arvioitaisiin asemakaavoittettavan alueen kiinteistöjen arvonnousun perusteella. Kiinteistön arvonnousun määrittelyssä sovellettaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisia periaatteita. Kysymys siitä, milloin hyöty on merkittävä, jää kuitenkin lakiehdotuksen mukaan ratkaistavaksi kussakin tapauksessa erikseen, sillä tapaukset ovat vaihtelevia ja merkittävän hyödyn määrittelyyn vaikuttavat tekijät ajan myötä muuttuvia.

Yhdessä suhteessa lakiehdotus täsmentää merkittävän hyödyn käsitettä. Ehdotuksen 91 c §:n 4 momentin mukaan vain asumiseen kaavoitettavasta alle 400 kerrosneliömetrin rakennusoikeudesta ei saa määrätä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvausta. Alle 400 kerrosneliömetrin rakennusoikeutta asuntorakentamiseen pidettäisiin siten suoraan lain nojalla sellaisena hyötynä, joka ei ole merkittävä.

Valiokunta korostaa, ettei maanomistaja ole neliömetrirajan ylittyessä automaattisesti velvollinen osallistumaan kaavakustannuksiin. Tällöinkin on tapauskohtaisesti ratkaistava, onko kiinteistön arvonnousu sellainen, että maanomistajalle syntyy merkittävää hyötyä. Esityksen perustelujen mukaan merkittävää hyötyä voidaan nykytilanteessa tuskin katsoa syntyvän asuntorakentamisessa edes alle 500 kerrosneliömetrin rakennusoikeudesta. Tämä perustelukananotto on tarkoitettu ohjaamaan lain soveltamista.

91 c §. Kehittämiskorvaus. Pykälän 4 momentin mukaisella kehittämiskorvauksen perimiskielloilla alle 400 kerrosneliömetrin asuntorakentamisoikeudesta pyritään rajaamaan yksittäinen pientalorakentaminen (esim. omakotitalot, paritalot) lakisääteisen yhdyskuntarakentamisen kustannusvastuun ulkopuolelle. Valiokunta ehdottaa, että neliömetriraja muutetaan 500 kerrosneliömetriksi. Valiokunta pitää rajan korottamista tarpeellisenä siitä huolimatta, että kunta voi ehdotetun momentin mukaan päättää korkeamman rajan soveltamisesta kunnassa tai tietyllä kaava-alueella. Säädöstekstiin otetuilla rajoilla on ohjaavaa vaikutusta, ja lakiehdotuksen mukainen neliömetriraja on paritalojen osalta niukka, kun otetaan huomioon uudistetun maankäyttö- ja rakennuslain kerrosalan määrittämistä koskevat säännökset. Myös lain soveltajan kannalta on selkeämpää, että lakitekstissä ja perusteluissa puhutaan samasta neliömäärästä.

Valiokunta ehdottaa 4 momenttia täsmennettäväksi myös siltä osin, että muissa tilanteissa (yli 500 kerrosneliömetrin asuntorakentamisoikeus ja rakennusoikeus muuhun käyttötarkoitukseen) kehittämiskorvauksen määräämi-

nen kytketään säädöstasolla 91 a §:n mukaiseen merkittävän hyödyn syntymiseen maanomistajalle. Muutosehdotus perustuu perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Myös osa ympäristövaliokunnan kuulemista asiantuntijoista piti säännöstä tältä osin epäselvänä.

91 d §. Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Ympäristövaliokunnan huomiota on kiinnitetty pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja toisen virkkeen sanamuodolliseen eroon velvoittavuuden kannalta. Ensimmäisen virkkeen mukaan kustannukset voidaan ottaa huomioon ja toisen virkkeen mukaan kustannukset otetaan huomioon.

Jotta sanamuotoero ei aiheuttaisi erilaisia tulkintoja, valiokunta ehdottaa toisen virkkeen sanamuodon tarkistettavaksi ensimmäisen virkkeen mukaisesti muotoon "voidaan ottaa huomioon".

91 f §. Kehittämiskorvauksen enimmäismäärä. Pykälän mukaan kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta.

Valiokunta on pohtinut, onko ehdotettu enimmäiskorvauksen määrä liian korkea. Saadun selvityksen mukaan maankäyttösopimuksissa sovitut korvausmäärät ovat olleet keskimäärin 30–40 prosenttia kiinteistön arvonnoususta. Valiokunta ei kuitenkaan ehdota pykälää muutettavaksi, koska joissakin maankäyttösopimuksissa on käytetty 60 prosentin korvausraja. Enimmäiskorvauksen alentaminen muuttaisi siten nykyistä sopimuskäytäntöä, mitä valiokunta ei pidä perusteltuna.

Valiokunta korostaa pykälän soveltamisen kannalta, että kysymyksessä on enimmäiskorvaus. Valiokunta korostaa myös sitä, että ehdotetun pykälän mukaan kunta voi päättää soveltaa kunnassa tai kaavoitettavalla alueella alhaisempaa kehittämiskorvauksen enimmäismäärää.

Valiokunnan mielestä kehittämiskorvauksen suuruuden osalta on tarpeen antaa lain soveltajille tarkempia ohjeita. Ohjeissa on tarpeen selventää myös muilta osin nyt hyväksyttävien lain-

muutosten soveltamista, muun muassa kehittä-
miskorvauksen määrittämisen perusteita ja mer-
kittävän hyödyn määrittämistä.

Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan,
että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa
lainsäätämisyksityksessä.

Päätösehdotus

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta
ehdottaa kunnioittavasti,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin
hallituksen esityksen mukaisena paitsi
91 c ja 91 d § muutettuina seuraavasti:*

91 c §

Kehittämiskorvaus

(1—3 mom. kuten HE)

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maan-
omistajalle, jonka omistamille alueille osoite-
taan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asun-
torakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai ra-
kennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 ker-
rosneliömetriä. Muulle maanomistajalle kehittä-

*miskorvaus saadaan määrätä, jos asemakaavas-
ta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua mer-
kittävää hyötyä. Kunta voi päättää kunnassa tai
tietyllä kaava-alueella sovellettavasta kor-
keammasta rajasta.*

91 d §

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

Edellä tarkoitettuina kaava-aluetta palvele-
van yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voi-
daan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että
sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta mer-
kittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen
ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnitte-
lu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankin-
takustannukset kaava-aluetta merkittävässä
määrin palvelevien yleisten rakennusten raken-
tamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-
aluetta. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnal-
le kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja
kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnas-
ta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheu-
tavat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty
59 §:n nojalla.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
jäs. Mikko Elo /sd
Christina Gestrin /r
Anne Holmlund /kok
Seppo Kanerva /lib (osittain)
Tarja Kautto /sd
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)

Jari Leppä /kesk
Hanna Markkula-Kivisilta /kok
Säde Tahvanainen /sd
Hannu Takkula /kesk
Pia Viitanen /sd
Pekka Vilkuna /kesk
vjäs. Janina Andersson /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Salme Kandolin.

VASTALAUSE

Perustelut

Keskustan ympäristövaliokuntaryhmän mielestä maankäyttö- ja kaavoituslakikäsittelyä vaatii myönteistä lainsäädäntöä ohjatakseen sopimuskäytännön sopusointuun kaavoituksen vaatiman avoimen kansanvallan kanssa. Samoin on tilanteita, joissa olisi kohtuullista, että saman alueen maankäytön historian vuoksi myös sellaiset maanomistajat, jotka eivät tee sopimusta kustannusten jakamisesta kunnan kanssa, voitaisiin tasapuolisesti velvoittaa osallistumaan kustannuksiin. Katsomme, että erityisesti kasvuseuduilla maankäytösopimusten avulla saadaan kasvua rahoitettua tonttikaupassa liikkuvalla rahalla, josta sekä kunta että yksityinen maanomistaja hyötyvät.

Lainsäädännöllisen pohjan puuttuessa maanomistajat ovat jo pitkään vapaaehtoisin sopimuksin sitoutuneet kunnalle kaavoituksesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Kunnilla ei useinkaan ole taloudellisia edellytyksiä yksityisessä omistuksessa olevien alueiden kaavoitukseen ilman maanomistajan kustannuspanosta.

Valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus on pääosiltaan oikeasuuntainen. Muutamat olennaiset kohdat, joissa ratkaistaan se, millaisissa tapauksissa yksityinen maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, mitä nämä kustannukset ovat ja miten ne on määriteltävä ja kuka maksuvelvollisuudesta vastaa, edellyttävät vastalauseessa tarkoitettuja muutoksia.

91 c § määrittää sen, milloin kehittämiskorvauksia ei määrätä. Hallituksen esityksessä ehdotettu 400 kerrosneliömetrin raja on liian alhainen. Se ei usein vastaa kunnolla kuin yhtä omakotitonttia, eikä aina sitäkään. Kyse ei silloin mielestämme ole 91 a §:ssä edellytetystä kaavoituksen tuomasta "merkittävästä hyödystä". Rajan on siten oltava esittämämme 500 kerrosneliömetriä.

Edellytämme lisäksi, että edellä mainittua maksua voidaan periä vasta tämän rajan ylittävältä osalta. 500 neliömetrin rajan käyttäminen johtaisi käytännössä aina tuntuvaan maksun maksamiseen. Tosiasiassa, kun kaavan tuoma hyöty nousisi yhden tontin sijasta kahteen tonttiin, joutuisi korvauksen maksamaan molemmista tonteista, ja se söisi usein kokonaan toisen tontin tuoman kauppahinnan. Siksi vain ylittävän osan käyttö olisi välttämätöntä. Maanomistajan oikeusturvan kannalta on ongelmallista se, että pienten tonttien kohdalla kaavan nähtävillä olon aikana ei varmasti edes tiedetä, kuinka paljon tontille merkitty rakennustehokkuus tuo neliömetreinä rakennusoikeutta. Se selviää vasta jälkikäteen tontin mittauksen yhteydessä. Siksi saattaa syntyä oikeusmurhia, joissa kaavan nähtävillä ollessa omistaja ei valita kaavasta, koska arvelee rakennusoikeuden jäävän alle 400 neliömetrin, mutta tontin mittauksen yhteydessä muodostuvan tontin rakennusoikeus saattaa nousta yli tuon rajan. Edellä mainitut tekijät huomioon ottaen lainsäädännöksessä rajattu maksun periminen "ylittävään osaan" toisi oikeudenmukaisemman lopputuloksen.

91 d §:ssä tulee mielestämme tarkemmin määrittää ne kustannukset, joihin maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan. Erityisesti kadut ja puistot ja niihin liittyvä tekniikka voidaan rakentaa kovin erilaisin kustannuksin. Silloin kun maksuvelvollisuutta käytetään, pitäisi kunnallistekniikan taso luonnollisesti rajoittaa minimivaatimukset täyttäväksi. Hienouksien rakentamista ei yksityisin kustannuksin tule sallia.

91 g §:ssä säädettävän kehittämiskorvauksen määrittäminen pitää mielestämme päättää kunnan sijasta puolueettomassa lunastustoimituksessa, jos osapuolet eivät pääse asiassa yksimielisyyteen. Lunastustoimituksessa arvioitaisiin siten korvauksen perusteina käytettävän kunnallistekniikan kustannustaso sekä kaavoituksen arvonnousu.

91 g §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotettu kehittämiskorvaukselle suoritettava korko on Keskustan ympäristövaliokuntaryhmän mielestä tarpeeton. Kuntien käytössä oleva kiinteistöverotuksen tehokas käyttö ajaa saman asian. Kahden rinnakkaisen instrumentin käyttö on tässä suhteessa epätarkoituksenmukaista.

Lakiehdotuksen 91 i §:ssä säädetään siitä, kuka maksaa kehittämiskorvauksen. Valiokunnan mietinnöstä poiketen olisi mielestämme oikeampaa, että kunnallistekniikan liittymismaksujen tapaan se, joka hakee rakennuslupaa ja hyödyntää kaavan tuoman rakennusoikeuden, maksaa myös kehittämiskorvauksen, jolla tontti on saatettu kunnallistekniikan osalta rakennettavaksi kuntoon. Valiokunnan mietinnössä omak-

suttu ratkaisu johtaa siihen, että tonttikaupassa kaupan hinnasta tuntuva osa on tosiasiaassa kehittämiskorvausta. Tämä kehittämiskorvaus vaikuttaa näin ollen myös tonttikaupan seurauksena maksettavaan luovutusvoittoveroon. Edellä sanottua ei voida pitää perusteltuna ja oikeudenmukaisena.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti (Vastalauseen muutosehdotus):

Vastalauseen muutosehdotus:

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

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

12 a luku

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

91 a ja 91 b § (Kuten YmVM)

91 c §

Kehittämiskorvaus

(1—3 mom. kuten YmVM)

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai ra-

kennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliömetriä. *Kustannuskorvausta aletaan periä vasta tämän rajan ylittävistä osasta. (Poist.)* Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta.

91 d §

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

(1 mom. kuten YmVM)

Edellä 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otetaan huomioon (*poist.*) arvioidut hyväksytyn kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset (*poist.*). *Kustannukset eivät saa nousta suuremmiksi kuin mitä yleisesti pidetään*

kunnallistekniikan vähimmäistason saavuttamiseksi välttämättömänä.

(3 mom. kuten YmVM)

91 e ja 91 f §
(Kuten YmVM)

91 g §

Kehittämiskorvauksen määrääminen (poist.)

Kehittämiskorvauksen määräämisestä *päätetään puolueettomassa lunastustoimituksessa, jos asianosaiset eivät pääse asiassa yksimielisyyteen.* Päätös on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Päätöksestä tulee ilmetä korvauksen määräämisen perusteet.

(2 mom. kuten YmVM)

(3 mom. *poist.*)

91 h §
(Kuten YmVM)

91 i §

Vastuu kehittämiskorvauksesta ja kehittämiskorvauksen maksuunpanon ajankohta

Kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaa se, joka *hakee rakennuslupaa ja hyödyntää kaa-*

van tuoman rakennusoikeuden. Kehittämiskorvaus määrätään maksuun sen jälkeen kun rakennuslupa on myönnetty.

(2 mom. kuten YmVM)

91 j — 91 p §
(Kuten YmVM)

14 luku

Yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuva korvaus

104 §
(Kuten YmVM)

25 luku

Muutoksenhaku ja viranomaisen oikaisukehotus

189 a ja 189 b §
(Kuten YmVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten YmVM)

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 2003

Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Hannu Takkula /kesk
Jari Leppä /kesk

Pekka Vilkuna /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

YmVM 22/2002 vp — HE 167/2002 vp

Vastalause