

**KEMIN KAUPUNGIN MAAPOLIITTISEN OHJELMAN LAA-  
TIMINEN JA EHDOTUS MAAPOLIITTISEKSI OHJELMAKSI  
2014 - 2016**

Paulus Rantajärvi

Opinnäytetyö  
Alueiden käytön suunnittelun koulutusohjelma  
Maanmittausinsinööri (YAMK)

2014

LAPIN AMMATTIKORKEAKOULU

TEKNIikka JA LIIKENNE

Alueiden käytön suunnittelun koulutusohjelma

**KEMIN KAUPUNGIN MAAPOLIITTISEN OHJELMAN LAA-  
TIMINEN JA EHDOTUS MAAPOLIITTISEKSI OHJELMAKSI  
2014 - 2016**

Paulus Rantajärvi

2014

Toimeksiantaja Kemin kaupunki, Maankäyttö- ja mittaustoimi

Ohjaava yliopettaja Aune Rummukainen

Hyväksytty \_\_\_\_\_, 2014 \_\_\_\_\_

Työ on ammattikorkeakoulujen verkkokirjastossa (Theseus.fi)

Tekniikka ja liikenne  
Alueiden käytön suunnittelu

---

<b>Tekijä</b>	Paulus Rantajarvi	Vuosi	2014
<b>Toimeksiantaja Työn nimi</b>	Kemin kaupunki Kemin kaupungin maapoliittisen ohjelman laatiminen ja ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi 2014 - 2016		
<b>Sivu- ja liitemäärä</b>	71		

---

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on esitellä ne maapoliittiset keinot, joita voidaan hyödyntää Kemin kaupungin maapoliitikassa, ja esitellä niiden käyttämisen periaatteet. Työn tarkoituksena on myös välittää tietoa maapoliitikasta kaupungin viranhaltijoille ja päätöksentekijöille.

Kemin kaupungin nykyinen maapoliitikka on kohtalaisen hyvin hoidettua. Maapoliitikan kaikkia keinoja ei ole hyödynnetty nykyisessä maapoliitikassa, mutta niitä käyttämällä voitaisiin edistää maapoliitikan suunnitelmallisuutta ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumista. Suunnitelmallisella maapoliitikalla on myös mahdollista tukea kaupungin taloutta pitkällä tähtäimellä.

Opinnäytetyöhön on haettu tietoperustaa lainsäädännöstä, kuntaliiton ohjeistuksesta ja alaa käsittelevästä kirjallisuudesta. Kaupungin nykyiseen maapoliittiseen tilanteeseen on haettu tietoa kaupungin teknisen palvelukeskuksen toimintakertomuksista ja kaupungin kirjanpidosta.

Opinnäytetyön tuloksena on ehdotus Kemin kaupungin maapoliittiseksi ohjelmaksi 2014 – 2016. Ehdotus on tehty kaupungin nykyisen maapoliittisen tilanteen lähtökohdista ja ehdotuksessa on esitetty, että kaikki maapoliittiset keinot otetaan käyttöön. Ehdotus on mahdollista viedä sellaisenaan päätöksentekokoelimiin käsiteltäväksi tai käyttää maapoliittisen ohjelman runkona.

Avainsanat

maankäyttö, maapoliitikka

School of Industry and Natural Resources  
Degree Programme in Landscape Management

---

<b>Author</b>	Paulus Rantajärvi	<b>Year</b>	2014
<b>Commissioned by</b>	City of Kemi		
<b>Subject of thesis</b>	Compilation of City of Kemi land policy program and a proposal for land policy program for years 2014 - 2016		
<b>Number of pages</b>	71		

---

The aim of this study is to present the land policy resources which can be used in land-use policy of the City of Kemi and to introduce the use of the principles. The purpose of this study is to provide information on land policy to the city's officials and policy makers.

Kemi's current land policy is moderately well organized. All resources of land policy have not been utilized in the current land policy but by using them the land policy would promote implementation and equal treatment. Systematic land policy also has the potential to support the city's economy in the long run.

The knowledge base for this thesis has been applied from legislation, directing of the association of municipalities and existing literature. Knowledge of the city's current land policy situation has been applied from the technical service center's annual reports and accounting of the city.

The result of this thesis is a proposal to the City of Kemi land use program for years 2014-2016. The proposal has been made based on the current land policy situation and in the proposal it has been suggested that all land policy methods are introduced. The proposal is possible to take to the decision making as it is or use as a backbone of the land policy program.

Key words                      land use, land policy

## SISÄLLYS

<b>KUVIOLUETTELO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>2</b>
1.1 TYÖN TAUSTAA JA TOIMEKSIANTAJAN ESITTELY .....	2
1.2 TYÖN TARKOITUS .....	2
<b>2 MAAPOLIITIIKKA .....</b>	<b>4</b>
2.1 MAAPOLITIikka KÄSITTEENÄ .....	4
2.2 MAAPOLITIikka JA KUNTATALOUS .....	5
2.3 MAAPOLIITTINEN OHJELMA .....	6
2.4 MAAPOLITIikka, KAAVOITUS JA YHTEISTYÖN SOVITTAMINEN .....	6
2.5 MAAN ANSIOTON ARVONNOUS .....	7
<b>3 MAANHANKINTAPOLITIikka .....</b>	<b>9</b>
3.1 RAAKAMAA JA SEN HANKKIMINEN .....	9
3.1.1 Raakamaan käsite .....	9
3.1.2 Raakamaan hankinta vapaaehtoisin luovutuksin .....	10
3.1.3 Raakamaan lunastaminen .....	11
3.1.4 Etuosto-oikeus .....	14
3.2 MUUN MAAN HANKINTA .....	16
3.3 YLEISTEN ALUEIDEN HANKINTA .....	16
3.4 YLEISEN ALUEEN JA YLEISEN RAKENNUKSEN TONTIN LUNASTUS .....	17
3.5 RAKENNUKSEN JA ERITYISEN OIKEUDEN LUNASTAMINEN .....	18
3.6 TONTINOSAN LUNASTUS .....	19
3.7 KUNNAN LUNASTUSVELVOLLISUUS .....	20
<b>4 YKSITYISEN OMISTAMAN MAAN KAAVOITTAMINEN .....</b>	<b>23</b>
4.1 MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET .....	23
4.2 KEHITTÄMISKORVAUKSEN MÄÄRÄÄMINEN .....	25
<b>5 MAANLUOVUTUSPOLITIikka .....</b>	<b>29</b>
5.1 YLEISTÄ MAA-ALUEIDEN LUOVUTTAMISESTA .....	29
5.2 EU:N VALTIONTUKISÄÄNNÖSTEN HUOMIOIMINEN .....	29
5.3 TONTTIEN LUOVUTTAMINEN MYYMÄLLÄ .....	30
5.4 TONTTIEN LUOVUTTAMINEN VUOKRAAMALLA .....	31
5.5 TONTIN SAAJIEN VALINTA .....	32
5.6 TONTTIEN LUOVUTUSEHDOT JA HINNOITTELU .....	33
<b>6 ASEMAKAAVAN TOTEUTUMISTA EDISTÄVÄT MAAPOLIITTISET KEINOT ..</b>	<b>35</b>
6.1 YLEISTÄ .....	35
6.2 KOROTETTU KIINTEISTÖVERO .....	35
6.3 RAKENTAMISKEHOTUKSEEN PERUSTUVA LUNASTUS .....	37
<b>7 MAAOM AISUUDEN JA -POLIITIKAN HALLINTA JA SEURANTA .....</b>	<b>39</b>
7.1 RAAKAMAA- JA TONTTIVARANTO .....	39
7.2 MAAPOLITIIKAN HALLINTA JA SEURANTA .....	40
<b>8 KEMIN MAAPOLIITTISEN OHJELMAN LAATIMISEN LÄHTÖKOHDAT JA NYKYINEN MAAPOLITIikka .....</b>	<b>41</b>
8.1 RAKENTEELLISET JA TALOUDELLISET LÄHTÖKOHDAT .....	41

<b>8.2 KAAVOITUKSEN KATTAVUUS JA YHT EISTYÖ .....</b>	<b>43</b>
<b>8.3 KAUPUNGIN MAANOMISTUS .....</b>	<b>44</b>
8.3.1 Maa- ja vesialueiden omistus .....	44
8.3.2 Raakamaavaranto .....	45
8.3.3 Tonttivaranto ja muut rakennuspaikat .....	47
<b>8.4 NYKYINEN MAANHANKINTAPOLITIIKKA .....</b>	<b>49</b>
8.4.1 Raakamaan hankinta .....	49
8.4.2 Yleisten alueiden hankinta ja maanhankintavastuu .....	50
8.4.3 Rakennuspaikkojen ja muiden alueiden hankinta .....	50
<b>8.5 NYKYINEN MAANLUOVUTUSPOLITIIKKA JA TONTTIEN KYSYNTÄ .....</b>	<b>51</b>
8.5.1 Tonttien luovuttaminen myymällä .....	51
8.5.2 Maan luovuttaminen vuokraamalla .....	52
8.5.3 Luovutusehdot ja -menettely .....	54
8.5.4 Tonttien varauskäytäntö .....	55
8.5.5 Hinnoittelu ja tonttien kysyntä .....	55
<b>8.6 ASEMAKAAVOJEN TOTEUTUMISEN EDISTÄMINEN .....</b>	<b>56</b>
8.6.1 Yksityisen omistamien tonttien markkinointi .....	56
8.6.2 Rakentamiskehoitus ja siihen perustuva lunastus .....	57
8.6.3 Korotettu kiinteistövero .....	57
<b>8.7 MAANKÄYTTÖSOPIMUSMENETTELY JA KEHITTÄMISKORVAUS .....</b>	<b>57</b>
<b>9 EHDOTUS KEMIN KAUPUNGIN MAAPOLITTISEKSI OHJELMAKSI.....</b>	<b>59</b>
9.1 KEMIN KAUPUNGIN MAAPOLITIIKAN TAVOITTEET .....	59
9.2 MAANHANKINTAPOLITIIKKA .....	60
9.3 MAANLUOVUTUSPOLITIIKKA .....	61
9.4 YKSITYISEN OMISTAMAN MAAN KAAVOITTAMINEN .....	63
9.5 ASEMAKAAVAN TOTEUTUMISEN EDISTÄMINEN.....	64
9.6 MAAPOLITIIKAN SEURANTA.....	64
<b>10 YHTEENVETO .....</b>	<b>65</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>66</b>

## KUVIOLUETTELO

KUVIO 1. MAAPOLITIIKKA JA MAANKÄYTTÖPOLITIIKKA .....	5
KUVIO 2. KAUPUNGIN VÄESTÖMÄÄRÄN KEHITYS V. 1995 – 2014 .....	42
KUVIO 3. VÄESTÖENNUSTE VUOTEEN 2030.....	42
KUVIO 4. KAUPUNGIN BUDJETOIDUT MAAN HANKINTAMENOT V. 2003 - 2013 .....	43
KUVIO 5. KAUPUNGIN RAAKAMAAVARANTO.....	46
KUVIO 6. TONTTIEN LUOVUTTAMINEN V. 1995 - 2013 .....	51
KUVIO 7. MAANVUOKRA- JA MYYNTITULOJEN KEHITYS V. 1995 - 2013 .....	52

## **1 JOHDANTO**

### **1.1 Työn taustaa ja toimeksiantajan esittely**

Kemin kaupungin palvelustrategia ja tuottavuusohjelma 2020:ssa on eräänä päämääränä maapolitiikan, kaavoituksen ja elinkeinoelämän määrätietoinen kehittäminen. Maapolitiikan tehostamiseksi on palvelustrategia ja tuottavuusohjelmassa kaupungin maankäyttö- ja mittaustoimen osalta edellytetty maapoliittisen ohjelman laatiminen vuosina 2013 - 2014.

Kemin kaupungilla ei ole ollut olemassa maapoliittista ohjelmaa, vaikka kaupunki on harjoittanut kohtalaisen aktiivista maapolitiikkaa. Maanhankinta on perustunut pääosin vapaaehtoiseen maanhankintaan ja lunastuslupaan perustuvaa raakamaan lunastusta ei ole käytetty maapoliittisena keinona.

Tämän opinnäytetyön toimeksiantaja on Kemin kaupungin maankäyttö- ja mittaustoimi. Tekijä työskentelee Kemin kaupungin maankäyttö- ja mittaus-toimessa maankäyttöinsinöörin virassa. Maankäyttö- ja mittaustoimen tehtävänä tulosalueena on vastata mm. kaupungin kartastojen ja paikkatietojen ylläpidosta, kiinteistönmuodostuksesta, maa-alueiden hallinnasta ja maapolitiikan valmistelusta ja toteutuksesta. Kemin kaupunki on kiinteistörekisterinpitäjäkunta, eli vastaa omalta osaltaan kiinteistörekisterin pidosta kaupungin asemakaava-alueella.

### **1.2 Työn tarkoitus**

Kuntatalouden kiristyminen ja tehokkaamman maapolitiikan harjoittaminen vaatii maapoliittisen ohjelman. Maapoliittinen ohjelma linjaa kaupungin maapoliittisten keinojen käyttämisen, sekä asettaa maapolitiikalle tavoitteet. Maapoliittisen ohjelman avulla kaupungin toimintaperiaatteet maapolitiikan osalta ovat yleisesti tiedossa ja siten sen voidaan katsoa parantavan maanomistajien yhdenmukaista kohtelua.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on esittää niille viranhaltijoille ja päätöksentekijöille maapolitiikan tarkoitusta ja keinoja, jotka työssään tai päätöksenteossa niitä tarvitsevat. Tarkoituksena on myös esittää kaupungin nykyinen maapolitiikka ja esittää siihen mahdollisia parannusehdotuksia. Työn tuloksena on ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi 2014 – 2016.



Työ voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa on selvitetty maapolitiikkaa yleisesti ja maapoliittisten keinojen käyttämistä ja niihin liittyvää lainsäädäntöä. Toisessa osassa on selvitetty Kemin kaupungin nykyinen maapolitiikka ja maapoliittinen tilanne. Kolmas osa on ehdotus kaupungin maapoliittiseksi ohjelmaksi.

## **2 MAAPOLIITIIKKA**

### **2.1 Maapolitiikka käsitteenä**

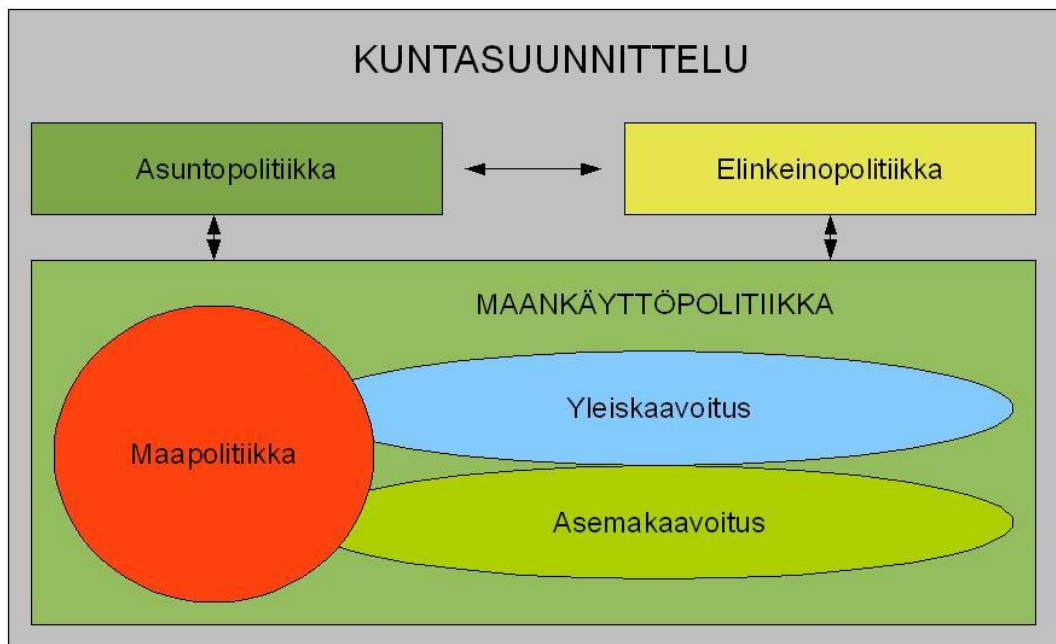
Maapolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan (valtion ja kunnan) toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen, näihin johtavien sopimusten laatimiseen, maanhallintaan, asemakaavojen toteuttamisen edistämiseen ja maan hintaan. Maapolitiikalla on vahva suhde kaavoitukseen, sillä ne yhdessä muodostavat maankäyttöpolitiikan. Maankäyttöpolitiikalla on taas suuri merkitys kunnan strategioiden toteuttamisessa, sillä se luo edellytykset kunnan menestykselliselle asunto- ja elinkeinopolitiikalle. (Uudenmaan liitto 2007, 7)

Virtasen mukaan (Virtanen 2000, 29) kunnan maapolitiikka voidaan jakaa mm. seuraaviin osiin:

Maanhankintapolitiikka, joka käsittää maan hankintatavat niin asemakaava-alueella kuin sen ulkopuolellakin, asenteet hankintatapoja kohtaan, hankintojen ajoituksen ja rahoituksen.

Maanluovutuspolitiikka, joka käsittää maan luovutustavat, hinnoittelun, tontinsaajien valinnan, maakeinottelun estämisen ja markkinoinnin.

Muut maapoliittiset tehtävät, joka käsittää sopimushallinnan, asemakaavan toteutumisen edistämistä toteuttavat keinot, maaomaisuuden hallinnan ja maapolitiikan seurannan.



Kuvio 1. Maapolitiikka ja maankäyttöpöliitiikka

## 2.2 Maapolitiikka ja kuntatalous

Maapoliittisilla linjauksilla kunta voi tukea omaa talouttaan. Suorat kuntataloutta tukevat tulonlähteet ovat maanvuokra- ja maanmyyntitulot, joista vuokratulo on tasaista ja yleensä vuosittain kasvavaa. Maanmyyntitulo on sidoksissa luovutetun maaomaisuuden määrään ja osittain yleiseen taloudelliseen tilanteeseen. Aktiivisella, suunnitelmallisella ja määrätietoisella raakamaan hankinnalla kunta voi tuottaa suuria säästöjä. Alueita voidaan kaavoittaa joustavasti ja taloudellisesti ja siten edistetään kunnan asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteita. Kunnan kaavoittaessa omistamaansa raakamaata se pystyy edistämään maan hintatason pysymistä vakaana ja kattamaan maan arvonnousulla kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuneita kustannuksia. Aktiivinen asemakaavan toteuttaminen edistäminen tuo myös säästöjä infrastruktuurin käyttöasteen kasvaessa. Kaavamuutostilanteissa yksityinen maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin joko sopimusmenettelyn avulla tai määrämällä kehittämiskorvaus. (Virtanen. 2000, 109 - 110)

Jotta kuntatalouden kannalta onnistunutta maapolitiikkaa voidaan harjoittaa, on kunnalla oltava valmiuksia budjetoida tarpeellinen määrä varoja maan hankintaan. Tarpeellinen määrä on mahdollista selvittää riittävällä maanhan-

kintojen suunnittelulla etukäteen. Suunnittelussa on kuitenkin huomioitava yllättävät menot, kuten kunnan lunastusvelvollisuus yleisten alueiden osalta. Kunnan lunastaessa maata on mahdollista suunnitella lunastuksesta aiheutuvien korvausten maksaminen parinkin vuoden päähän.

### **2.3 Maapoliittinen ohjelma**

Maapoliittisten linjausten toteuttamiseksi on kunnalla syytä olla hyväksyttynä maapoliittinen ohjelma, joka toimii maapolitiikkaa ohjaavana välineenä. Maapoliittisessa ohjelmassa kaupunginvaltuusto päättää niistä maapolitiikan tavoitteista, keinoista ja menettelytavoista joita käytetään kaupungin maapolitiikan hoitamisessa, toteuttamisessa ja seurannassa. Maapoliittisen ohjelman eräs tarkoitus on tuottaa tietoa päätöksentekijöille ja viranhaltijoille maapolitiikan keinoista ja niiden käyttämisestä. Maapoliittisen ohjelman tarkoitus on myös sitouttaa päätöksentekijät ja viranhaltijat toimimaan maapoliittisessa ohjelmassa päätetyin menettelytavooin. (Virtanen 2000, 97)

Koska maapolitiikka on kytköksissä kunnan muuhun strategiseen suunnitteluun, tulee maapolitiikan keinojen ja menettelytapojen olla maapoliittisen ohjelman avulla tiedossa teknistä toimialaa laajemmin, etenkin elinkeino- ja suunnitteluosastoilla. Maapoliittisen ohjelman on tarkoitus edistää maanomistajien ja -ostajien yhdenvertaista kohtelua maanhankinnan, sopimusmenettelyn ja maan luovuttamisen osalta. Maapoliittinen ohjelma ja sen tavoitteet on syytä tarkistaa valtuustokausittain. (Virtanen 2000, 97)

### **2.4 Maapolitiikka, kaavoitus ja yhteistyön sovittaminen**

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavan keskeisin oikeusvaikutus on toimia ohjeena asemakaavaa laadittaessa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132, 35§) Yleiskaava määrittelee kunnan raakamaa-alueet ja ohjaa siten sen hankintaa. Yleiskaavan mukaisilla aluevarauksilla on myös oikeudellista merkitystä lunastuksessa ja etuosto-oikeuden käyttämisessä.

Asemakaava on kunnan yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä koskeva suunnitelma, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset

alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä Asemakaavalla on erittäin suuri vaikutus maapolitiikan kannalta mm. maan hintaan ja lunastamisen oikeusvaikutuksiin. (maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 50§)

Suhde kaavoitukseen on hyvin keskeinen asia kunnan maapolitiikan hoidossa sen vuoksi, että yhtenä maapolitiikan tehtävänä on edistää kaavoitusta ja kaavojen toteutumista. Kaavoituksen ja maapolitiikan välisen yhteistyön tulee olla jatkuvaa ja aktiivisesti kaksisuuntaista niin yleis- kuin asemakaavoituksenkin osalta. Maapolitiikan ja kaavoituksen yhteisesti mietittäviä asioita ovat vähintäänkin kaavoitettavan alueen maanomistus, kaavoituksen laajuus ja kaavataloudelliset kysymykset. (Virtanen 2000, 35–36). Yhteistyötä tulisi tehdä myös kaavoituskatsauksen osalta, jotta siinä tulisi otettua huomioon maapoliittinen näkökulma. (Uudenmaan liitto 2007, 37)

Maapolitiikan avulla kunta voi luoda hyvän perustan toimivalle asunto- ja elinkeinopolitiikalle. Riittävällä ja monipuolisella tonttitarjonnalla kunta edistää elinkeino- ja asuntopoliittisia valmiuksia ja mahdollisuuksia. Elinkeino-, asunto- ja maapolitiikan yhteensovittaminen vaatii niistä vastaavien viranhaltijoiden yhteistyötä. Yhteistyössä tulee olla mukana myös kaavoituksesta vastaavat viranhaltijat.

## **2.5 Maan ansioton arvonnousu**

Maan ansioton arvonnousu tarkoittaa sitä maan hinnan nousua, joka ei aiheudu maanomistajan omista työ- tai pääomapanoksista kyseisen maan alueen tuottokyvyn parantamiseksi. Käytännössä ansioton arvonnousu ilmenee siten, että kunta kaavoittaa yksityisen omistamaa maata ilman maanomistajalle asetettuja velvoitteita. Yksityisen omistaman maan arvo voi nousta helposti yli kymmenkertaiseksi maanomistajan tekemättä ja panostamatta mitään asian eteen. Ansioton arvonnousu konkretisoituu, kun kunta rakentaa alueelle kunnallistekniikan ja maanomistaja voi myydä tontit tonttimaan hinnalla. Kunnan hankkiessa alueen raakamaan ennen asemakaavoitusta itselleen, ohjautuu arvonnousu kunnalle, jolloin tonttien luovutuksesta saatavilla tuloilla voidaan kattaa osa kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. (Virtanen, 2000, 19)

Kysymys siitä, kenelle ansioton arvonnousu oikeasti kuuluu, on eettinen. Ansiottoman arvonnousun realisoituminen liittyy muiden ihmisten läsnäoloon ja työntekoon, joten voidaan perustellusti todeta sen kuuluvan niille jotka sen ovat saaneet aikaan. Mikäli kunta on saanut sen aikaan panostuksellaan, niin ansioton arvonnousu kuuluu sille. Maailmanlaajuisesti vallitsee periaatetasolla yksimielisyys siitä, että ansioton arvonnousu kuuluu yhteiskunnalle, jota edustaa valtio tai kunta. YK:n suuressa HABITAT –kongressissa Vancouverissa 1979 mukana olleet yli 130 valtiota esittivät julkilausumassaan mm. suosituksen ansiottoman arvonnousun perimisestä yhteiskunnalle. (Virtanen 2014)

### 3 MAANHANKINTAPOLITIIKKA

#### 3.1 Raakamaa ja sen hankkiminen

##### 3.1.1 Raakamaan käsite

Raakamaa on asemakaavoittamatonta maata, jonka käyttötarkoitus todennäköisesti muuttuu lähitulevaisuudessa. Käytännössä raakamaa on hyvin usein yleiskaavoitettua maata, joka on osoitettu asuin- tai elinkeinorakentamiseen. Raakamaan käsite on hyvin väljä, sillä esimerkiksi lakikieli ei sitä tunne – oikeuskäytäntö kylläkin. Termi ”lähitulevaisuudessa” on myös erittäin väljästi sanottu ja voinee tarkoittaa 1 – 10 vuotta, riippuen kunnan tonttitilanteesta, maankäytön strategiasta ja tonttien kysynnästä. Yleiskielessä ja kiinteistömarkkinoiden toimijoiden käytössä raakamaan käsite ei ole aina selvä. Usein kuulee puhuttavan yleiskaavoitetusta AP – alueesta (asuinpientalovaltainen alue) tonttimaana ja joku on saattanut maksaa siitä jopa tämän hinnan, vaikka se tosiasiallisesti on raakamaata. Raakamaamarkkinoilla kunnalla on erittäin suuri rooli, sillä hyvin usein kunta on ostajana ja voi siten viimekädessä vaikuttaa raakamaan hintaan. Kunnan asemaa raakamaan hinnoittelijana on korostettu säätämällä lakiin lunastus- ja etuosto-oikeuden käyttäminen. (Peltola - Väänänen – Hiironen - Eronen 2008, 4-6)

Raakamaan hankinta voi olla joko lyhyt- tai pitkäjänteistä. Pitkäjänteisessä raakamaan hankinnassa kunta hankkii raakamaa-alueet omistukseensa ennalta sovitun suunnitelman mukaisesti ”hyvissä ajoin” ja systemaattisesti. Maakauppaneuvotteluihin varataan riittävästi aikaa ja siten maan ylihinnoittelu voidaan välttää. Lyhytjänteinen raakamaan hankinta on Virtasen mukaan ”kädestä suuhun” menettelyä, jolloin kunta voi joutua maakauppojen osalta hätä- tai pakkotilanteeseen. Tällaiset tilanteet tulevat yleensä todella kalliiksi ja voivat aiheuttaa kiusallisia seurausvaikutuksia. (Virtanen 2000, 30)

Kunta voi hankkia raakamaata joko aktiivisesti tai passiivisesti. Aktiivisessa raakamaanhankinnassa kunta ottaa oma-aloitteisesti yhteyttä maanomistajiin ja pyrkii aloittamaan maakauppaneuvottelut. Passiivisessa raakamaan hankinnassa kunta odottaa maanomistajien yhteydenottoja ja ostaa maata vain silloin kun sitä on tarjolla. Aktiivisen maanhankinnan voi liittää systemaattiseen raakamaanhankintaan, sillä silloin kunta hankkii aktiivisesti maata sieltä

mistä siitä on tarvetta. Passiivinen maanhankinta on sattumanvaraista eikä yleensä johda hyvään lopputulokseen yhdyskuntarakenteen laajentamisen kannalta. (Virtanen 2000, 30)

Raakamaalle ei ole yksiselitteistä hintaa. Raakamaan hinta asettuu maa- ja metsätalousmaan (alkutuotantomaa) ja tonttimaan välimaastoon, kuitenkin selvästi lähemmäs alkutuotantomaa hintaa. Raakamaakauppojen keskimääräinen neliöhinta Suomessa vuodesta 1985 lähtien on ollut hieman yli euron vuoden 2008 hintatasoon deflatoituna. Raakamaan hinnoittelussa on otettava huomioon se, että maksettaessa ylihintaa yhdessä raakamaakaupassa, kunta muodostaa helposti ”uuden” hintatason. Maakauppaneuvotteluiden tukena voi olla laadittuna kunnan raakamaan hintaselvitys. (Peltola – Väänänen – Hiironen - Eronen 2008, 6-7)

Kunnalla tulisi olla selvä strategia siitä, mihin raakamaan hankintaa kohdistetaan. Raakamaan hankinnan ohjaamiseen kunnalla voi olla hyväksyttynä maankäytön strategia tai muu vastaava kehityskuva. Mikäli tällaista ei ole, niin riittävän ohjaava yleiskaava voi toimia raakamaan hankinnan suuntaa ohjaavana työkaluna. Tyypillisiä raakamaan hankinnan hankinta-alueita ovat taajamien kasvusuunnat ja liikenteellisesti hyvät alueet. (Uudenmaan liitto 2007,16)

### 3.1.2 Raakamaan hankinta vapaaehtoisin luovutuksin

Vapaaehtoinen luovutus raakamaan hankinnassa on aina ensisijainen vaihtoehto ja sitä ei voida korvata millään muulla maanhankintakeinolla. Kunnan hankkiessa raakamaa-alueet omistukseensa vapaaehtoisin luovutuksin voidaan maanomistajia kohdella tasapuolisesti riippumatta tulevasta asemakaavaratkaisusta. Vapaaehtoisten luovutusten avulla kunnalla on myös paremmat mahdollisuudet varmistaa asemakaavan oikein ajoitettu ja taloudellinen toteuttaminen. (Kuntaliitto 2014)

Pyrkiminen ensisijaisesti vapaaehtoiseen luovutukseen on maapoliittisen lunastusperusteen käyttämisen yksi edellytys. Lunastusoikeudessa puhutaan vaihtoehtosedellytyksestä: "Lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla" (Laki kiinteän omaisuuden ja erityisen oikeuden lunastamisesta 29.7.1977/603, 4 §, jä-



jempänä lunastuslaki). Lainsäädännössä ensisijaisena vaihtoehtona pyrkiminen vapaaehtoiseen luovutukseen näkyy Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 99 pykälän mukaisessa raakamaan lunastuksessa, jonka yhtenä edellytyksenä on vapaaehtoiseen luovutukseen pyrkiminen. (Hovila 2013, 33)

Maakauppaneuvottelut maanomistajien kesken voivat olla hyvin pitkäkestoisia, joten neuvottelujen eteneminen on aina syytä dokumentoida riittävän tarkasti. Dokumentointia tarvitaan myös raakamaan lunastusluvan hakemisessa osoittamaan vapaaehtoiseen kauppaan pyrkiminen.

### 3.1.3 Raakamaan lunastaminen

Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa maankäyttö- ja rakennuslain 99 pykälän nojalla alueen, joka tarvitaan kunnan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan kehittämistä varten (ns. rakennuspoliittinen lunastus). Kunta voi saada luvan lunastaa alueen, joka yleiskaavassa on osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen (ns. lunastus yleiskaavan toteuttamiseksi). Lunastusluvan voi saada myös yleiskaavan mukaiseen alueeseen, joka on osoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin niiden tarpeisiin. Yleiskaavan mukaisen asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta. Lunastusluvan voi saada myös maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. maankäyttö- ja rakennuslaki 1999)

Lunastuslupaan perustuva raakamaan lunastaminen voi tulla kunnassa käytettäväksi silloin, kun vapaaehtoiseen kauppaan ei päästä ja alue on kunnan kehittämisen kannalta tärkeä. Raakamaan lunastuksessa puolueeton asiantuntijaelin arvioi lunastettavan kohteen arvon ja siitä maksetaan omistajalle lunastuslain perusteella täysi korvaus. Kunnan käyttäessä raakamaan lunastusta se voi toteuttaa maankäyttöään taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. Mikäli lunastus ei ole kunnassa käytössä maapoliittisena keinona, voi se pa-

himmassa tapauksessa johtaa asemakaavoituksen estymiseen tietyllä alueella.

Ympäristöministeriö selvittää tarkoin lunastusluvan edellytykset, sillä lunastamalla toiselle kuuluvaa omaisuutta kajotaan perustuslailliseen oikeuteen omaisuuden suojasta. Perustuslain (Suomen perustuslaki, 1999/731) pykälässä todetaan, että pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole esitetty suoria lunastamisen edellytyksiä. Laissa on ainoastaan maininta yleisestä tarpeesta ja yhdyskuntarakentamisen suunnitelmallisesta kehittämisestä, jolloin lunastamisen edellytykset jätetään viranomaisarkintaan. Käytännössä selvitysvelvollisuus lunastusluvan edellytyksistä on luvan hakijalla. Edellytysten täyttyminen riippuu lunastuksen tarpeesta, eli haetaanko lupaa esimerkiksi "rakennuspoliittisin" perustein vai yleiskaavan toteuttamiseksi. Näistä vaihtoehdoista yleiskaavan toteuttamiseksi haettavassa lunastusluvassa luvan edellytykset ovat kevyemmät, sillä yleiskaavan asianmukainen aluevaraus pääosin osoittaa yhdyskuntarakentamisen suunnitelmallisuuden. (Kuntaliitto, 2014b)

Lunastamista ohjaavana yleislakina käytetään lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuden lunastamisesta ja erityislainsäädäntönä Maankäyttö- ja rakennuslakia. Lunastuslain 4 pykälässä todetaan, että "lunastaa saadaan kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty". (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 1977, 4 §)

Lunastuslain 4 pykälän mukaan on aina ensisijaisesti pyrittävä vapaaehtoiseen luovutukseen, mutta muiden maapoliittisten keinojen käyttämistä ei vaadita. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan linjannut kunnan maapolitiikan keinojen suhdetta myönnettäessä raakamaan lunastuslupaa. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus on todennut, että kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 pykälän 1. momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan, eikä kunnan siten ole ensisijaisesti pyrittävä

käyttämään muita maapoliittisia keinoja (maankäyttösopimus, kehittämiskorvaus) ennen lunastusluvan hakemista. (KHO 9.11.2006/2960)

Raakamaan lunastusluvan käsittely ympäristöministeriössä kestää yleensä noin 6 - 8 kuukautta. Mikäli luvasta valitetaan, niin käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa on yleensä noin 6 -12 kuukautta. Kun lunastuslupa on lainvoimainen, se annetaan maanmittauslaitokselle, jolloin lunastustoimitus lähtee vireille. Lunastustoimituksen kesto on noin 2 - 3 kuukautta. Mikäli toimituksesta valitetaan, on käsittelyaika maa- ja metsätalouden oikeudessa 6 - 12 kuukautta ja mikäli maa- ja metsätalouden tuomiosta valitetaan edelleen, on käsittelyaika korkeimmassa oikeudessa toiset 6 - 12 kuukautta. (Kuntaliitto 2014b)

Kunta voi vaikuttaa raakamaanlunastuksen kestoon valmistelemalla lunastuslupahakemuksen hyvin, sekä antamalla lupaviranomaisen pyytämiin selityksiin ja vastaselityksiin vastineet viivytyksettä. (Kariniemi 2012, 37)

Omistusoikeus lunastuksen kohteeseen saadaan, kun toimitus on merkitty kiinteistörekisteriin. Mikäli toimituksessa päätetyistä korvauksista valitetaan, voidaan merkintä tehdä kiinteistörekisteriin tästä huolimatta. Silloin hakijan tulee pyytää toimituksen rekisteröintiä lunastuslain 53 pykälän nojalla ja päätöksen asiasta tekee maa- ja metsätalouden oikeuden tuomari (603/1977, 53 §). Lunastustoimituksen valitukset kohdistuvat yleensä korvauksiin, sillä itse lunastuslupa on jo lainvoimaisesti ratkaistu. Lunastusprosessin kokonaiskesto lunastusluvan hakemisesta omistusoikeuden saamiseen on yleensä 18 - 24 kuukautta. Mikäli kunta tarvitsee lunastuksen kohteen haltuunsa ennen lunastustoimituksessa annettua lunastuspäätöstä, on sen haettava ennakko haltuunottoa lunastusluvan hakemisen yhteydessä. Ennakko haltuunottoa voi hakea, mikäli töiden kiireellinen aloittaminen tai muu tärkeä syy sitä vaatii. (Kuntaliitto 2014b)

Lunastusprosessin kestosta huolimatta kunnalla on mahdollista tehdä lunastettavan raakama-alueen asemakaavoituspäätös jo ennen lunastusluvan hakemista. Lunastuslain 31 pykälässä on säädetty arvonleikkauksesta, jota käytetään lunastustoimituksissa, joissa kunnalle hankitaan kiinteää omaisuutta yhdyskuntarakentamista varten. Arvonleikkauksessa lunastettavan kohteen arvon kohoaminen jätetään huomioimatta enintään 7 vuoden ajalta lu-

nastustoimitushakemuksen vireille tuloa edeltävältä ajalta. Näin asemakaavan laatimispäätös voidaan tehdä jo muutama vuosi ennen lunastusluvan hakemista, sillä kaavanlaatimispäätöksestä johtuvaa maa-alueen arvonnousua ei oteta huomioon. (Kuntaliitto, 2014b)

Raakamaan lunastusluvan hakemisesta päättää kunnanvaltuusto kuntalain 1 pykälän 2 momentin mukaan, ellei toimivaltaa ole delegoitu muulle luottamuselimelle. Lunastusluvan hakemisesta koskevasta päätöksestä ei ole valitusoikeutta, sillä päätös on valmistelevala ratkaisu. (KHO 1986:1147)

#### 3.1.4 Etuosto-oikeus

Kunnalla on oikeus lunastaa etuostolain (5.8.1977/608) nojalla myyty kiinteistö maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Etuostoa käyttämällä kunta asettuu kiinteistökaupassa ostajan tilalle kauppakirjan mukaisin ehdoin. Kiinteistökauppana pidetään sellaista vastikkeellista luovutusta, jossa vastikkeen arvosta muu kuin kiinteä omaisuus muodostaa pääosan. Kiinteistön ohella etuostolakia sovelletaan määrään ja määräosaan. Määräosan pinta-alaksi katsotaan määräosaa vastaava suhteellinen osa kiinteistön pinta-alasta. (Etuostolaki 1977, 2§)

Kunta voi käyttää etuostoa siinä tapauksessa, että kaupan kohteen pinta-ala on vähintään 5000 m<sup>2</sup> ja aluetta tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Pinta-alaa laskettaessa otetaan huomioon myös kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana saman ostajan ja myyjän väliset kiinteistökaupat. Samoin otetaan huomioon kaupat, joissa myyjänä tai ostajana on ollut yhteisö, josta myyjä tai ostaja omistaa yli puolet. Pinta-alarajoitusta ei oteta huomioon, mikäli kiinteistökauppa tapahtuu maankäyttö- ja rakennuslain 110 pykälän mukaisella kehittämisalueella, kun asiasta on edellä mainitun lain 111 ja 112 pykälien nojalla päätetty. Etuosto-oikeutta ei ole myöskään, milloin

- kyseessä on sukulaiskauppa
- ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos
- myynti tapahtuu pakkohuutokaupalla

Etuosto-oikeutta ei myöskään ole silloin, milloin sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. (etuostolaki 1977, 5-6 §) Hallituksen esityksen mukaan kohtuuttomuus voi tulla kyseeseen tilanteissa, joilla on voimakas henkilökohtainen luonne tai joissa ostajalla on erityisen tärkeää saada maata juuri kyseiseltä paikalta, esimerkiksi yrityksen laajentamista varten. Etuosto-oikeutta käyttääkseen kunnan tulee esittää etuostolain mukaan selvitys alueen tulevasta käytöstä. Siitä, minkälainen selvityksen tulee olla, ei ole laissa erikseen tarkemmin säädetty, vaan asia ratkaistaan tapauskohtaisesti. Kunta voi kaavoituksen tai suunnitelmien avulla, taikka muulla tavoin osoittaa aikovansa käyttää aluetta lain edellyttämiin tarkoituksiin. (KHO:2014:45)

Kunta saa tiedon kunnan alueella tapahtuvasta kiinteistökaupasta kaupanvahvistajan tekemän sähköisen kiinteistönluovutusilmoituksen perusteella. Kaupanvahvistajan on tehtävä ilmoitus kiinteistökaupasta sähköisesti kahden työpäivän kuluessa kaupan vahvistamisesta lukien. Mikäli luovutus tehdään sähköisen kiinteistönvaihdannan avulla verkossa, niin tieto välittyy kuntaan välittömästi saannon tapahtuessa. Päätöksen etuosto-oikeuden käyttämisestä tekee kunnanhallitus. Mikäli kunta käyttää etuosto-oikeuttaan, on sen ilmoitettava kaupan osapuolille päätöksestä hallintolain 60 pykälän mukaisesti todisteellisena tiedoksi antona. Päätöksestä on myös ilmoitettava maanmittauslaitokselle, missä tehdään tarvittavat merkinnät lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. (Kuntaliitto 2014c)

Kiinteistökaupan osapuolilla on mahdollisuus hankkia kunnalta ennakkotieto siitä, että tuleeko se käyttämään etuosto-oikeuttaan. Tiedustelussa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja kaupan ehdot. Ennakkotiedon antaminen sitoo kuntaa kahden vuoden ajan ilmoitetuilla ehdoilla. (etuostolaki 1977, 8 §)

Etuosto-oikeuden käyttäminen on maan hankintakeinona erittäin satunnainen mutta täydentää omalta osaltaan kunnan maanhankintakeinoja. Etuosto-oikeus on luotu helpottamaan kunnan maanhankintaa yhdyskuntarakenta-

mista varten ja se nähdään yleisesti raakamaan lunastusta lievempänä keinona. (Kuntaliitto 2014c)

### **3.2 Muun maan hankinta**

Kunta voi harkintansa mukaan hankkia omistukseensa myös muuta maaomaisuutta kuin raakamaata ja yleisiä alueita. Näitä ovat mm. maa- ja metsätalousalueet, vesialueet ja kaavoitetut rakennuspaikat. Käytännössä raakamaakauppoihin sisältyy usein myös käyttötarkoitukseltaan muuta maata, joita kunta voi käyttää esimerkiksi vaihtomaana.

Kunta voi hankkia vapaaehtoisin kaupoin asuin- ja elinkeinotontteja omistukseensa. Näin menetellen kunta voi varmistua, että tontit tulevat markkinoille. Tontteja ostaessa kunta ei todennäköisesti saa itselleen tontin arvonnousua ja se joutuu sitomaan tontteihin maanostoon budjetoituja määrärahoja. Tonttien ostamisen yhteydessä onkin mahdollisesti harkittava, onko mielekästä ostaa tonttia, jonka arvon kunta itse on nostanut kaavoituksella? (Uudenmaan liitto 2007, 26)

### **3.3 Yleisten alueiden hankinta**

Asemakaavassa esitetään alueet yksityiseen ja yleiseen käyttötarkoitukseen. Yleiseen käyttötarkoitukseen varattuja alueita voivat olla mm. katualueet, virkistysalueet, torit ja aukiot, liikennealueet, vaara-alueet, erityisalueet, vesialueet ja näihin verrattavat kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön toteutettavaksi osoitetut alueet. Alueen yleiseksi alueeksi osoittaminen asemakaavassa aiheuttaa myös julkisyhteisön toteuttamisvastuun, joka tarkoittaa yleensä myös alueen omistamista. Pääsääntöisesti yleisillä alueilla ei ole rakennusoikeutta (paitsi yleisen rakennuksen tontti), joten yksityisen maanomistajan hyödyntämismahdollisuudet yleisille alueille ovat hyvin rajalliset. (Kuntaliitto 2014d)

Yleisten alueiden yksityisomistuksessa oleva määrä tulisi olla edes jollain tasolla kunnassa tiedossa, sillä niiden hankkimiseen joudutaan käyttämään maanostoon varattuja määrärahoja. Yleisten alueiden hankkimiseksi on mahdollista laatia suunnitelma, jolloin tietty osa vuosittaisesta määrärahasta voidaan osoittaa niiden hankintaan.

Ensimmäisen asemakaavan mukaiset yleiset katualueet siirtyvät kunnan omistukseen yleisen alueen lohkomisella. Katualue siirtyy kunnan omistukseen veloituksetta siltä osin kun se ei ylitä 20 prosenttia maanomistajan kaava-alueella omistamasta maasta tai ole suurempi maanomistajalle kaavassa osoitettua rakennusoikeuden määrää. Ylimenevältä osalta on kunnan ja maanomistajan mahdollista tehdä korvaussopimus tai korvaus määrätään lunastustoimituksessa. (maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 94 §, 104 §)

### **3.4 Yleisen alueen ja yleisen rakennuksen tontin lunastus**

Kunta saa ilman erityistä syytä lunastaa yleiseksi alueeksi tarkoitetun alueen tai yleisen rakennuksen tontin, mikäli se on asemakaavassa osoitettu sen tarpeisiin. Oikeus lunastaa on myös valtiolla ja kuntayhtymällä, mikäli alue on asemakaavassa osoitettu niiden tarpeisiin. Lunastusperusteena on lainvoiman saanut asemakaava, eikä lunastuksen tarkoituksenmukaisuutta tutkita maankäytön, tai minkään muunkaan seikan kannalta lunastustoimituksessa, koska ne on lainvoimaisesti ratkaistu asemakaavassa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole eritelty yksityiskohtaisesti sitä, mihin käyttötarkoitukseen yleiset alueet ja yleiset tontit on osoitettu. Jaottelu yksityisen ja yleisen käytön välillä tulisikin esittää asemakaavassa mahdollisimman selvästi, jolloin välttäisiin tulkintaepävarmuudelta. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään (KHO 1994 A 27) linjannut, että yleisen rakennuksen tontilla harjoitettava toiminta voi olla yksityistä, kunhan se on sellaista, että se kuuluu kunnan tehtäviin. Nykyisin esimerkkinä toimivat vanhusten palvelutalot, jotka ovat usein yksityisessä omistuksessa. Vaikka yleisen rakennuksen tontilla harjoitettava toiminta voi olla yksityisessä omistuksessa, ei tontin lunastaja voi olla yksityinen henkilö. (Ekroos - Majamaa 2005, 517 - 518)

Yleisen alueen ja -rakennuksen tontin lunastusta haetaan Maanmittauslaitokselta. Lunastuksen hakemisesta kunnassa päättää kunnanhallitus, ellei päätösvaltaa ole delegoitu. Toimituksen suorittaa lunastustoimikunta, joka koostuu maanmittauslaitoksen toimitusinsinööristä ja kahdesta uskotusta miehestä. Toimituksessa noudatetaan lunastuslain säädöksiä.

Lunastustoimituksessa lunastuksen kohteen arvonmääritys riippuu siitä, onko kyseessä alueen ensimmäinen asemakaava vai asemakaavan muutos. Arvi-

ointikäytännön mukaan ensimmäisen asemakaavan mukaisia yleisiä alueita lunastettaessa arvo tulisi määrätä sen käyttötarkoituksen mukaan, joka alueella oli ennen asemakaavan voimaantuloa. Yleisen alueen lunastuksissa sovelletaan lunastuslain mukaista arvonleikkaussäännöstöä. Asemakaavan muutostilanteissa yleiseksi alueeksi osoitetun alueen arviointi suoritetaan edellisen kaavan mukaisen käyttötarkoituksen mukaan. (Kuntaliitto 2014b)

### **3.5 Rakennuksen ja erityisen oikeuden lunastaminen**

Kunta saa lunastaa toiselle kuuluvan rakennuksen ja laitteen sekä maahan kohdistuvan nautinta-, rasite-, ja muun sellaisen oikeuden omistamallaan maalla asemakaava-alueella. Lunastusoikeus on rajoitettu koskemaan niitä tapauksia, jolloin kunnalla olisi oikeus lunastaa maa-alue, ellei se olisi jo ennestään kunnan omistuksessa (yleiset alueet). Käytännössä lunastusedellytykset ovat samat kuin yleisen alueen lunastuksessa. Lunastusoikeus ei vaadi erillistä lupaa, vaan lunastusperusteena on lainvoimainen asemakaava. Lunastustoimitusta haetaan maanmittauslaitokselta ja sen suorittaa lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. (Ekroos - Majamaa 2005, 526 - 527)

Rakennuksen korvaamisen lähtökohtana on pääsääntöisesti sen käypä hinta. Rakennusta ei tulisi arvioida sen teknisen nykyarvon perusteella, vaan sillä perusteella, mikä olisi sen todennäköinen kauppahinta. Mikäli lunastuksen kohteena on nautinta-, rasite-, tai muu sellainen oikeus, on lunastuskorvauksen perustana oikeuden tarpeellisuus sen haltijalle. (Kuntaliitto 2014b)

Oikeus lunastaa toiselle kuuluva rakennus tai oikeus on myös tontinomistajalla, eikä vain kunnalla. Tontinomistajan lunastusoikeus tulee kysymykseen silloin, kun toiselle kuuluva tonttiin kohdistuva oikeus estää tontinomistajaa kohtuullisessa ajassa rakentamasta tonttia pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti. Lunastamisen edellytyksenä on, että tonttia ei ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti ja että lunastamista on pidettävä asemakaavan toteuttamisen kannalta tärkeänä. Tontinomistajalla ei ole oikeutta lunastaa, mikäli lunastettava rakennus tai laitos on tehty, taikka oikeus on syntynyt toteuttavan asemakaavan hyväksymisen jälkeen. (Ekroos - Majamaa 2005, 527)



### 3.6 Tontinosan lunastus

Tontinosanlunastuksesta säädetään kiinteistönmuodostamislain (5.3.1999/322) 62 – 62 b pykälissä. Tontinosanlunastus ei ole ainoastaan kunnan oikeus, vaan siihen on oikeutettu kaikki tontinomistajat. Tontinosanlunastus on säädetty niitä tapauksia varten, joissa asemakaavan tai tonttijaon mukaiseen tonttiin sisältyy usealle kuuluvia alueita. Tonttia ei voida lohkoa, elleivät sen muodostavat alueet kuulu samoille omistajille samanlaisin oikeuksin. Käytännössä tontinosanlunastus tulee kyseeseen silloin, kun alueiden osaomistajat eivät pääse yksimielisyyteen vapaaehtoisesta kaupasta tai alueen omistajaa ei tavoiteta tai tiedetä lainkaan. Tontinosan lunastusoikeus on jokaisella alueen omistajalla. Etuoikeus lunastaa on kuitenkin sillä, jonka tontinosalla on rakennuksineen ja laitteineen suurin arvo. Mikäli tontinosat ovat samanarvoiset, on etuoikeus sillä, joka on ensiksi vaatinut lunastamista. Mikäli tontinosanlunastuksen sijasta voidaan käyttää tilusvaihtoa, niin se on ensisijainen keino. Tilusvaihto voidaan tehdä asianosaisten siihen suostuttamattakin. (kiinteistönmuodostamislaki 1995, 62 §)

Kunnalle on säädetty erityisasema sitovan tonttijaon alueella tontinosanlunastuksessa. Mikäli yksikään tontinosanomistajista ei ole pannut vireille lunastustoimitusta vuoden kuluessa sellaisen asemakaavan voimaantulosta, jossa on määrätty sitova tonttijako, tai erillisen tonttijaon voimaantulosta, kunnalla on oikeus lunastaa tonttiin kuuluvat osat. Mikäli tontinosanomistaja on kuitenkin pannut lunastuksen vireille ennen kuntaa tai 60 päivän kuluessa, siitä kun kunnan lunastusvaatimus on annettu tiedoksi, kunnalla on lunastusoikeus vain silloin jos tontinosan lunastajan lunastus ei johda tontin joutumiseen yhdelle omistajalle. Kunnan lunastusoikeus on säädetty siitä syystä, että asemakaavan toteutumista voidaan edistää. (kiinteistönmuodostamislaki 1995, 62 a §)

Tontinosanlunastuksen osalta kunnalle voi joissain tapauksissa syntyä lunastusvelvollisuus, mikäli tonttijako on sellainen, ettei tontinosaomistaja voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan. Tontinosan omistaja voi vaatia kuntaa lunastamaan alueen vuoden kuluttua sellaisen asemakaavan, jossa on määräys sitovasta tonttijaosta tai erillisen tonttijaon voimaantulosta, ellei toinen tontinosanomistaja ole käyttänyt lunastusoikeut-

taan. Kunta vapautuu lunastusvelvollisuudesta, mikäli se muuttaa tonttijakoa vallitseviin omistusoikeussuhteisiin sopivaksi ennen kuin lunastuspäätös on lainvoimaisesti ratkaistu. (kiinteistönmuodostamislaki 1995, 62 b §)

### **3.7 Kunnan lunastusvelvollisuus**

Mikäli yksityisen maanomistajan omistama maa on asemakaavassa tai maankäyttö- ja rakennuslain 43 pykälän 2 momentissa tarkoitetun määräyksen nojalla yleiskaavassa on osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan, eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tämä on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. (maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 101§)

Muu käyttötarkoitus kuin yksityinen rakennustoiminta asemakaavassa liittyy hyvin usein yleisiin katu- ja puistoalueisiin. Maanomistajan mahdollisuudet yleisten alueiden kohtuulliseen hyödyntämiseen ovat yleensä erittäin vähäiset, koska niiden omistaminen ja toteuttaminen on lähinnä kunnan tehtävä. Lunastus- ja korvausvelvollisuus tulee yleiskaava-alueilla kyseeseen yleensä silloin, kun yleiskaava sisältää määräyksiä joilla kielletään rakentaminen siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lunastus- ja korvausvelvollisuuden kynnyksen ylittymisen tutkii viime kädessä lunastustoimikunta. Kynnyksen ylittymisen ratkaisee useasti se, voiko yksityinen maanomistaja käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla maataan hyödykseen. Lunastus- tai korvausvelvollisuus ei välttämättä synny pelkästään sillä perusteella, että rakentaminen estyy. (Kuntaliitto 2014b) Lunastus- tai korvauskynnyksen arviointi yleis- ja ranta-asemakaavan alueella maan kohtuullisen hyödyntämisen osalta tutkitaan koko kaavan alueelta kaiken sen maan puitteissa, minkä maanomistaja omistaa, eikä ainoastaan kuviokohtaisesti. (Ekroos - Majamaa 2005, 536)

Lunastus- ja korvausvelvollisuus eivät koske ranta-asemakaavassa sen sisäistä tarvetta varten osoitettuja yhteiskäyttöalueita, eikä asemakaavassa yleisiä alueita joiden toteuttamisvastuu on maankäyttö- ja rakennuslain 91 pykälän (maankäytösopimus, kehittämiskorvaus) mukaan siirretty maan-

omistajan toteutettavaksi. Lunastus- ja korvausvelvollisuus eivät myöskään koske yleisiä katualueita, jotka kunta saa omistukseensa maankäyttö- ja rakennuslain 94 pykälän mukaan yleisen alueen lohkomisella. Kaavan mukaisen maa- ja metsätalousalueen osalta lunastus- ja korvausvelvollisuus voi syntyä vain, jos kaavassa on annettu erityisiä rajoituksia alueen käyttöä varten. (Ekroos - Majamaa 2005, 536)

Mikäli maanomistaja vaatii kuntaa lunastamaan omistamansa maa-alueen vedoten maankäyttö- ja rakennuslain 101 pykälään, on kunnan mahdollista neuvotella vapaaehtoisesta kaupasta, jolloin lunastaminen tai korvaaminen vältetään. Mikäli kunta katsoo, ettei se ole lunastus- tai korvausvelvollinen ja alue ei muuten ole kunnan kannalta tärkeä, voi maanomistaja hakea lunastustoimitusta maanmittauslaitokselta. Lunastamiseen ei tarvita erillistä lupaa, vaan lunastushakemus perustuu voimassa olevaan kaavaan. Lunastustoimituksen suorittaa lunastustoimikunta johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Lunastustoimituksessa noudatetaan lunastuslakia. Lunastustoimituksessa selvitetään ensin lunastamisen edellytykset. Mikäli kunta katsoo toimituksessa, ettei se ole lunastusvelvollinen, on maanomistajan esitettävä lainvoiman saanut hylätty poikkeuslupahakemus, joka kohdistuu lunastuksen kohteeseen. Kunta ei siis ole automaattisesti lunastusvelvollinen kaavan perusteella. Kunta vapautuu lunastus- tai korvausvelvollisuudesta maankäyttö- ja rakennuslain 102 §:n mukaan mikäli se myöntää luvan poikkeamiseen tai kaavamuutoksella muuttaa kaavaa siten, että aluetta voidaan käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla yksityisiin tarpeisiin. (Kuntaliitto 2014e)

Lainsäädännössä ei ole säädetty siitä, milloin maa-alue tulisi lunastaa ja milloin suorittaa korvaus. Mikäli lunastamisen tai korvaamisen kynnys ylittyy, on selkeämpää käyttää lunastamista tai vapaaehtoista luovutusta. Korvaamisella kohteen omistusoikeus ei siirry ja joissain tapauksissa kohteen korvaus voi olla vaikeasti arvioitavissa. Mikäli maanomistaja saa omistamastaan alueesta korvauksen, niin sen edelleen luovutus voi olla erittäin vaikeaa, eikä kunta enää silloin ole velvollinen lunastamaan aluetta.

Kunnan olemassa olevat maanhankintavastuut on syytä selvittää ainakin asemakaavoitetulta alueelta, jolta ne on helpointa todeta. Maanhankintavastuiden selvittämisellä on mahdollista saada karkea euromääräinen arvio alueiden määrästä ja siten on mahdollista laatia suunnitelma niiden hankkimiseksi kaupungin omistukseen.

## 4 YKSITYISEN OMISTAMAN MAAN KAAVOITTAMINEN

### 4.1 Maankäyttösopimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 12a -luvussa on säädetty maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen, mikäli asemakaavasta on hänelle merkittävää hyötyä. Kustannuksiin osallistumisesta tulee ensisijaisesti sopia maankäyttösopimuksin ja toissijaisena mahdollisuutena on periä kehittämiskorvaus. (Ekroos - Majamaa, 2005, 459)

Maankäyttösopimuksella kunta ja yksityinen maanomistaja voivat sopia kaavojen toteuttamiseen liittyvistä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten jakaantumisesta. Maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävänä, eli sen julkinen arviointi on mahdollistettu. Kaavoituksen aloittamista koskeva sopimus voidaan tehdä ennen maankäyttösopimuksen tekemistä. Kaavoituksen aloittamista koskeva sopimus voidaan erottaa varsinaisesta maankäyttösopimuksesta, sillä siinä sovitaan mahdollisesti vain kaavoituksen aloittamisesta ja kaavoituksesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kunnalle. Maankäyttösopimuksesta tulee tiedottaa kaavan laatimisen yhteydessä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Mikäli maankäyttösopimuksen laatimistarve ilmenee vasta osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen jälkeen, tulee siitä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla. (maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 91 b§)

Maankäyttösopimuksia käytetään yleensä asemakaavan muutostilanteessa. Kynnys maankäyttösopimuksen käyttämisen ylittymiseen on jätetty lainsäädännössä avoimeksi, toisin kuin kehittämiskorvauksen osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a pykälässä on säädetty, että maanomistajalla on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, mikäli siitä on hänelle merkittävää hyötyä. Lainsäädännössä ei ole säädetty, että kuka merkittävän hyödyn toteaa ja kuinka se tehdään. Vastuu jää kunnalle ja maanomistajalle. Hyödyn määrä on arvioitava asemakaava-alue ja maanomistajakohtaisesti. Hyödyn merkittävyttä ei voida yleisesti määritellä, vaan se riippuu esimerkiksi kaava-alueesta ja sen käyttötarkoituksesta.

Merkittävää hyötyä voi yleensä syntyä kaavoitettavan uuden rakennusoikeuden tai uuden käyttötarkoituksen kautta, joiden seurauksena kiinteistön arvo nousee. Merkittävä hyöty ja sen peruste tulisi pystyä osoittamaan jo kaavoituksen alkuvaiheessa. (Rintamäki 2007, 210 - 211)

Maankäyttösopimuksella voidaan sopia hyvinkin laajasti vastuiden ja kustannusten jakamisesta. Esimerkiksi vesihuollon rakentaminen voidaan antaa sopimuksella maanomistajan toteutettavaksi mutta kehittämiskorvauksen määräämisessä sitä ei voi ottaa huomioon. Maankäyttösopimukset tulisi aina laatia ehdollisina, että ne tulevat osapuolia sitovaksi, mikäli asemakaava saa lainvoiman. Maankäyttösopimusten ehtojen toteuttamisen laiminlyöminen tulisi myös sanktioida esimerkiksi sopimussakon avulla. (Kuntaliitto 2014f)

Maankäyttösopimuksella ei voida sitovasti sopia asemakaavan sisällöstä, koska Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan julkisyhteisö ei voi itseään sitovalla tavalla etukäteen sopia tai tehdä sitoumusta siitä, kuinka se käyttää sille lain mukaan kuuluvaa julkista valtaa tai sitoutua sen käyttämättä jättämiseen. Maankäyttösopimus on oikeudelliselta luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, joten kunta voi käyttää laajaa sopimusvapautta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa maankäyttösopimuksella tapahtuvan sopimisen laajuutta ei ole määritelty, vaan se on ilmaistu "laajemmalla" sopimisella osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista kehittämiskorvaukseen nähden, joka on tarkemmin rajattu. Maankäyttösopimuksen käyttöalue ei siis ainoastaan rajoitu yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen, vaan sillä voidaan sopia alueen muustakin toteuttamisesta ja velvoitteista. (Ekroos - Majamaa 2005, 465)

Maankäyttösopimuksilla perittävien maksujen osalta ei maankäyttö- ja rakennuslaissa ole säännöksiä. Kustannuksilla tulee kuitenkin hyvän hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti olla oikeudellinen peruste, joten esimerkiksi asemakaavanmuutoksella tapahtuvan yksityisen maanomistajan rakennuspaikan arvonnousua ei suoraan voi taksamaisesti vaatia tai leikata kunnalle. Maankäyttösopimusta ei myöskään tule asettaa kaavan laatimisen tai muuttamisen ehdoksi, sillä silloin sopimus ei ole vapaaehtoinen. (Mäkinen 2000, 184 - 185) Maksujen kustannussidonnaisuuteen perustuvuutta voinee

perustella myös Maankäyttö- ja rakennuslain 12 A -luvun otsikosta, joka on "Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen".

Mikäli maankäyttösopimukseen sisältyy alueiden luovutuksia, on otettava huomioon maakaaren (12.4.1995/540) kiinteistönluovutusta koskevat säännökset. Alueluovutukset olisi selkeintä erottaa omaksi sopimukseksi maankäyttösopimuksesta ja luovutukset tulisi tehdä kiinteistönluovutusten esisopimuksina, jolloin voidaan ottaa huomioon asemakaavaluonnoksen tai ehdotuksen muuttuminen kaavaprosessin aikana tai se, että kaava ei tule lainvoimaiseksi. (Kuntaliitto 2014) Kiinteistönluovutuksen esisopimus tehdään tyypillisesti tilanteissa, joissa kaupan keskeisiä ehtoja ei voida vielä yksityiskohtaisesti määrittellä. Esisopimuksesta on kuitenkin käytävä ilmi riittävän selvät perusteet millä ehdoin varsinainen luovutus on tehtävä. Esimerkiksi lopullinen luovutuksen kohteen pinta-ala voi määräytyä vahvistuneen asemakaavan mukaisesti. (Jokela – Kartio – Ojanen 2010, 60)

Maankäyttösopimus ja mahdollinen kiinteistönluovutuksen esisopimus tulee allekirjoittaa ja hyväksyttävä kunnan päättävässä toimielimessä siten, että se on saavuttaa lainvoiman ennen varsinaista asemakaavaa. Siten voidaan välttää mahdolliselta kiusalliselta tilanteelta, että asemakaava saa lainvoiman ennen maankäyttösopimusta, jota ei ole allekirjoitettu. Maankäyttösopimuksen hyväksyy kunnanvaltuusto, mikäli toimivaltaa ei ole delegoitu. (Kuntaliitto 2014f)

#### **4.2 Kehittämiskorvauksen määrittäminen**

Mikäli ja kunta ja yksityinen maanomistaja eivät ole päässeet vapaaehtoiseen sopimukseen (maankäyttösopimus) hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta kehittämiskorvauksen. Kehittämiskorvaus voidaan periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttötarkoituksen muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista. (maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 91 c §)

Kehittämiskorvauksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 91 c - 91 p pykälissä ja se voidaan periä, mikäli seuraavat edellytykset täyttyvät:

- Maanomistajalle on osoitettu asuntorakentamiseen kaava-alueella yli 500 kerrosneliömetriä.
- Maanomistajalle on osoitettu muuhun rakentamiseen rakennusoikeutta kaava-alueella ja siitä on hänelle merkittävää hyötyä

Kehittämiskorvauksen määräämisen yleisenä edellytyksenä on asemakaavasta aiheutuva merkittävä hyöty maanomistajalle ja asemakaavan muutosalueella siltä edellytetään erityisen merkittävää hyötyä. Hyödyn merkittävyyttä arvioidaan rakennusoikeuden määrällä, sen lisäyksellä tai kaavan mukaisen käyttötarkoituksen muutoksella. (Ekroos - Majamaa 2005, 475 - 476)

Tontin arvonnousu määritellään siten, että tontin asemakaavan mukaisesta arvosta vähennetään maan arvo ennen asemakaavoitusta. Arvonnousun arviointimenetelmänä käytetään ensisijaisesti kauppa-arvomenetelmää. Mikäli kauppa-arvomenetelmän käyttäminen ei ole vertailukauppojen vähyiden vuoksi käytettävissä, voidaan käyttää myös tuottoarvomenetelmää. Tontin hintaa alentavina tekijöinä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi huono rakennettavuus ja tontilla sijaitsevat purkukuntoiset rakennukset. (HE 167/2002)

Kehittämiskorvauksen päätösehdotuksesta on ennen kaavan hyväksymistä pyydettävä lausunto maanmittauslaitokselta ja se on annettava tiedoksi kuntalain 95 pykälässä säädetyllä tavalla niille maanomistajille joita kehittämiskorvauksen määrääminen koskee. Maanmittauslaitokselle toimitettavaan lausuntopyyntöön liitetään:

- päätösehdotus kaikkine liitteineen
- asemakaavakartta
- asemakaavaselostus
- tonttijako
- tonttien pinta-ala laskelmat



- alueen maankäyttösopimukset
- omistajaselvitykset

Maanmittauslaitos voi pyytää kuntaa toimittamaan myös muuta tarpeelliseksi katsomaansa aineistoa. (Korpela 2013, 1-2)

Kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuvat kustannukset tulee arvioida kaava-alueelta, jotta ne voidaan ositella maan arvonnousuun. Yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset ositellaan kaikille kaava-alueen tonteille, joille osoitetaan rakennusoikeutta ja riippumatta siitä, tuleeko niiden osalta määrättäväksi kehittämiskorvaus vai ei. Kehittämiskorvaus lasketaan myös sellaisille tonteille, joiden rakennusoikeus on käytetty ennen asemakaavan laatimista tai muuttamista poikkeamisen tai suunnittelutarveratkaisun vuoksi. Kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella, että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset, sekä kaava-alueita merkittävästi palvelevien maa-alueiden hankkimiskustannukset yleisiä rakennuksia varten. Kehittämiskorvauksena voidaan periä myös maaperän kunnostamiskustannukset, meluntorjuntakustannukset ja kaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset. Kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ei voi sisällyttää vesi- ja jätevesihuollon rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia, koska ne tulee kattaa vesihuoltolain (9.2.2001/119) mukaan liittymämaksuilla. Maankäyttösopimuksessa vesi- ja jätevesihuollon rakentamiskustannukset voidaan osoittaa yksityiselle maanomistajalle. Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, jotka on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä 10 vuoden kuluessa siitä kun päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä on tullut lainvoimaiseksi. (Ekroos - Majamaa 2005, 481 - 486)

Kehittämiskorvauksen määräämisen rajana on asuntorakentamisen osalta 500 kerrosneliometriä rakennusoikeutta. Kunta voi halutessaan päättää suuremmastakin rajasta. Kerrosneliometrirajan ylittyessä ei kehittämiskorvausta suhteuteta ainoastaan rajan ylimenevään osaan, vaan se tulee maksaa koko rakennusoikeuden osalta. Kehittämiskorvauksen enimmäismäärä on 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisesta tontista. Kunta

voi halutessaan päättää pienemmästäkin enimmäismäärästä. Mikäli kehittämiskorvaus määrätään alueelle, jonka kunta on aiemmin merkittävilta osin toteuttanut (asemakaavan muutos) ja asemakaavasta on maanomistajalle erittäin merkittävää hyötyä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuisivat. Kehittämiskorvausta määrättäessä otetaan huomioon maanomistajan aiemmat mahdolliset maksut ja sopimukset, jotka ovat kohdistuneet alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. (Ekroos - Majamaa 2005, 479 - 489)

Kehittämiskorvaus tulee määrätä välittömästi asemakaavan hyväksymisen jälkeen ja siitä tulee ilmetä korvauksen määräämisen perusteet. Kehittämiskorvaus on pantava maksuun viipymättä sen jälkeen, kun kiinteistö on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen rakennusluvan perusteella rakennettavissa. Mikäli kiinteistö tai sen osa on luovutettu vastikkeellisella saannolla ennen edellä mainittua rakennusluvan myöntämistä, tulee kehittämiskorvaus panna maksuun välittömästi luovutuksen jälkeen. (Ekroos - Majamaa 2005, 495 - 497)

Kehittämiskorvausta on käytetty Suomessa vuoteen 2014 mennessä kolme kertaa. Menettelyä on käytetty Seinäjoen, Ruskon ja Kaarinan kaupungeissa. Kehittämiskorvauksen käytön vähyys aiheutuu Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan pääasiassa hankalasta ja monimutkaisesta prosessista, menettelyn raskaudesta ja poliittisesta haluttomuudesta. (Korpela 2013, 1-2)

## **5 MAANLUOVUTUSPOLITIikka**

### **5.1 Yleistä maa-alueiden luovuttamisesta**

Kunta voi luovuttaa tontteja joko myymällä tai vuokraamalla. Usein mahdollistetaan molemmat vaihtoehdot siten, että ensin tontti vuokrataan ja sen jälkeen vuokramies voi lunastaa sen itselleen. Myymisen ja vuokraamisen ohella voidaan käyttää myös vaihtoa, joka rinnastetaan myyntiin. Tonttien luovutusmuodoissa on omat etunsa ja haittansa, joita käsitellään myöhemmin. Kunta voi luovuttaa myös muita alueita kuin tontteja. Näitä ovat mm. yleiset alueet, metsämaat, vesialueet, vesijätöt ja muuhun käyttötarkoitukseen soveltuvat alueet.

Kunnan omaisuuden myymisestä tai vuokraamisesta ei ole säädetty erityisiä perusteita kuntalaissa. Kunnalla on itsehallintoon perustuva laaja harkintavalta päättää menettelystä omaisuuttaan luovuttaessa. Kunnan luovuttaessa omaisuuttaan sitä rajoittavat hyvän hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate, josta on säädetty perustuslain 6 § pykälässä. Rajoittavia tekijöitä ovat kuntalain toimialasäännös ja EU:n valtioneukisäännökset. (Kuntaliitto 2014g)

### **5.2 EU:n valtioneukisäännösten huomioiminen**

Kuntien ja yritysten keskinäiset kiinteistökaupat kuuluvat Euroopan unionin valtioneukisääntelyn piiriin. Kunnan myydessä tai vuokratessa kiinteää omaisuutta liike-, teollisuus-, yritys- tai muuhun taloudelliseen toimintaan on huolehdittava ennen kaupantekoon ryhtymistä, että valtioneukea koskevia säännöksiä noudatetaan. Valtioneukisääntelystä on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artikloissa. Euroopan komissio on antanut tiedonannon (97/C 209/03) julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista em. artikloihin perustuen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014)

Kunta voi myydä kiinteää omaisuutta ja rakennuksia yrityksille, että kyse ei ole valtion tuen myöntämisestä kun seuraavat periaatteet huomioidaan:

1) Myynti tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja

Myynti tapahtuu riittävästi julkistetulla tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja ja jossa hyväksytään paras tai ainoa tarjous, tapahtuu jo määritelmällisesti markkinahintaan. Tarjous tulee julkistaa riittävällä tavalla jotta se saadaan kaikkien mahdollisten ostajien tietoon. Tarjouskilpailulle ei ole asetettu ehtoja kun kuka tahansa voi hankkia maa-alueet ja rakennukset ja käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa. Tarjouskilpailun ehtoina voi kuitenkin olla asetettuja rajoituksia yleisen häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi tai maakeinottelun estämiseksi. (EUR-lex 2013)

## 2) Ilman tarjouskilpailua tapahtuva myynti, jolle ei aseteta ehtoja

Mikäli kunta ei käytä myyntiä tarjouskilpailulla, yhden tai useamman riippumattoman arvioijan on suoritettava arvio ennen myyntineuvotteluja. Arvioijan tulee arvioida kohde yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien mukaisesti. Arvioijan tulee olla hyvämaineinen henkilö, joka on suorittanut tehtävään soveltuvan tutkinnon tunnustetussa oppilaitoksessa tai vastaavan akateemisen tutkinnon. Arvioijalla tulee olla myös riittävä kokemus ja pätevyys arvioimaan kohdetta. Arvioitu markkinahinta on vähimmäismyyntihinta josta voidaan poiketa alaspäin 5 prosenttia siinä tapauksessa, että kohdetta ei saada myytyä arvioituun hintaan. Mikäli kohteen myynti ei onnistu alennetullakaan hinnalla, voidaan kohtuullisen ajan kuluttua suorittaa uusi arviointi, jossa otetaan huomioon aiemmat kokemukset ja tarjoukset. (EUR-lex 2013)

Valtiontukisäännösten noudattamisessa tulee ottaa huomioon, että ne eivät koske ainoastaan myyntiä. Valtiontukisäännökset tulee ottaa huomioon myös kiinteää omaisuutta vuokrattaessa tai ostettaessa. Vuokran suuruus on usein suoraan verrannollinen kohteen myyntihintaan, joten sen määrä tulee arvioiduksi kohteen myyntihinnan arvioimisella. Ostettaessa kiinteää omaisuutta tai rakennusta voi valtiontukisäännös tulla kyseeseen jos kauppahinta kunnan kannalta on liian suuri markkinahintaan nähden ja tukea kanavoituu tätä kautta yritykselle. (EUR-lex 2013)

## 5.3 Tonttien luovuttaminen myymällä

Tontteja myymällä kunta luovuttaa omistusoikeuden toiselle ja saa kertakorvauksena myyntihinnan. Kunnan kannalta myyminen on hyvä vaihtoehto sil-

loin kun tuloja täytyy saada mahdollisimman nopeasti. Myymisellä kunta voi myös vaikuttaa tonttien paikalliseen hintatasoon ja kattaa kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuneita kustannuksia silloin kun niitä on eniten.

Myymisellä on kunnan kannalta myös haittoja, sillä myymällä tontit se menettää niiden arvonnousun suurin osin. Myynti voi myös edesauttaa tonttikeinottelun mahdollisuutta ja asemakaavalliset järjestelyt voivat tulla hankalammiksi ja kalliimmiksi verrattuna tonttien vuokraamiseen. Tonttien myyminen aiheuttaa myös sen, että kunnallistekniikan kustannukset saadaan perittyä heti, mutta sen kunnossapidon kannalta ei tonttien osalta ole enää muuta tuloa kuin kiinteistövero. (Birell 2010, 18)

#### **5.4 Tonttien luovuttaminen vuokraamalla**

Vuokraamalla tontin kunta luovuttaa vuokramiehelle hallintaoikeuden tonttiin ja omistusoikeus säilyy kunnalla. Tonttien vuokraamisesta on säädetty maanvuokralaissa (29.4.1966/258). Kunnan vuokratessa maa-alueen se saa vuokramieheltä vuosivuokraa, jota ei voida pitää korvauksena luovutetusta maasta samassa mielessä kuin myyntihintaa, vaan se on nähtävä sijoituksen tuottona, koska kunta on sijoittanut pääomaansa tonttiin. Vuosivuokra laskeetaan sijoituksen tuottovaatimuksen perusteella, joka yleensä on noin 4-6 prosenttia. Vuokran pohjana toimii pääoma-arvo, joka on yleensä sama kuin tontin sen hetkinen myyntihinta. (Birell 2010, 19 – 20)

Kunnan kannalta vuokraaminen on taloudellisesti erittäin hyvä vaihtoehto pidemmällä tähtäimellä. Vuokratulo on tasaista tuloa vuodesta toiseen, eikä vaihtelee taloudellisista notkahduksista huolimatta. Vuokraamalla tontteja kunta voi estää tehokkaasti tonttikeinottelun, sillä vuokrasopimukseen on mahdollista sisällyttää laajemmin rakentamiseen liittyviä velvoitteita purkuehtoineen kuin kauppakirjaan. Vuokraaminen on myös vuokramiehen kannalta hyvä vaihtoehto, sillä rakentamisvaiheessa ei tarvitse sijoittaa pääomaa tonttiin, vaan sen voi kohdistaa rakennushankkeeseen. Vuokramiehen oikeudet on Suomen lainsäädännössä hyvin turvattu. (Virtanen 2000, 40)

Tonttien luovuttaminen vuokraamalla aiheuttaa kunnalle enemmän työtä ja kustannuksia kuin niiden luovuttaminen myymällä. Vuokrat on mahdollisesti tarkistettava vuosittain indeksin mukaiseksi ja vuokrien laskuttaminen ja nii-

den saaminen on seurattava. Vuokrasopimusten jatkamiset ja vuokraoikeuden siirrot on tehtävä ja rekisteröitävä. Mikäli tontinvuokrasopimukseen on kirjattu ehtoja tai määräaikoja, niin niitä on seurattava. Tontinvuokraajien hallintaan on oltava siihen tarkoitettu ohjelmisto, josta myös aiheutuu kustannuksia. (Virtanen 2000, 42)

Kunta voi luovuttaa myös muita alueita kuin tontteja. Luovutuksen kohteena voi olla esimerkiksi yleiskaavan mukaiset asuinrakennuspaikat, vapaa-ajan tontit, tontin lisäalueet tai maa- ja metsätalousalueet. Alueet voidaan luovuttaa myymällä tai vuokraamalla kulloinkin parhaaksi katsotulla vuokra-ajalla.

### **5.5 Tontin saajien valinta**

Tontinsaajien valinnan tulee olla avointa, tasapuolista ja toteutua hyväksytyjen ja etukäteen tiedossa olevien periaatteiden mukaisesti. Tontinsaajien valinta korostuu silloin, kun tontinhakijoita on enemmän kuin luovutettavia tontteja. Tällöin on syytä päättää tontinsaajien valintaperusteet, joita voivat mm. seuraavat:

*Pisteytysmenetelmä*, jossa tontinsaajat asetetaan ”paremmuusjärjestykseen” tietyin sosiaalisin perustein. Sosiaalisin perustein tapahtuva asettelu voi olla käytännössä vaikeaa

Arpominen, jossa tontinsaajien järjestys perustuu arvontaan. Arvonnassa kaikki tontinhakijat ovat tasavertaisessa asemassa.

Huutokauppa, jossa tontti myydään eniten tarjoavalle. Menetelmä sopii silloin kun kunta luovuttaa tontit myymällä. Huutokauppaa käyttämällä maan hinta todennäköisesti nousee, jota tulisi välttää.

Jonotussysteemi, jossa tontinhakijat laitetaan järjestykseen hakemusten saapumisjärjestyksessä. Jonotussysteemi saattaa aiheuttaa kohtuutonta jonnottamista.

Mikäli tontinhakijoita on vähemmän kuin luovutettavia tontteja, voivat tontit olla ”vapaasti varattavissa”. Uuden asuntoalueen tontinsaajien valinnassa on syytä aluksi päättää tontinsaajien valintamenetelmä jos on odotettavissa

päällekkäisiä varauksia. Valintamenetelmä tulisi saattaa yleiseen tietoon viimeistään tonttien hakuilmoituksen yhteydessä. (Virtanen 2000, 33)

### **5.6 Tonttien luovutusehdot ja hinnoittelu**

Kunnan luovuttaessa tontteja on sen syytä pyrkiä estämään tonttikeinottelu. Mikäli kunta luovuttaa tontteja myymällä, on sen mahdollista sisällyttää kaupakirjaan ehtoja, joita yksityisten välissä kaupoissa ei ole mahdollista käyttää. Luovutusehtoina käytetään yleensä tontin rakentamisvelvoitetta ja edelleen luovuttamiskieltoa rakentamattomana. Kunta ei voi estää yksityistä tontinomistajaa myymästä tonttia rakentamattomana eteenpäin, joten siksi kaupakirjaan on syytä määritellä sanktio, joka yleensä on sopimussakko, tai kaupan purkaminen tai molempien yhdistelmä. Samaa sanktioimista voi käyttää myös rakentamisvelvoitteen suorittamisessa tietyn ajan sisällä. (Jokela – Kartio - Ojanen 2010, 77, 85)

Kunnan omistamien tonttien hinnoittelu perustuu hyvin usein harkinnanvaraiseen (kohtuulliseen) hintaan. Harkinnanvarainen hinta on käytännössä aina alhaisempi kuin yksityisillä markkinoilla toteutuneiden kauppojen hintataso, jota voidaan pitää käypänä hintatasona. Käypä hintataso koetaan tontinostajien keskuudessa yleisesti liian korkeaksi. Virtasen mukaan (Virtanen 2000) harkinnanvarainen hinta voisi olla noin 70 – 90 prosenttia käyvästä hinnasta. Käyvän hinnan määrittely voi olla siinä tapauksessa vaikeaa, jos yksityisten välisiä vertailukauppoja ei ole tarpeeksi. (Virtanen 2000, 32)

Tonttien hinnoittelun perusteena voi olla myös huutokauppahinta, mikäli luovutusmuotona käytetään huutokauppaa. Huutokauppahinta johtaa yleensä ei-toivottuun maan hinnan kohoamiseen. Tontit voitaisiin hinnoitella myös ”omakustannushintaan”. Tämä hinnoitteluperuste tarkoittaa sitä, että tontti hinnoitellaan sen tuotantokustannusten perusteella. Tämä on erittäin työläs vaihtoehto ja voi johtaa järjettömiin lopputuloksiin. (Virtanen 2000, 32)

Useat kunnat sitovat maan hinnan kuluttajahintaindeksiin. Kuluttajahintaindeksiin kuuluu neljä indeksiä, eli kuluttajahintaindeksi, elinkustannusindeksi, yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi ja kiinteäveroinen yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi. Indeksit kertovat kuinka paljon palveluiden ja tavaroiden hinta on kehittynyt tietyn vertailujakson aikana. Kuluttajahintaindeksi on

yleisin inflaatiomittari ja sitä käytetään rahan ostovoiman muutoksen mittarina. (Tilastokeskus 2014)



## **6 ASEMAKAAVAN TOTEUTUMISTA EDISTÄVÄT MAAPOLIITTISET KEINOT**

### **6.1 Yleistä**

Asemakaavan toteutumista edistäviä maapoliittisia keinoja ovat maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattu rakentamiskehotus ja sitä mahdollisesti seuraava lunastus, sekä kiinteistöverolain mukainen rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero. Molempien maapoliittisten keinojen tarkoitus on vähentää infrastruktuurin vajaakäyttöä ja parantaa kunnan tonttitilannetta. Lakiin perustuvien keinojen lisäksi on kuitenkin syytä harkita esimerkiksi yksityisten maanomistajien avustamista tonttien markkinoinnissa, sekä mahdollisesti auttaa muillakin keinoin kiinteistökauppaan liittyen. Yksityiset tontinomistajat voivat itse olla passiivisia tonttien markkinoinnin suhteen tai heillä ei ole siihen käytännön mahdollisuuksia tai halua mahdollisten kustannusten vuoksi. Tonttien markkinointi kunnan tarjoamana palveluna on edullinen keino edistää rakentamattomien rakennuspaikkojen rakentumista ja samalla yksityisten tontit tuovat valinnanvaraa tontin ostajalle kaupungin tonttitarjontaan nähden.

Kaupungilla on myös muita mahdollisuuksia avustaa yksityisiä maanomistajia rakentamattoman tontin myymisessä. Kaupunki voi tarjota asiantuntijapalveluaan tonttikauppaan ja siihen liittyvissä seikoissa. Kiinteistökaupassa avustaminen on myyjälle suuri apu, sillä sen tekeminen ja siihen liittyvien asioiden hoitaminen on harvalla tuttua.

### **6.2 Korotettu kiinteistövero**

Kunnalla on mahdollisuus määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero. Korotetun kiinteistöveron alaraja on 1 prosenttia ja enintään se voi olla 3 prosenttia kiinteistön verotusarvosta. Mikäli rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero ei ole käytössä, on veroprosentti 0.5 - 1 prosenttia. Korotettu kiinteistövero voidaan määrätä kiinteistölle, jonka rakennusoikeudesta vähintään puolet on asemakaavassa osoitettu asuntotarkoitukseen. Korotetun kiinteistöveron määräämiselle on myös seuraavat vaatimukset:

- asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua.
- rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa rakennusta, eikä sille ole maankäyttö- ja rakennusasetuksen 72 pykälässä tarkoitettulla tavalla ryhdytty rakentamaan sellaista ennen kalenterivuoden alkua.
- rakennuspaikalle on maankäyttö- ja rakennuslain 135 pykälässä tarkoitettu käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen.
- rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin terveydensuojeluasetuksen (16.12.1994/1280) 10 pykälässä tarkoitettulla tavalla.
- rakennuspaikalla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 53 tai 58 pykälän 4 momentissa tarkoitettua rakennuskieltoa.
- rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.

Rakennuspaikan katsotaan olevan saman omistajan omistuksessa silloin, kun puoliset yhdessä omistavat rakennuspaikan tai rakennuspaikka on muutoin määräosaisessa yhteisomistuksessa. Niin ikään rakennuspaikan katsotaan olevan saman omistajan omistuksessa silloin, kun osa siitä on verovelvollisen pääasiallisesti omistaman yhtiön tai muun yhteisön omistuksessa, taikka kun rakennuspaikka on samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden omistuksessa. (kiinteistöverolaki 1992, 12 a§)

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin se periaate, ettei korotettua kiinteistöveroa tulisi käyttää kunnan verotulojen kasvattamiseen, vaan sen tulisi edistää asemakaavan toteutumista siten, että rakentamattomat rakennuspaikat rakennettaisiin asemakaavan mukaisesti. Korotettua kiinteistöveroa esitetään käytettäväksi etenkin silloin kun kunnassa on huomattava asuntojen kysyntä ja rakennuskelpoista maata on merkittävästi muiden kuin kunnan omistuksessa. (HE 100/1999) Korotetun kiinteistöveron määräämiseksi rakennuspaikoille täytyy kunnan ilmoittaa verottajalle vuosittain ne rakennuspaikat, jotka täyttävät edellä mainitut kriteerit.

### 6.3 Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus

Rakentamiskehotukseen perustuva rakentamattoman rakennuspaikan lunastus on asemakaavan toteuttamista edistävästä keinoista järein ja siitä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 97 pykälässä. Kunta voi tehostaa asemakaavan toteutumista antamalla rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle tai haltijalle, mikäli seuraavat edellytykset täyttyvät:

- alueen asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta
- tontin rakennusoikeudesta ei ole käytetty vähintään puolta (määrällinen vajaarakentaminen)
- tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu asemakaavan mukaisesti (laadullinen vajaarakentaminen)

Rakentamiskehotusta ei kuitenkaan saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle tai haltijalle, jos tontilla on jo käytössä oleva asuinrakennus. Rakentamiskehotusta ei myöskään saa antaa, mikäli alueella on maankäyttö- ja rakennuslain 53 pykälän tai 58 pykälän 4 momentin mukainen rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Mikäli rakentamiskehotuksen kohteena olevalle tontille tulee voimaan rakennuskielto kehotuksen antamisen jälkeen, raukeaa rakentamiskehotus. (Ekroos, Majamaa, 2005, s. 523)

Mikäli tonttia ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakentamiskehotuksen antamisesta lukien edellä mainitulla tavalla, on kunnan mahdollista hakea rakentamiskehotukseen perustuvaa lunastustoimitusta maanmittauslaitokselta. Lunastustoimituksen hakeminen ei vaadi erityistä lupaa ja sitä on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä lukien. Kunta menettää mahdollisuuden lunastamiseen, mikäli toimitusta ei haeta määräajassa. (Ekroos - Majamaa 2005, 523)

Rakentamiskehotuksen antamisesta päättää kunnanvaltuusto, ellei se ole siirtänyt päätösvaltaansa muulle toimielimelle. Päätös rakentamiskehotuksesta annetaan tontin omistajalle tai haltijalle tiedoksi. Päätös tulee lähettää myös maanmittauslaitokselle, jolloin asiasta tehdään merkintä lainhuuto- ja

kiinnitysrekisteriin. Rakentamiskehotuspäätöksestä voi valittaa maankäyttö- ja rakennuslain 190 pykälän mukaisesti hallinto-oikeuteen. Päätös, jolla kunta päättää hakea lunastustoimitusta niiden tonttien osalta, jotka eivät ole rakentuneet määräaikaan mennessä ei ole KHO:n päätöksen (KHO 2004:74) mukaan valituskelpoinen. Lunastustoimituksen suorittaa maanmittauslaitoksen toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä (lunastustoimikunta). Toimituksessa noudatetaan lunastuslakia ja korvaukset määrätään täyden korvauksen periaatteella, eli lunastettaville tonteille arvioidaan markkinahinta. Lunastustoimituksesta on mahdollista valittaa maa-oikeuteen. (Kuntaliitto 2014h)

Rakentamiskehotus poikkeaa asemakaavan toteuttamista edistävänä keinona korotetusta kiinteistöverosta siten, että rakentamiskehotus voidaan kohdistaa halutessa vain tietylle alueelle, jolloin kunnalla on mahdollista edistää tietyn alueen tonttien rakentamista. Rakentamiskehotuksen käyttäminen ei tarkoita, että kehotuksen kohteena olevat tontit jotka eivät ole määräaikaan mennessä rakentuneet, lunastettaisiin automaattisesti kunnalle. Lunastamisen hakeminen on mahdollista mutta se ei ole pakollista. Rakentamiskehotuksen käyttäminen voi olla ärsyke rakentamattoman tontin omistajalle jolloin tontti saattaa rakentua. Rakentamiskehotusta tulisi käyttää vasta silloin kun tonteista on kysyntää joka ylittää tarjonnan ja mikäli kysyntää ei ole, niin on hyvin mahdollista, että tontit jäävät lunastamisen jälkeen kaupungin omistukseen ja eivät rakennu. Rakentamiskehotuksen käyttäminen on nähty tehottomaksi kun määräaikaan mennessä rakentamatta jääneitä tontteja ei ole lunastettu. Rakentamiskehotuksen käyttämisessä on huomioitava, että mikäli lunastusta käytetään, on siihen oltava taloudelliset resurssit. Ennen kehotuksen antamista tulisi kunnan tarkoin harkita, onko tarkoituksenmukaista sitoa pääomaa tontteihin ja millaiset mahdollisuudet niitä on saada rakentumaan. (Takalo-Eskola 2005, 19 - 20)

## **7 MAAOMAISUUDEN JA -POLIITIKAN HALLINTA JA SEURANTA**

### **7.1 Raakamaa- ja tonttivaranto**

Kunnan raakamaavarannon suuruudesta ei ole olemassa erityisiä suosituksia. Raakamaavarannon suuruuteen vaikuttaa kunnan kehityksen nopeus. Mikäli kunta on ns. kasvukunta, on raakamaata syytä olla runsaasti, joka tarkoittaa noin 5 – 10 vuoden raakamaavarantoa. Mikäli kunta ei ole varsinainen kasvukunta, on raakamaata syytä olla kuitenkin vähintään 5 vuoden tarpeisiin. (Uudenmaan liitto 2007, 14) Riittäväällä raakamaavarannolla kunta voi reagoida nopeasti yhdyskuntakehityksen tarpeisiin ja luoda edellytykset suunnitelmalliselle, taloudelliselle ja määrätietoiselle asemakaavoitukselle. Raakamaa-alueiden eheyteen tulisi kiinnittää huomiota, vaikka suurin osa raakamaasta olisikin kunnan omistuksessa, voi yksityisen omistama kiinteistö estää koko alueen kaavoittamisen. Raakamaavarannon määrä on syytä olla kunnassa tiedossa ja sen kehittymistä on seurattava. Raakamaavarannon ja maanhankinnan tärkeä työkalu on ajantasainen maanomistuskartta.

Riittäväällä ja monipuolisella tonttivarannolla kunta varmistaa sen kehittymisen ja laajentumisen sekä pystyy vastaamaan tonttien kysyntään ja tukee siten elinkeino- ja asuntopolitiikkaa. Tonttivarannon riittävyys on paikkakuntakohtainen ja sitä on syytä seurata vuosittain. Tonttivarannon riittävyteen vaikuttaa kunnassa tapahtuvan rakentamisen ja kaavoituksen määrä. Maapolitiikan ja kaavoituksen viranhaltijoiden tulisikin yhteistyössä suunnitella tulevan asemakaavoituksen määrä suhteessa tonttitarjontaan ja tonttien kysyntään. Kunnan tonttivaranto voidaan jakaa kunnan ja yksityisten omistamiin tontteihin.

Kunta omistaa myös muita maa-alueita kuin tontteja ja raakamaata. Asemakaava-alueista miltei puolet on yleisiksi alueiksi tarkoitettuja alueita. Kunta voi myös omistaa myös mm. metsätalous-, vesi- ja muita alueita, joita on mahdollista käyttää mm. vaihtomaina.

## 7.2 Maapolitiikan hallinta ja seuranta

Maapolitiikan toteuttamiseen ja hallintaan ei riitä pelkkä maapoliittinen ohjelma. Maapoliittisen keinojen toteuttamiseksi tarvitaan tehokasta hallintoorganisaatiota ja asiantuntevia viranhaltijoita valmistelemaan ja toteuttamaan maapolitiikkaan liittyviä asioita. Luottamushenkilöiden maapolitiikan osaamista voidaan parantaa maapoliittisen ohjelman avulla ja maapolitiikan tilannetta välittää maapolitiikan seurannan avulla. Maapolitiikan hallintaan ja toteuttamiseen on oltava varattuna riittävästi henkilöresursseja ja henkilökunnan koulutuksesta on huolehdittava. Maapolitiikan hallintaan on oltava ajantasaiset tietokoneohjelmat mm. maaomaisuuden kirjanpitoon ja tontinvuokrarekisterin ylläpitoon. (Virtanen 2000, 80 - 81)

Maapolitiikan seuranta olisi syytä tehdä siltä aikajänteeltä, jolle maapoliittinen ohjelma on laadittu. Normaalisti tämä aikajänne on valtuustokausi. Maapoliittisen ohjelman seuranta sisältää mittarit, joilla seurataan maapoliittisessa ohjelmassa asetettuja tavoitteita. Seurannan tuloksena on mahdollista laatia maapoliittinen analyysi. Maapoliittinen analyysi on selvitys kunnan maapolitiikan onnistuneisuudesta, eli arviointi sen tehokkuudesta ja muusta laadusta. Mikäli maapoliittinen analyysi laaditaan, on se luontevinta tehdä viimeisellä valtuustokaudella. Maapolitiikan seurannassa helposti mitattavia asioita ovat mm. raakamaavarannon kehittyminen, tonttitarjonnan muutos, tonttien luovutuksesta saadut tulot, luovutettujen tonttien lukumäärä, kaavataloudellisuus ja asemakaavojen toteutuneisuus. Mittareiden lisäksi voidaan analysoida esimerkiksi maapolitiikan, kaavoituksen, elinkeinotoimen ja yhdyskuntatekniikan yhteistyötä. (Uudenmaan liitto 2010, 47)

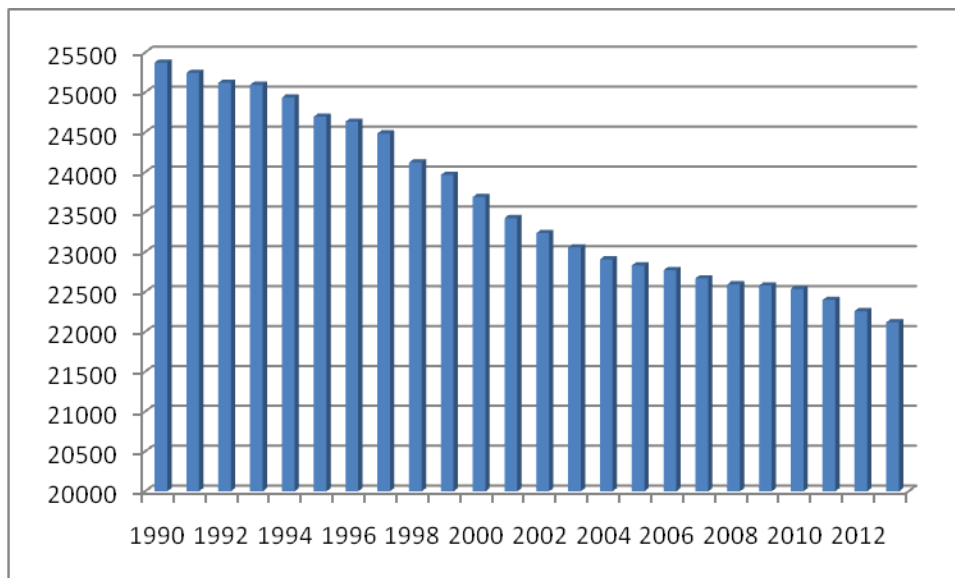
## **8 KEMIN MAAPOLIITTISEN OHJELMAN LAATIMISEN LÄHTÖKOHDAT JA NYKYINEN MAAPOLITIIKKA**

### **8.1 Rakenteelliset ja taloudelliset lähtökohdat**

Kemin kaupungin pinta-ala on 747 km<sup>2</sup>, josta 95 km<sup>2</sup> on maapinta-alaa. Kaupungin taajama-aste on 99,4 prosenttia ja väestötiheys 232 asukasta neliökilometrillä. Kemi on Suomen 13 tiheimmin asuttu kunta, kun koko Suomen kuntien väestötiheyden keskiarvo on 18 asukasta neliökilometrille. Taajama-asteen ja väestötiheyden suuri aste ovat yhdyskuntarakenteen kustannusten osalta positiivinen asia. Kustannukset ovat sitä alemmat, mitä tiiviimpi on yhdyskuntarakenne. (Tilastokeskus 2014b)

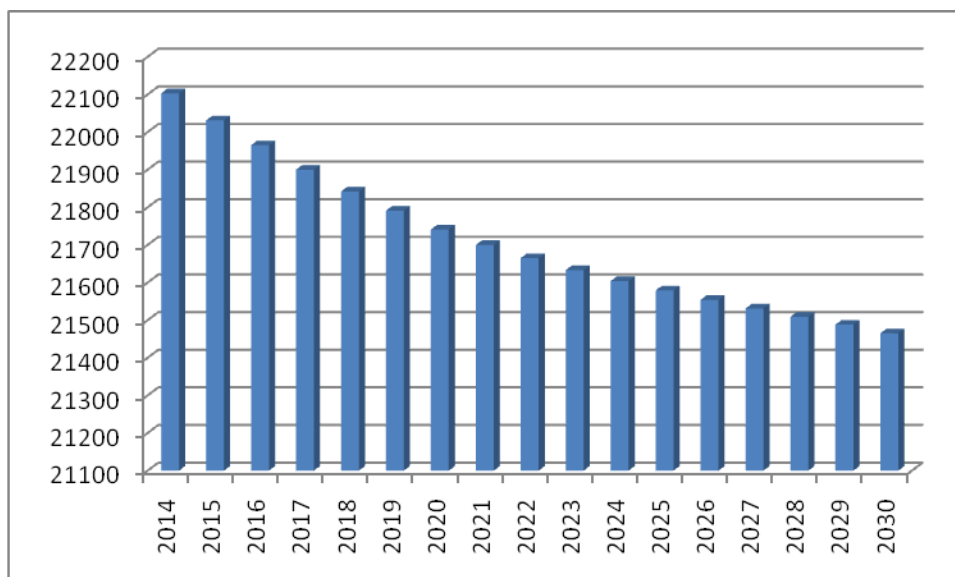
Kemin kaupunki sijaitsee logistisesti erittäin hyvällä paikalla, sillä kaupungissa kohtaavat, tieverkko, rautatieverkko, lento- ja laivaliikenne. Lisäksi kaupunki sijaitsee hyvin lähellä Ruotsin rajaa. Kemin keskustaajama on Valtiovarainministeriön vuonna 2012 julkaiseman raportin "Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne" mukaan kasvanut alueellisesti Keminmaan ja Tornion puolelle. Erityisesti Keminmaalla Lautiosaaren asuntoalue ja Kemijoen eteläpuolella sekä Lassilan ja Kallinkankaan asuntoalueet ovat kiinteästi osa Kemin keskustaajamaa. Myös Tornion puolella sijaitseva Kaakamon taajamamainen kyläalue on yhdyskuntarakenteellisesti osa Kemiä. Simon suunnassa Maksniemen ja Simoniemen lähitaajamat ovat fyysisesti irrallaan Kemistä, mutta liittyvät tähän toiminnallisesti niin kuin muukin Simon rannikkoseudun asutus. Kemin ympärille muodostuu 30 prosentin pendelöinnin mukaan toinen Lapin selkeistä työssäkäyntialueista. Alueen muodostavat Kemi, Keminmaa ja Simo. Kemin työpaikkaomavaraisuus on 120 prosenttia. (Valtiovarainministeriö 2012, 324)

Vuoden 2014 alussa kaupungin väkiluku oli noin 22100 asukasta. Kaupungin väkiluku on vähentynyt tasaisesti 1990 -luvun alusta lähtien reilulla 3000 asukkaalla. Väestömäärän kehitys on esitetty kuviossa 2.



**Kuvio 2. Kaupungin väestömäärän kehitys v. 1995 – 2014**

Tilastokeskuksen väestöennusteessa kaupungin väkiluvun ennustetaan vähenevän noin 500 asukkaalla vuoteen 2030 mennessä. Väkiluvun vähetessä on ikärakenne muuttunut epäedullisempaan suuntaan kaupungin kannalta. Työikäisten määrä on vähentynyt 15 prosentilla ja yli 64 -vuotiaiden määrä on kasvanut 36 prosentilla. Lasten ja nuorten määrä on vähentynyt 28 prosentilla. (Tilastokeskus 2014c)

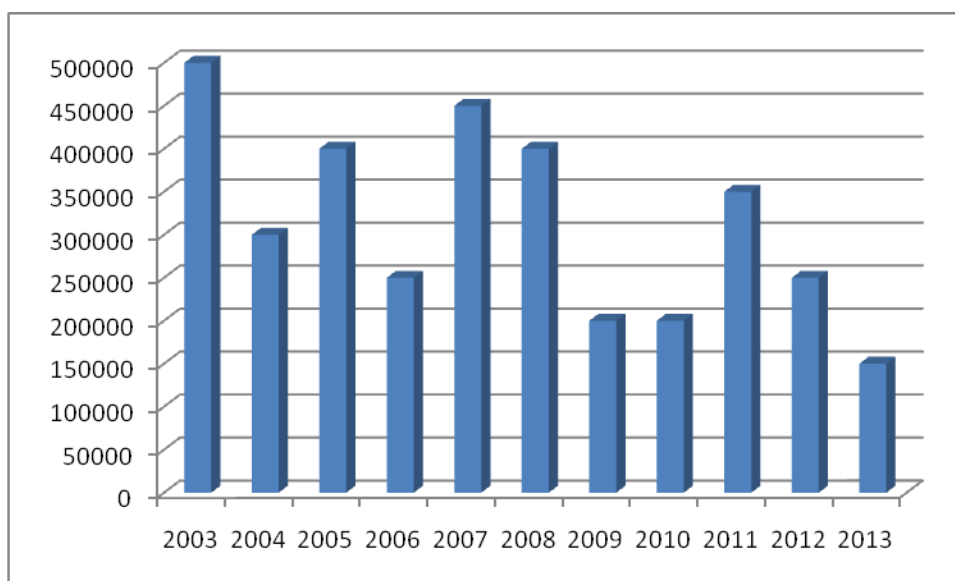


**Kuvio 3. Väestöennuste vuoteen 2030**

Kemin kaupungin keskeinen taloudellinen haaste on suuri velkamäärä, noin 79 miljoonaa euroa. Yleisestä taantumasta huolimatta kaupungin vuoden



2012 tilinpäätös oli noin 0,6 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Tulevina vuosina valtionosuudet tulevat Kemin kaupungin osalta vähemmän ja se aiheuttaa lisäpainetta säästämislle ja talouden tasapainottamiselle, joka on jo vaikuttanut negatiivisesti maanhankintaan budjetoituun määrärahaan. Määräraha vuonna 2013 oli enää 150 000 euroa. Määrärahan väheneminen vaikeuttaa maanhankintapolitiikkaa siten, että suuremmat raakamaakaupat jäävät tekemättä ja maanhankintavastuita joudutaan vyöryttämään seuraaville vuosille, jolloin vastuut kasautuvat. (Kemin kaupunki 2012)



Kuvio 4. Kaupungin budjetoidut maanhankintamenot v. 2003 - 2013

## 8.2 Kaavoituksen kattavuus ja yhteistyö

Kemin kaupungin oikeusvaikutteiset yleiskaavat kattavat koko kaupungin alueen. Yleiskaavoilla on ohjattu yleispiirteisesti maankäyttöä ja raakamaan hankintaa. Yleiskaavan muutoksia on tehty tarpeen vaatiessa.

Kemin kaupungin asemakaavoitettu alue kattaa noin 47 km<sup>2</sup>, joka on 49 prosenttia koko kaupungin maa-pinta-alasta. Kaupunki on asemakaavoittanut pääasiassa omistamiaan raakama-alueita kun kyseessä on ollut alueen ensimmäinen asemakaava. Alueen raakamaa on hankittu kaupungille ennen asemakaavoitusta, joten maan ansioton arvonnousu on ohjautunut kaupungille ja tonttien myymisestä ja vuokraamisesta saatavilla tuloilla on voitu katka kunnallistekniikan rakentamisen kustannuksia.

Kaupunki on laatinut ja hyväksynyt 2000 -luvulla kolme alueen ensimmäistä asemakaavaa, joilla on lisätty merkittävästi kaupungin tonttivarantoa. Kyseiset asemakaavat on hyväksytty Nauskan (2008), Jungon (2008) ja Rovon (2012) kaupunginosiin. Asemakaavojen yhteenlaskettu pinta-ala on noin 79 hehtaaria ja kaavat ovat mahdollistaneet hieman yli 200 asuinpientalotontin muodostamisen. Vuonna 2014 tonteista on ilman kunnallistekniikkaa noin 100 kappaletta. 2000 -luvulla merkittä elinkeinotonttialue kaavoitettiin Kemin-tullin kaupunginosaan.

Kemin kaupungin kaavoituksen ja maankäyttö- ja mittausstoimen yhteistyö on muuttunut aktiivisemmaksi viime vuosien aikana. Kaavoituksen ja maankäytön yhteisiä KAMA -palavereita (kaavoitus ja maankäyttö) on pidetty noin kuukauden välein vuodesta 2013 lähtien. KAMA -palavereissa on käsitelty ajankohtaisia kaavoihin ja maapolitiikkaan liittyviä asioita. Tarvittaessa palaveriin on kutsuttu yhdyskuntatekniikan edustaja. Kaavoituksen ja maankäytön työtilat sijoitettiin vuonna 2010 samaan kerrokseen, joka edesauttoi yhteistyön sujuvuutta merkittävästi. Yhteistyönä on selvitetty mm. kaavoituksen laajuutta vuosittain, kaavoituskatsauksen sisältöä ja maanhankinnan tarpeita.

### **8.3 Kaupungin maanomistus**

#### **8.3.1 Maa- ja vesialueiden omistus**

Kaupunki omistaa maa- ja vesialueita yhteensä noin 4900 hehtaaria, josta noin 100 hehtaaria sijaitsee Keminmaan kunnan alueella. Maa-omaisuus jakaantuu seuraavasti:

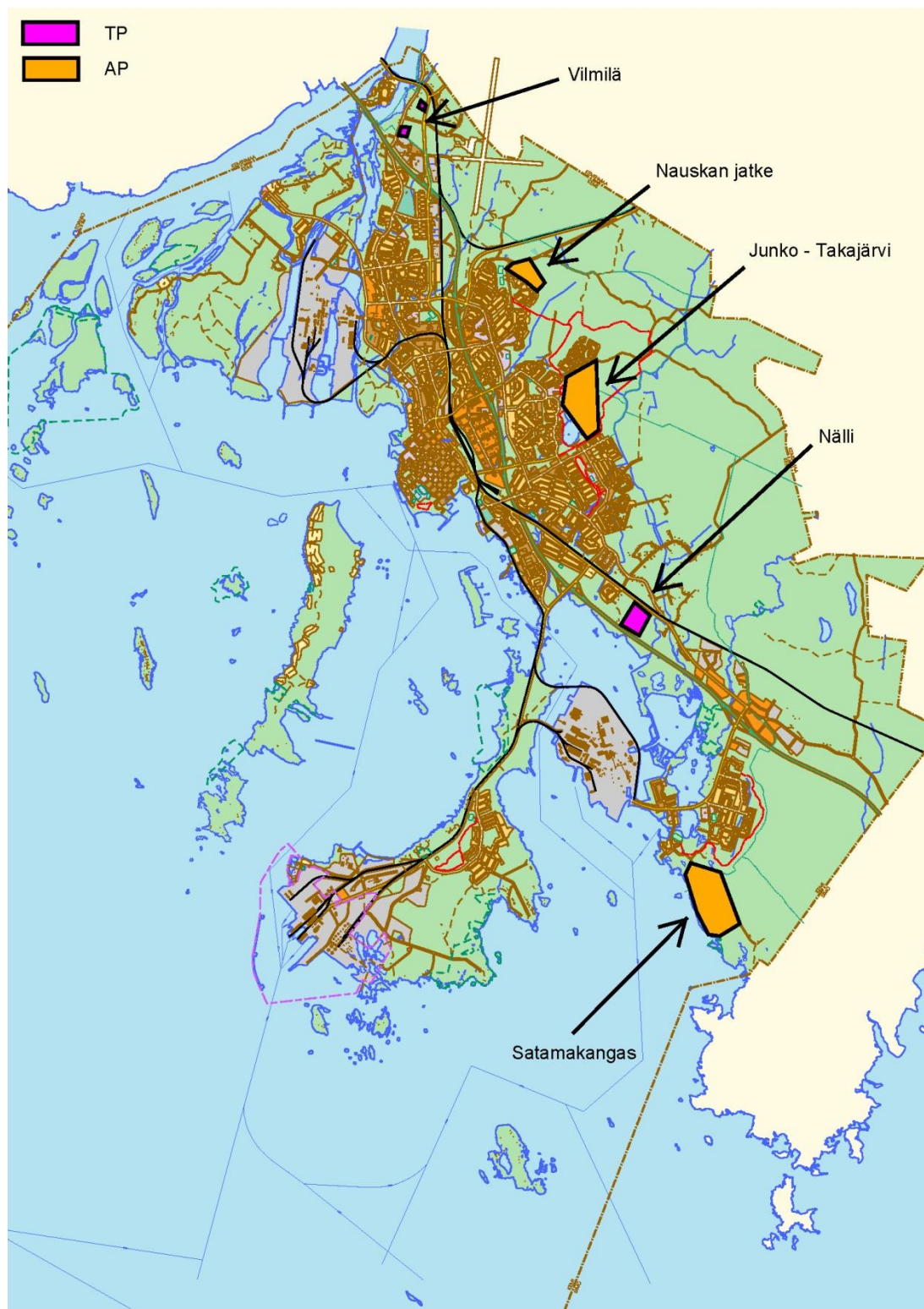
- Tontit asemakaava-alueella n. 570 ha
- Yleiset alueet n. 600 ha
- Asemakaava-alueen ulkopuoliset alueet n. 1760 ha
- Erottamattomat määräalat 150
- Vesialueet n. 1720 ha

Kaupunki omistaa kaupungin maapinta-alasta noin 50 prosenttia. Kaupungin maanomistuksen kohtuullisen suuri määrä johtuu osin kaupungin historiasta,

sillä Kemi on ns. lahjoitusmaakaupunki. Kemin perustamiseksi (5.3.1869) kruunu lahjoitti, tai pikemminkin määräsi lunastettavaksi, maa-alueita jotta kaupunki voitiin perustaa. (Hedman 1969, 245)

### 8.3.2 Raakamaavaranto

Kemin kaupungin raakamaavaranto on määritetty niiltä yleiskaavan mukaisilta aluevarauksilta, jotka mahdollistavat asumisen ja elinkeinot (AP ja TP). Raakamaan rajaus ei ole yksiselitteinen, sillä yleiskaava ohjaa maankäyttöä yleispiirteisesti ja siksi raakamaavarannon suuruus on summittainen. Kaupungin tärkeimmät raakamaavarannot on esitetty kuviossa 5.



Kuvio 5. Kaupungin raakamaavaranto

Raakamaa-alueita on yhteensä noin 70 ha, joista noin 52 ha on AP -varauksia (asuntorakentaminen) ja noin 18 hehtaaria TP -varauksia (työpaikka-alue) yleiskaavassa. Työpaikka-alueiden raakamaavarannon määrä on vähäinen ja siitä noin 16 hehtaaria sijaitsee Nällin ja 2 hehtaaria Vilmilän

kaupunginosissa. Kumpikaan raakamaavarannoista ei muodosta omistukseen yhtenäistä aluetta, jotka ovat ongelmallisia kaavoituksen kannalta. TP -alueiden raakamaavarantoa olisikin syytä lisätä tulevaisuuden kaavoitustarpeita varten.

Merkittävimmät AP -raakamaavarannot ovat ns. "Nauskan jatkeella" (n. 20 ha) ja Jungon ja Takajärven välisellä alueella (n. 32 ha). Jungon ja Takajärven välisellä alueella raakamaavaranto ei muodosta kaavoituksellisesti niin edullista kokonaisuutta kuin "Nauskan jatkeen" raakamaavaranto, joten sen yhtenäisyyttä tulisi parantaa raakamaan hankinnalla. AP -alueiden raakamaavaranto on kokonaisuutena kohtuullisen hyvä. Mikäli kaupunki luovuttaa vuosittain noin 20 tonttia, niin raakamaavaranto, ottaen huomioon nykyisen kaupungin omistaman tonttitarjonnan kunnallistekniikalla ja ilman sitä, riittää nykyisellään vähintään kymmenen vuoden tarpeeseen. Kaupunki omistaa varauksella raakamaaksi laskettavaa maa-aluetta Satamakankaan alueelta noin 60 hehtaaria. Alue on ollut maakunta- ja yleiskaavassa asumiseen tarkoitettua aluetta, joka on sittemmin muutettu maa- ja metsätalouskäyttöön yleiskaavassa. Syynä on ollut Fennovoiman ydinvoimahanke, jonka yhtenä sijoituspaikkavaihtoehtona oli Simon Karsikkoniemi. Ydinvoimahankkeen kariututtua Simon osalta maakunta- ja yleiskaavaa ollaan muuttamassa jälleen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Mikäli alue saadaan asuinpientalokäyttöön, turvaa se raakamaavarannon riittävyuden reilusti yli kymmeneksi vuodeksi.

### 8.3.3 Tonttivaranto ja muut rakennuspaikat

Kaupungin omistamia rakentamattomia tontteja on kunnallistekniikan piirissä 119 kappaletta (tilanne 10/2013), joista 87 kappaletta on pientalotontteja, 4 kappaletta rivitalotontteja ja 4 kappaletta kerrostalotontteja. Elinkeinotontteja on 24 kappaletta ja ne sijaitsevat pääasiassa kaupungin eteläosassa, Kemintullin ja Ajoksen kaupunginosissa, sekä Karjalahden kaupunginosassa, joka sijaitsee keskustan tuntumassa. Asumiseen tarkoitettut tontit sijaitsevat pääasiassa Rovon ja Nauskan kaupunginosissa. Yleisten rakennusten tontteja on vapaana vain 3 kappaletta. Kunnallistekniikan piirissä olevia yksityisten henkilöiden omistamia rakentamattomia tontteja on kaupungin asemakaavo-

tetulla alueella yhteensä 152 kappaletta (tilanne 10/2013). Lähes kaikki tontit ovat asuinpientalotontteja.

Taulukko 1. Kunnallistekniikan piirissä sijaitsevat rakentamattomat asuinrakennuspaikat kaupunginosittain.

Kaupunginosa	yks.	kaup.
1. Sauvosaari	3	
2. Ruutti	3	
3. Koivuharju	11	
4. Marttala	10	1
5. Karihaara	27	4
6. Torvinen	18	7
7. Vainio	6	2
8. Paattio	11	19
9. Ristikangas	9	1
10. Kivikko	6	2
11. Tervaharju	12	2
12. Syväkangas	1	1
13. Peurasaari	6	1
14. Haukkari	4	
15. Ritikka	3	1
16. Hepola	15	3
17. Rytikari	2	
19. Takajärvi		4
20. Ajos	2	12
24. Siikakangas		4
29. Nälli	3	
30. Nauska		23
39. Rova		8
<b>Yhteensä</b>	<b>152</b>	<b>95</b>

Kunnallistekniikan piirissä olevia rakentamattomia asuinrakennuspaikkoja on yhteensä noin 250 kappaletta. Yksityisten omistamat asuinrakennuspaikat keskittyvät ns. "vanhoille" asemakaava-alueille. Tämä johtuu siitä, että uudet asemakaavat laaditaan pääsääntöisesti kaupungin omistamalle maalle. Osa kaupungin ja yksityisten omistamista tonteista on kokonsa, muotonsa tai muiden vetovoimatekijöiden takia sellaisia, että niiden rakentuminen voi olla epätodennäköistä.

Kaupungin omistamia rakennuspaikkoja, joilla on voimassa asemakaava, mutta ei rakennettua kunnallistekniikkaa, on noin 100 kappaletta. Tontit sijoituvat pääasiassa uusille Rovän ja Nauskan asuinalueille. Ajoksen kaupunginosassa yksityiset maanomistajat omistavat noin 60 rakennuspaikkaa, jotka eivät ole kunnallistekniikan piirissä.

Kaupungin omistamaa tonttivarantoa tulisi pienentää niiden alueiden osalta, joilla kunnallistekniikka on rakennettu jo vuosia sitten. Uusien asuinalueiden tonttivarannon tulisi vastata kysyntää. Tarjonta voidaan pitää kysyntää vastaavana suhteuttamalla uuden kunnallistekniikan rakentaminen ja kaavoitus tonttien kysyntään. Kaupungin omistamien rakentamattomien asuinrakennuspaikkojen osalta olisi syytä tehdä kartoitus, jossa selvitetäisiin ne tontit, joiden kunnallistekniikan rakentamisesta on kulunut esimerkiksi yli 10 vuotta. Näiden tonttien osalta voitaisiin päättää mm. niiden yhdistämisestä, liittämisestä viereisiin rakennettuihin tontteihin tai myymisestä alennettuun hintaan.

Muut rakennuspaikat käsittävät yleiskaavan mukaiset rakennuspaikat sekä vapaa-ajan tontit. Yleiskaavan mukaisia rakennuspaikkoja kaupungilla on pääasiassa Ajoksen Korostenokalta 12 kappaletta. Vapaa-ajan tontteja kaupungilla on Selkäsaaren saarella, joka käsittää Merikemin kaupunginosan. Selkäsaaren on laadittu asemakaava ja tontteja on myytävänä 15 kappaletta vuoden 2014 tammikuussa.

## **8.4 Nykyinen maanhankintapolitiikka**

### **8.4.1 Raakamaan hankinta**

Kaupunki on käyttänyt raakamaan hankinnassa pääasiassa vapaaehtoista kauppaa ja -vaihtoa. Neuvottelut ovat voineet olla pitkiä ja joskus ne eivät ole johtaneet kaupan syntymiseen. Syy neuvottelujen katkeamiseen on usein ollut erimielisyys kauppahinnasta ja se, ettei myyjällä ole lainkaan halua kauppaan. Kaupungin raakamaan hankinta vapaaehtoisin kaupoin on ollut aktiivista, sillä maanomistajien myyntihalukkuutta on tiedusteltu, eikä ainoastaan ole odotettu myyntitarjouksia. Raakamaan hankinta on keskitetty yleiskaavan mukaisille kasvusuunnille.

Kaupunki ei ole käyttänyt lunastuslupaan perustuvaa raakamaan lunastusta maapoliittisena keinona. Raakamaan lunastus tulisi olla mukana kaupungin maapoliittikan keinovalikoimassa, koska sen avulla voidaan viimekädessä turvata kaavoituksen taloudellisuus ja suunnitelmallisuus. Lunastuksen avulla varmistetaan myös maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Kaupunki on käyttänyt etuosto-oikeutta 2000 -luvulla kaksi kertaa, vuonna 2002 ja 2005, jolloin etuosto-oikeuden kohteena oli raakamaa.

#### 8.4.2 Yleisten alueiden hankinta ja maanhankintavastuu

Kaupunki on hankkinut yleiset alueet omistukseensa pääsääntöisesti vapaaehtoisin kaupoin. Yleisiä alueita on hankittu vuosittain määrärahojen puitteissa. Yleisen alueen lunastusta on jouduttu käyttämään harvoin, sillä kaupunki on yleensä päässyt maanomistajan kanssa vapaaehtoiseen kauppaan. Mikäli lunastamiseen on päädytty, niin syynä on usein miten ollut erimielisyys kauppahinnasta.

Kemin kaupungin asemakaavoitetulla alueella on selvityksen mukaan yksityisten omistamia yleisiä alueita noin 130 ha, josta lähes kaikki on yleisiä puisto- tai lähivirkistysalueita. Maanhankintavastuut sijaitsevat lähes täysin vanhemmilla asemakaava-alueilla.

#### 8.4.3 Rakennuspaikkojen ja muiden alueiden hankinta

Kaupunki on ostanut yksityisiltä maanomistajilta asemakaavan mukaisia rakentamattomia ja rakennettuja tontteja 2000 -luvulla määrällisesti vähän. Erittäin usein kaupungille on tarjottu ostettavaksi tonttia, jolla sijaitsee purkukuntoinen rakennus. Tontilla olevan purkukuntoisen rakennuksen purkukustannukset ovat yleensä jääneet ainakin osaksi kaupungin maksettavaksi, koska niitä kaikkia ei ole huomioitu kauppahinnassa. Mikäli purkukustannukset huomioitaisiin kokonaan, ei tontille jäisi yleensä paljoakaan arvoa.

Kaupunki on hankkinut satunnaisesti maa-alueita metsätaloukseen. Kyseisten alueiden hankinta ei ole ollut aktiivista, vaan niitä on ostettu, mikäli se on katsottu metsätaloudellisesti kannattavaksi.

Kaupungin tulisi pidättäytyä ostamasta tonttia, jolla sijaitsee purkukuntoisia rakennuksia. Kaupungin tehtävä ei ole huolehtia rakennusten purkamisesta

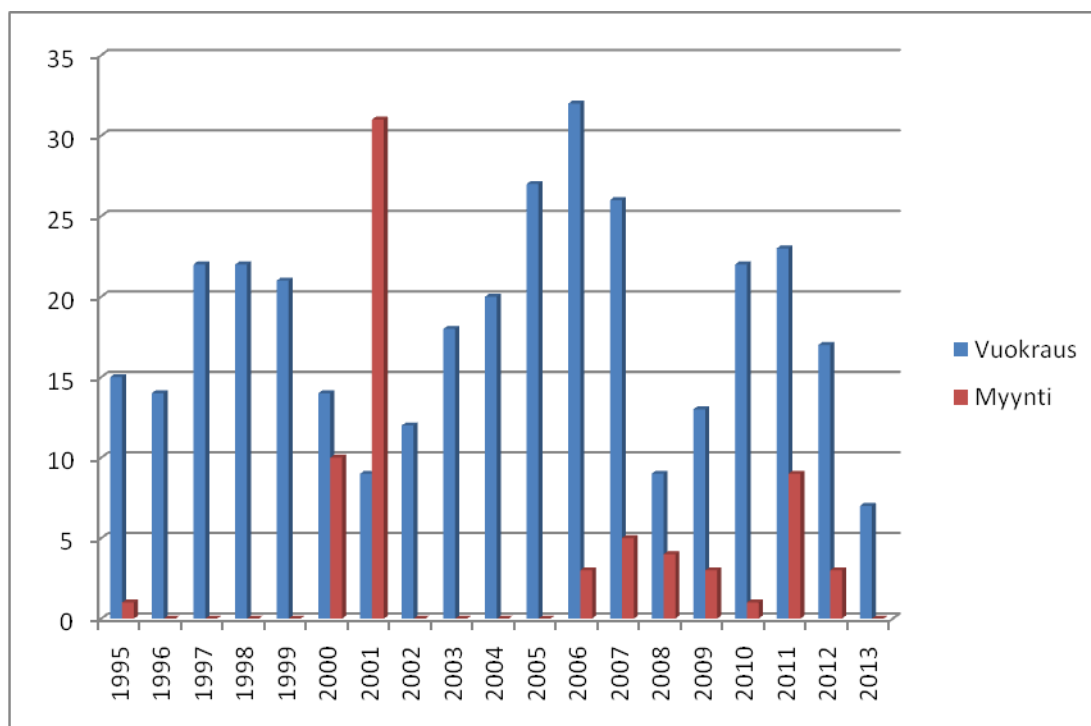


kustannuksellaan, vaan se on ensisijaisesti tontin omistajan vastuulla. Mikäli rakennuksen ylläpito on laiminlyöty, on kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen mahdollista puuttua siihen. Mikäli kaupunki ostaa tontin jolla sijaitsee purkukuntoinen rakennus, tulisi purkukustannukset huomioida tontin kauppahinnassa täysimääräisinä.

## 8.5 Nykyinen maanluovutuspolitiikka ja tonttien kysyntä

### 8.5.1 Tonttien luovuttaminen myymällä

Kaupunki on luovuttanut huomattavan vähän tontteja myymällä, koska pääasiallinen luovutusmuoto on ollut vuokraaminen. Asunpientalotontteja on luovutettu myymällä vuosien 1995 ja 2013 välisenä aikana yhteensä 70 kappaletta. Yli puolet tonteista on myyty vuosina 2000 ja 2001, jolloin tonttien myynnissä käytettiin alennuskampanjaa. Alennuskampanjassa tonttien vuokramiehille tarjottiin mahdollisuutta ostaa tontti omaksi 30 prosentin alennuksella. Myytyjen tonttien määrä on esitetty kuviossa 2. Tontteja myytiin alennuskampanjan avulla yhteensä 41 kappaletta. Etenkin elinkeino- ja kerrostalotonttien myyntituloilla on katettu vuosittaista maan myyntiin budjetoitua tulovaatimusta. (Kemin kaupunki 2013)

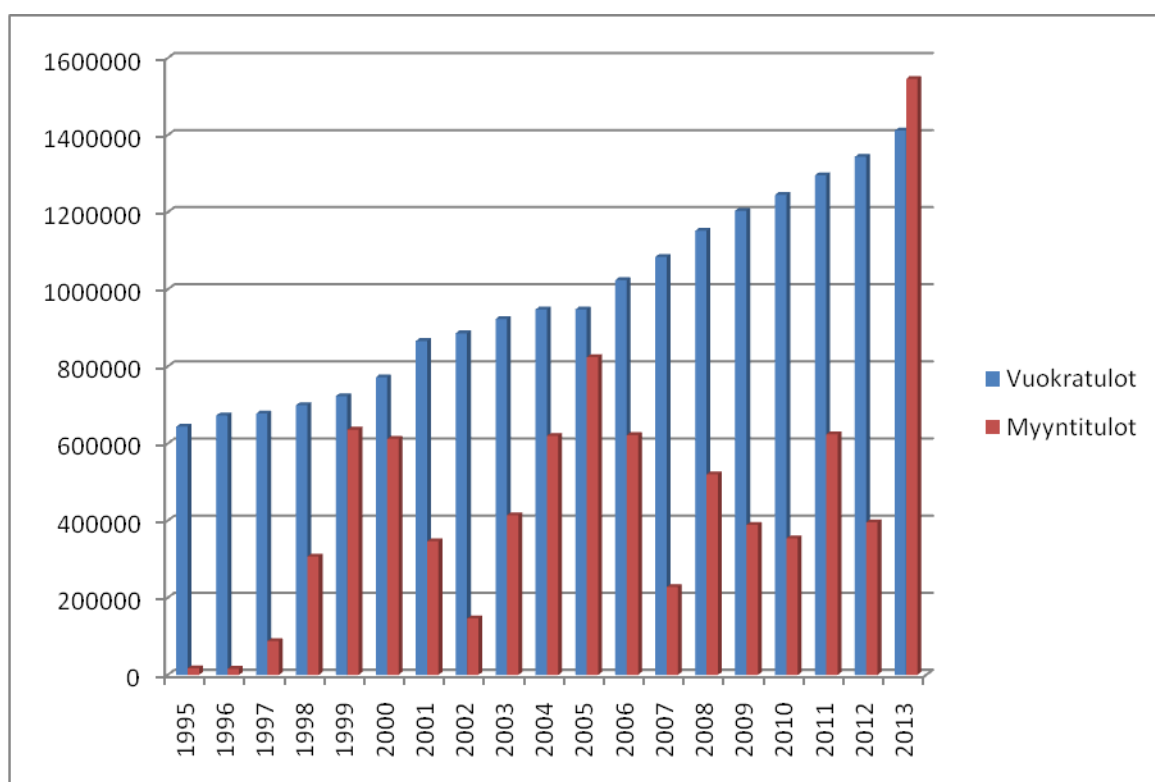


Kuvio 6. Tonttien luovuttaminen v. 1995 - 2013

Kerrostalo-, rivitalo- ja elinkeinotontteja on luovutettu myymällä tapauskohtaisesti harkiten. Vapaa-ajan tontit Merikemin kaupunginosasta ja yleiskaavan mukaiset rakennuspaikat on luovutettu ainoastaan myymällä. Kaupunki on pyrkinyt luopumaan omistamistaan maa-alueista naapurikuntien alueella.

### 8.5.2 Maan luovuttaminen vuokraamalla

Kaupungilla on vuoden 2014 alussa noin 2500 vuokrasopimusta. Määrä kattaa noin 45 prosenttia Kemissä sijaitsevista tonteista. Kaupungin pääasiallinen tontinluovutusmuoto on ollut vuokraaminen ja se taannut tasaisen vuokratulon, joka on nykyään noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa. Maanvuokratulot ovat olleet huomattavasti vuosittaisia maanmyyntituloja suuremmat, joten kaupungin tontinluovutuspolitiikka on ollut talouden kannalta varsin pitkäkatseista. Poikkeuksen myyntituloihin tekee vuosi 2013, jolloin myyntitulo oli huomattavan suuri. Vuokratonttien tuottovaatimus on 4 prosenttia asuin- ja elinkeinotonteilla sen hetkisestä myyntihinnasta, paitsi Sauvosaaren kaupunginosassa, jonka osalta käytetään 5 prosenttia. (Kemin kaupunki 2013)



Kuvio 7. Maanvuokra- ja myyntitulojen kehitys v. 1995 - 2013

Maanvuokratulot ovat kasvaneet tasaisesti ja se johtuu vuokrasopimusten määrän lisääntymisestä sekä siitä, että päättyneitä sopimuksia on jatkettu uudella sopimuskaudella. Uuden sopimuskauden vuokran suuruus määritellään sen hetkisen tontin myyntihinnan perusteella, joten uusi vuokra voi olla 3 - 4 -kertainen vanhaan vuokraan verrattuna. Vuokrasopimusten jatkamisen periaatteena on ollut, että mikäli vuokran suuruus nousee yli kaksinkertaiseksi vanhaan vuokraan verrattuna, peritään viiden vuoden ajalta vuosittain 50 prosenttia uudesta vuosivuokrasta ja tämän jälkeen vielä viiden vuoden ajan 75 prosenttia uudesta vuosivuokrasta. Mikäli tontille laaditaan ensimmäinen vuokrasopimus, on vuokra kahden vuoden ajan 50 prosenttia vuosittaisesta vuokrasta. (Kemin kaupunki 2013)

Kaupunki on myös luovuttanut vuokraamalla mm. viljelyspalstoja, maa-aineisten välivarastointipaikkoja ja alueita kesäterasseja ja jäätelökioskeja varten. Vuokrasopimusten kesto on ollut tapauskohtainen. Kaupungin tekninen lautakunta on päättänyt (14.8.2012 §108), ettei kaupunki luovuta vuokraamalla lisäalueita tontteihin yleisistä alueista. Päätöksessä todettiin, että lisäalueiden luovuttaminen tutkitaan asemakaavaa muuttamalla, mikäli se nähdään tarkoituksen mukaiseksi. (Kemin kaupunki 2012b)

Vuokramiehellä on mahdollisuus ostaa vuokraamansa tontti omaksi sen jälkeen kun se on rakennettu asemakaavan mukaisesti. Uuden vuokrasopimuksen tehneille käytetään alennusmenettelyä. Mikäli vuokramies ostaa tontin omaksi viiden vuoden kuluessa vuokrasopimuksen allekirjoittamisesta lukien, saa hän 20 prosentin alennuksen myyntihinnasta. Mikäli aikaa on kulunut vähintään viisi vuotta mutta enintään kymmenen vuotta, on alennus 10 prosenttia myyntihinnasta. Mikäli vuokrasopimusta jatketaan uudella sopimuskaudella, ei alennus ole käytössä. Alennusmenettely ei välttämättä kohtele kaikkia vuokramiehiä tasavertaisesti. Kyseessä on ennemminkin jatkuva tontin alennusmyyntikampanja, joka on kohdennettu vain uusien vuokrasopimusten tehneille. Vuokranperimis- ja omaksi ostamisen alennukset koskevat asuinpientalo-, kerrostalo-, rivitalo- ja yleisten rakennusten tontteja. Elinkeinotonteilla vastaavia alennuksia ei ole käytössä.

### 8.5.3 Luovutusehdot ja -menettely

Kaupungin luovuttaessa asemakaavan mukaisen rakennuspaikan myymällä on ehtoina rakentamisvelvoite ja kielto luovuttaa tontti rakentamattomana edelleen. Edellä mainittuja luovutuskieltoja on tehostettu sopimussakon uhalla, joka on ollut 50 prosenttia myyntihinnasta. Rakentamisvelvoite on oltava täytettynä 3 vuoden kuluessa kauppakirjan allekirjoittamisesta lukien ja sen ehtona on ollut, että vähintään puolet asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta on käytetty. Poikkeustapauksissa määräaika on voinut olla pidempi ja rakentamisen määrä pienempi. Kyseiset ehdot on käsitelty päättävässä toimielimessä myyntipäätöksen yhteydessä. Mikäli tontti ei ole rakentunut määräaikaan mennessä, niin perustellusta syystä on rakentamisen määräaika jatkettu. Luovutusehtoja ei noudateta myydessä vapaa-ajan tonttia tai yleiskaavan mukaista rakennuspaikkaa.

Kaupungin luovuttaessa tontin vuokraamalla on käytäntönä ollut, että ennen vuokrasopimuksen allekirjoittamista on rakennuksen perustuksen oltava valmiina. Myöhemmin on otettu käytännöksi, että tontille rakennettavalle rakennukselle on myönnettynä rakennuslupa ennen kuin vuokrasopimus allekirjoitetaan. Rakennusluvan myöntämisen ehtona maankäyttö- ja rakennuslaissa on, että rakennusluvan hakija hallitsee rakennuspaikkaa. Mikäli vuokramiehelle ei ole voimassa olevaa vuokrasopimusta niin hän ei hallitse rakennuspaikkaa. Ratkaisuksi on otettu sitoumus, jonka kaupunki antaa, kun se tekee tontinvarauspäätöksen. Sitoumuksessa kaupunki ilmoittaa vuokraavansa tontin hakijalle kun rakennuslupa on myönnetty. Tästäkin menettelystä on jouduttu joustamaan, koska vuokramies ei pysty kirjaamaan vuokraoikeutta ilman vuokrasopimusta, eikä näin ollen voi hakea kiinnityksiä vuokraoikeuteen. Tämä taas vaikeuttaa rakennusprojektin rahoituksen saamista. Edellä kuvatulla menettelyllä kaupunki on pyrkinyt estämään keinottelua vuokraoikeudella.

Vuokrasopimus olisi mahdollista allekirjoittaa heti kun varauspäätös on lainvoimainen, mikäli vuokrasopimukseen sisällytetään maanvuokralain 7 pykälän mukainen sanktio (sopimussakko) vuokraoikeuden edelleen luovuttamisesta rakentamattomana ja maanvuokralain 57 pykälän mukainen ehto vuok-

rasopimuksen purkamisesta, mikäli tonttia ei ole rakennettu tietyn ajan kuluessa.

Luovutettavat tontit ovat vapaasti varattavissa, eli ne ovat jatkuvasti haettavana. Erityisiä hakuajoja on käytetty, kun uuden asuinalueen tai sen osan tontit ovat luovutettavissa ja on odotettavissa luovutettavien tonttien määrään nähden paljon hakemuksia. Kaupunki on ilmoittanut hakuajoista mm. lehdisissä ja Internetissä. Päällekkäisten hakemusten osalta tontin saajat on pisteytetty sosiaalisin perustein.

#### 8.5.4 Tonttien varauskäytäntö

Omakotitontti varataan hakijalle maankäyttö- ja mittauslaitoksen päätöksellä (viranhaltijapäätös). Varausaika on keskimäärin noin vuoden mittainen siten, että tontti varataan hakijalle seuraavan vuoden kesäkuun loppuun saakka. Varausmaksu on 85 €/tontti. Perustellusta syystä varausaikaa voidaan jatkaa vuodella, jolloin jatkoajalta peritään 85 euron jatkovarausmaksu. Mikäli rakentaminen kuitenkin aloitetaan 4 kuukauden kuluessa ensimmäisen varaustalon umpeutumisesta, peritty jatkovarausmaksu palautetaan kirjallisen hakemuksen perusteella.

Maanmittauslaitos on vaatinut vuokramieheltä kaupungin päätöstä tontin vuokraamisesta, jota ei varsinaisesti ole tehty. Vuokrauspäätöksen voisi tehdä samalla päätöksellä varauspäätöksen yhteydessä, jolloin päätöksessä todettaisiin, että tontti vuokrataan varausaikana hakijalle.

#### 8.5.5 Hinnoittelu ja tonttien kysyntä

Kaupungin tonttihinnat on päättänyt kaupunginvaltuusto. Tonttihinnat €/m<sup>2</sup> on päätetty kaupunginosittain ja myyntihintojen perusteella tonteille on laskettu vuokra €/m<sup>2</sup>. Tonttihinnat on sidottu kuluttajahintaindeksiin, joten käytännössä ne muuttuvat kuukausittain kuluttajahintaindeksin pisteluvun mukaisesti. Tonttihinnat perustuvat harkinnanvaraiseen kohtuulliseen hintaan. Kemian kaupungissa on 39 kaupunginosaa ja niissä jokaiselle on eri hinnoittelu, jolla-kin kaupunginosalla voi olla jopa kolme eri hintaa, joten hintojen yhdenmukaistamista tulisi harkita, mikäli se on mahdollista.

Osa luovutettavista rakennuspaikoista on hinnoiteltu kiinteällä siten, ettei se muutu elinkustannusindeksin muutoksen mukaisesti. Näitä ovat yleiskaavan mukaiset rakennuspaikat Korostenokalla ja vapaa-ajan tontit Merikemin kaupunginosassa. Kyseisiä hintoja on tarkistettu muutaman vuoden välein, mikäli siihen on nähty tarvetta. Muut yleiskaavan mukaiset rakennuspaikat on hinnoiteltu tapauskohtaisesti. Kaupunki on käyttänyt ulkopuolista kiinteistöarvioitsijaa arvioimaan kolmen liiketontin markkinahintaa vuonna 2011. Arvioinnin perusteella on voitu varmistua siitä, ettei luovutettaviin tontteihin sisälly Euroopan unionin valtiontukisäännösten mukaista tukea.

Yleisten alueiden osalta kaupungin hinnoittelukäytäntönä on ollut, että niiden neliöhinta on noin 20 prosenttia kyseisen alueen asuinpientalontin neliöhinnasta. Neliöhinta on sisältänyt myös alueen puuston arvon. Raakamaan hinnoittelu on aina ollut tapauskohtaista ja siinä on pyritty pitämään yllä tiettyä hintatasoa. Kaupungin osalta olisi syytä laatia raakamaan hintaselvitys, joka helpottaisi raakamaan hinnoittelua ja olisi tukena maakauppaneuvotteluissa.

Asuin- ja elinkeinotonttien kysyntä on vähentynyt viime vuosina. Syynä on todennäköisesti yleinen talouden taantuma. Lähitulevaisuudessa asuinpientalonttien kysyntä ei todennäköisesti tule nykyisestä kasvamaan. Syynä on todennäköisesti edellä mainittu talouden taantuma ja kaupungin muuttotappio. Myös ikärakenne vaikuttanee tonttien kysyntään, sillä väestön vanhetessa omakotiasuminen voi vähetä ja osakeasuminen lisääntyä. Asiaa ei ole selvitetty. Nykyisellään tonttien tarjonta tulee selvästi ylittämään kysynnän paitsi uusien asuinalueiden osalta, joille kysyntä kohdistuu lähes täysin.

## **8.6 Asemakaavojen toteutumisen edistäminen**

### **8.6.1 Yksityisen omistamien tonttien markkinointi**

Kemin kaupunki on mahdollistanut yksityisten maanomistajien omistamien tonttien markkinoinnin Internetissä toimivan kaupungin tonttipörssin avulla jo vuosia. Maanomistajat ovat voineet ilmoittaa myytävistä tonteista myös tulosalueen ilmoitustaululla. Kaupungin Internet -karttapalvelu uudistuu vuoden 2014 aikana ja se tulee sisältämään uudistetun tonttipörssin. Yksityisillä maanomistajilla jatkuu mahdollisuus markkinoida tonttiaan kaupungin tontti-

pörssin kautta ilmoittamalla tontin ja omat yhteystiedot maankäyttö- ja mittauslaitokseen. Samalla tontti laitetaan myytäväksi tulosalueen ilmoitustaululle.

#### 8.6.2 Rakentamiskehotus ja siihen perustuva lunastus

Kaupunki on käyttänyt rakentamiskehotusta maapoliittisena keinona 1980 - luvulla. Rakentamiskehotus annettiin yli sadalle asuinpientalo tontille ja eri vaiheiden jälkeen lunastustoimitusta haettiin 33 tontille. Lunastusta ei haettu kaikille kehotuksen kohteena olevista tonteista. Lunastamisen jälkeen tonteista 18 kappaletta on rakentunut ja 15 on edelleen rakentamatta.

Rakentamiskehotuksen käyttäminen ja siihen perustuva lunastus vaatii kaupungilta paljon määrärahaa maan ostoon ja kaupungilla tulisi olla tarvetta tonttivarantonsa kasvattamiseen.

#### 8.6.3 Korotettu kiinteistövero

Kemin kaupungilla korotettu kiinteistövero (3 prosenttia) on ollut käytössä vuodesta 2007 lähtien. Vuonna 2012 korotetun kiinteistöveron piirissä on ollut 145 rakennuspaikkaa ja näistä on kertynyt kaupungille lisäverotuloja noin 21 000 euroa vuodessa. Vuosien 1995 - 2014 välisenä aikana Kemin kaupungin alueella on tehty 20 yksityisten välistä kiinteistökauppaa, joissa kauppan kohteena on ollut rakentamaton tontti.

Kaupungissa rakennuspaikkojen tarjonta ylittää selvästi kysynnän. Huomattava osa tontinluovutuksista tehdään kaupungin puolelta vuokraamalla, joka onkin leimautunut vanhastaan vallitsevaksi tontinluovutusmuodoksi. Yksityisten omistamat rakentamattomat rakennuspaikat sijaitsevat osittain niillä alueilla "vanhoilla" kaava-alueilla, joilla ei ole ollut kysyntää rakennuspaikoista vuosiin. Korotettu kiinteistövero on "sokea" maapoliittinen keino, eli sitä ei voi määrätä kohdistumaan alueellisesti. Osalle tontinomistajista tämä voi olla epäoikeudenmukaista, mikäli tontin myynti on vaikeaa markkina- ja vetovoimaisuustekijöistä johtuen, eikä kaupunki ole halukas ostamaan tonttia.

### 8.7 Maankäytösopimusmenettely ja kehittämiskorvaus

Kaupunki on viime vuosina tehnyt kaksi maankäytösopimusta kaavoittaessa yksityisen omistamia maa-alueita. Kaupungin laatiessa ensimmäisen asema-

kaavan Vallitunsaareen, maankäytösopimuksella siirrettiin alueen koko infrastruktuurin rakentaminen yksityiselle maanomistajalle ja sovittiin tiettyjen yleisten alueiden siirtymisestä veloitusetta kaupungille. Vallitunsaaren maa-alue oli kokonaan yksityisen maanomistajan omistuksessa. Toinen maankäytösopimus on laadittu asemakaavanmuutosalueelle Kemin keskustaan, jossa yksityisen omistaman korttelin asemakaavaa muutetaan. Kyseinen asemakaavan muutos ei ole vielä lainvoimainen. Kehittämiskorvauksen määrittämisestä ei ole käytetty maapoliittisena keinona.



## **9 EHDOTUS KEMIN KAUPUNGIN MAAPOLITTISEKSI OHJELMAKSI**

### **9.1 Kemin kaupungin maapolitiikan tavoitteet**

#### **Maapolitiikan taloudelliset tavoitteet**

Aktiivisella ja suunnitelmallisella maapolitiikalla tuetaan kaupungin taloutta pitkällä aikavälillä. Vuokraamalla maa-alueita kaupunki turvaa tasaisen vuokratulon. Arvonnousu uusilta kaava-alueilta saadaan kaupungille hankkimalla raakamaa kaupungin omistukseen, jolloin sillä voidaan kattaa osa kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Uuden kunnallistekniikan rakentaminen suhteutetaan tonttien kysyntään. Yksityisen maata kaavoitettaessa selvitetään maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

#### **Maapolitiikan strategiset tavoitteet**

Maapolitiikan avulla kaupunki edistää uusien asukkaiden ja yritysten sijoittumista alueelle. Maapolitiikan toteuttamisen lähtökohtana on, että kaupungin kehittämiseen tarvittavat maa-alueet saadaan käyttöön oikeaan aikaan ja kohtuullisella hinnalla. Kaupungin maapolitiikan strategiset tavoitteet ovat:

- Maanomistajien ja -ostajien yhdenvertainen kohtelu
- Kaupungin asukasmäärän vähenemisen pysäyttäminen
- Riittävän ja omistukseltaan yhtenäisen raakamaavarannon varmistaminen
- Riittävän, monipuolisen ja kohtuuhintaisen tonttitarjonnan varmistaminen
- Yksityisten omistamien tonttien markkinoille saaminen

#### **Toiminnalliset tavoitteet**

Toiminnallisilla tavoitteilla tuetaan maapolitiikan strategioita. Toiminnallisia tavoitteita vuosille 2014 – 2016 ovat:

- Kaupungin tonttivarannon kartoittaminen ja toimenpide-ehdotus ja sen toteuttaminen luovuttamatta jääneiden tonttien osalta, joille kunnallistekniikka on rakennettu yli 5 vuotta sitten.
- Yksityisten maanomistajien omistamien rakentamattomien tonttien saaminen markkinoille
- Kaupungin omistaman maaomaisuuden myymisen valmistelu ja toteutus Keminmaan kunnan alueelta.

## **9.2 Maanhankintapolitiikka**

### **Raakamaa**

Kaupunki hankkii aktiivisesti raakamaata yleiskaavan mukaisilta kasvusuunnilta ensisijaisesti vapaaehtoisin luovutuksin. Mikäli vapaaehtoiseen luovutukseen ei päästä, kaupunki hakee luvan raakamaan lunastukseen. Raakamaan hankinta kohdennetaan erityisesti yleiskaavan mukaisille asuin- ja työpaikka-aluevarauksille. Olemassa olevaa raakamaavarantoa täydennetään, että se on omistuksen osalta yhtenäinen. Etuosto-oikeutta käytetään, mikäli sen käyttäminen katsotaan tarpeelliseksi ja etuostolain mukaiset vaatimukset täyttyvät.

### **Yleiset alueet**

Kaupunki hankkii yleisiä alueita pääsääntöisesti vapaaehtoisin luovutuksin. Mikäli yleinen alue katsotaan kaupungin kannalta tärkeäksi omistaa ja toteuttaa, hankitaan se lunastamalla, mikäli vapaaehtoiseen luovutukseen ei päästä. Rakennuksen ja erityisen oikeuden lunastusta käytetään, mikäli siihen on tarvetta. Katualueen ilmaislouutusvelvollisuutta käytetään aina ensimmäisen asemakaavan alueella.

### **Tontit**

Kaupunki ei pyri aktiivisesti hankkimaan asuin- ja elinkeinotontteja omistukseensa yksityisiltä maanomistajilta. Tonttien hankinnassa käytetään harkintaa ja mikäli tontilla sijaitsee purkukuntoinen rakennus, otetaan sen purkukustannukset täysimääräisinä huomioon kauppahinnan määrittämisessä.

Tarvittaessa kaupunki käyttää tontinosan lunastusta rakennuspaikkojen rakentamiskelpoiseksi saamiseen. Yleisen rakennuksen tontit hankitaan vapaaehtoisin kaupun ja tarvittaessa käytetään lunastusta.

### **Muut alueet**

Kaupunki hankkii tiloja metsätaloukkyttöön, mikäli se nähdään metsätaloudellisesti kannattavaksi. Metsätaloukkyttöiden hankintaa ei tehdä aktiivisesti. Muita alueita hankitaan kaupungin omistukseen, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi.

## **9.3 Maanluovutuspolitiikka**

### **Maa-alueiden luovuttaminen**

Kaupunki luovuttaa tontit pääasiassa vuokraamalla. Vuokramiehellä on oikeus ostaa vuokratontti omaksi sen jälkeen kun se on rakennettu asemakaavan mukaisesti. Kauppahinta on sen hetkinen kaupungin myyntihinta. Myytävät tontit päätetään tapauskohtaisesti asiasta päättävässä toimielimessä kaupunginvaltuuston hyväksymien maan ja kiinteän omaisuuden myymisen ja ostamisen toimivaltarajojen mukaisesti. Vapaa-ajan tontit ja yleiskaavan mukaiset rakennuspaikat luovutetaan myymällä

Yleisiä alueita ei luovuteta myymällä tai vuokraamalla tontin lisäalueiksi, vaan niiden luovuttaminen tutkitaan asemakaavaa muuttamalla, mikäli se nähdään tarkoituksen mukaiseksi.

Kaupungin alueella sijaitsevia maa- ja metsätaloukkyttöalueita tai muita alueita myydään, mikäli se katsotaan tarkoituksen mukaiseksi. Kaupunki myy Keiminmaan kunnan alueella omistamansa maa- ja metsätaloukkyttöalueet ja muut alueet, mikäli niiden omistaminen ei ole tarpeellista.

### **Hinnoittelu**

Kaupunki hinnoittelee tontit kaupunginvaltuuston päättämien tonttien yksikköhintojen mukaisesti. Tonttihinnat sidotaan elinkustannusindeksiin. Maanvuosivuokra on 4 prosenttia myyntihinnasta, paitsi Sauvosaaren kaupungin osan alueella, missä vuosivuokra on 5 prosenttia myyntihinnasta. Vuokra

sidotaan kuluttajahintaindeksiin. Kaupunki käyttää ulkopuolista kiinteistönarvioitsijaa luovutettavan tai ostettavan tontin markkinahinnan selvittämiseen, mikäli se katsotaan aiheelliseksi.

Tontin luovuttamisesta päättävä toimielin voi poiketa kaupunginvaltuuston päättämästä hinnoittelusta perustellusta syystä. Perusteltu syy voi olla mm. hankala maaperä rakennuksen pohjarakentamiselle, rakennuksen purkamisesta aiheutuvat kustannukset tai tontin epäedullinen muoto.

Asemakaava-alueen ulkopuoliset kohteet hinnoitellaan tapauskohtaisesti, mikäli niille ei ole päätetty myyntihintaa.

### **Luovutusehdot**

Kaupungin luovuttaessa tontin rakentamistarkoitukseen vuokraamalla, vuokrasopimukseen sisällytetään sopimuksen purkamisehto. Vuokrasopimus puretaan, mikäli tonttia ei ole rakennettu asemakaavan mukaisesti 3 vuoden kuluessa vuokrasopimuksen allekirjoittamisesta lukien. Vuokrasopimukseen sisällytetään tonttiin kohdistuvan vuokraoikeuden edelleen luovuttamiskielto rakentamattomana. Vuokramies ei saa luovuttaa vuokraoikeutta edelleen, ennen kuin vuokraoikeuden kohteena oleva tontti on rakennettu asemakaavan mukaisesti. Sopimussakko on vähintään 30 prosenttia tontin myyntihinnasta vuokrasopimuksen allekirjoitushetkellä.

Kaupungin luovuttaessa tontin myymällä tai vaihdolla, luovutuskirjaan sisällytetään rakentamisvelvoite ja edelleen luovuttamiskielto rakentamattomana sopimussakon uhalla. Tontti on rakennettava asemakaavan mukaisesti vähintään kolmen vuoden kuluessa luovutuskirjan allekirjoittamisesta lukien. Tonttia ei saa luovuttaa edelleen rakentamattomana. Sopimussakko on suuruudeltaan vähintään 50 prosenttia tontin myyntihinnasta.

Tontti katsotaan rakennetuksi asemakaavan mukaisesti kun sen rakennusoi-keudesta on käytetty vähintään 50 prosenttia.

Tontin luovuttamisesta päättävä toimielin voi poiketa edellä esitetystä rakentamisen määräajasta, rakentamisen määrästä ja sopimussakon suuruudesta

perustellusta syystä. Edellä selostettuja ehtoja ei sovelleta vapaa-ajan tontteihin eikä yleiskaavan mukaisiin rakennuspaikkoihin.

### **Varaus- ja vuokrauskäytäntö**

Tontti varataan hakemuksesta hakijalle seuraavan kalenterivuoden kesäkuun viimeiseen päivään saakka. Tontin varauspäätöksen yhteydessä päätetään tontin vuokraamisesta. Tontti vuokrataan varausajan voimassaoloaikana ja varausmaksu laskutetaan hakijalta varauspäätöksen yhteydessä. Varausaikaa voidaan jatkaa erillisen hakemuksen perusteella enintään yhdellä kalenterivuodella, josta peritään uusi varausmaksu. Varausmaksuja ei palauteta hakijalle. Hakijalla voi olla varattuna yksi tontti kerrallaan. Vuokrasopimusta jatkettaessa uusi vuokra peritään täysimääräisenä vuokrasopimuksen alkamisesta lukien. Kaupunginhallituksen päätöksellä voidaan erityistapauksissa poiketa edellä selostetuista tontinvaraus- ja vuokrausehdoista.

### **9.4 Yksityisen omistaman maan kaavoittaminen**

Kaupunki laatii ensimmäisen asemakaavan pääsääntöisesti aina omistamalleen maalle.

#### **Maankäyttösopimukset**

Maankäyttösopimuksen tarve arvioidaan aina kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata. Maankäyttösopimuksella sovitaan yksityisen maanomistajan osallistumisesta kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ja muihin alueen toteuttamiseen liittyviin seikkoihin. Maankäyttösopimuksen yhteydessä sovitaan myös mahdollisista maa-alueiden luovuttamisista.

#### **Kehittämiskorvaus**

Kaupunki voi käyttää kehittämiskorvausta, mikäli maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset edellytykset sen käyttämiseksi täyttyvät ja vapaaehtoiseen maankäyttösopimukseen ei ole päästy.

## **9.5 Asemakaavan toteutumisen edistäminen**

### **Avustaminen markkinoinnissa**

Kaupunki pyrkii aktiivisesti edistämään yksityisten omistamien rakentamattomien rakennuspaikkojen saamista markkinoille. Markkinointiin käytetään kaupungin ylläpitämää tonttipörssiä, johon maanomistajat voivat ilmoittaa tontin myytäväksi veloitusetta. Kaupunki tarjoaa yksityisille rakentamattomien rakennuspaikkojen myyjille asiantuntijapalveluitaan kiinteistökauppaan liittyen.

### **Korotettu kiinteistövero**

Kaupunki luopuu korotetusta kiinteistöverosta vuoden 2015 alusta lukien. Korotettu kiinteistövero otetaan täysimääräisenä käyttöön, mikäli yksityisten omistamien rakennuspaikkojen määrä on huomattavan suuri ja rakennuspaikoista on kysyntää, johon ei voida vastata kaupungin omistamalla tonttitarjonnalla..

### **Rakentamiskehotus ja siihen perustuva lunastaminen**

Rakentamiskehotus ja siihen perustuvaa lunastamista käytetään, mikäli yksityisten omistamien rakennuspaikkojen määrä on huomattavan suuri ja tonttien kysyntään ei voida vastata kaupungin omistamalla tonttitarjonnalla.

## **9.6 Maapolitiikan seuranta**

Kaupunki seuraa maapoliittisen ohjelman tavoitteiden täyttymistä valtuustokausittain. Valtuustokauden viimeisellä vuodella laaditaan maapoliittinen analyysi, jossa selvitetään ja esitetään kaupungin maapolitiikan onnistuneisuus ja arvioidaan sen tehokkuutta ja laatua.

## 10 YHTEENVETO

Kaupungin maapolitiikka oli minulle aika tuttua ennen tämän opinnäytetyön aloittamista. Opinnäytetyön edetessä huomasin, että usea asiakokonaisuus on jäänyt minulta maapolitiikan osalta pimentoon ja vähemmälle perehtymiselle. Työn kirjoittamisen aikana heräsi maapolitiikkaan liittyen useita kysymyksiä, joihin ei laista tai alan kirjallisuudesta saa selvää vastausta.

Kemin kaupungin maapolitiikka osoittautui tämän selvityksen myötä varsin hyvin hoidetuksi kuntatalouden ja suunnitelmallisuuden osalta. Ongelmia esiintyi suuren tonttitarjonnan osalta, joka aiheuttaa infrastruktuurin vajaa-käyttöä ja työpaikka-alueiden raakamaan vähäisen määrän osalta. Maapolitiikan keinovalikoimaa ei ole hyödynnetty kaikilta osin, koska siihen ei ole nähty tarvetta. Ehdotuksessani maapoliittiseksi ohjelmaksi olen ehdottanut kaikkien maapoliittisten keinojen käyttämistä silloin, kun siihen nähdään tarvetta. Tämä on mielestäni tärkein lähtökohta, kun halutaan tehdä tehokasta ja suunnitelmallista maapolitiikkaa.

Tässä työssäni olen selvittänyt Kemin kaupungin maapolitiikan nykyisen käytännön ja maapoliittisen ohjelman lähtökohdat. Olen tehnyt ehdotuksia niiden keinojen ja menettelyjen osalta, jotka mielestäni edistävät maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, tukevat kuntataloutta ja suunnitelmallista maapolitiikkaa. Maapolitiikan seurannan tulee olla sisällytettynä maapoliittiseen ohjelmaan, sillä sen avulla on mahdollista viimekädessä todeta maapolitiikan onnistuminen. Maapoliittisen ohjelman tulee olla tarpeeksi väljä. Sen tulee antaa tarpeeksi liikkumatilaa maapolitiikan keinojen käytössä, ettei kaupunki sido omia ”käsiään” rajatapauksissa, joissa tulee käyttää harkintaa.

Tulevaisuudessa Kemin kaupunki voisi ottaa harkittavaksi maankäyttöpoliittisen ohjelman laatimisen maapoliittisen ohjelman sijaan. Maankäyttöpoliittiseen ohjelmaan voisi sisällyttää enemmän kaavoitukseen liittyviä käytäntöjä ja tavoitteita kuin maapoliittiseen ohjelmaan.

## LÄHTEET

- Birell, A. 2010. Keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikka. Diplomityö. Aalto-yliopisto: teknillisen korkeakoulun insinööritieteiden ja ark kitehtuurin tiedekunnan maanmittaustieteiden tiedekunta
- Ekroos, A. - Majamaa, V. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing Oy
- Etuostolaki 1977. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa-/1977/19770608>. 12.2.2014
- EUR-LEX 1997. Komission tiedonanto - Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuis ta C209, 10/07/1997. Osoitteessa: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0710\(01\):FI:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0710(01):FI:HTML). 12.2.2014
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta 1999. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1999/19990100>
- Hedman, O. 1969. Kemin kaupungin historia Osa I. Tampere: Kustannus osakeyhtiö Sanan Tien kohopaino
- Hovila, I. 2013. Kunnan Maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Tampere: Juvenes Print
- Jokela, M. - Kartio, L. - Ojanen, I. 2010. Maakaari. Helsinki: Talentum
- Kariniemi, T. 2012, Raakamaan lunastusprosessin kesto -voiko prosessia lyhentää?. Opinnäytetyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu Insi nööri (ylempi amk) -tutkinto Rakentamisen koulutusohjelma Maanmittauksen suuntautuminen
- Kemin kaupunki 2012. Kemin kaupungin tilinpäätös 2012
- 2012b. Kemin kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 14.8.2012§108
- Kemin kaupunki 2013. Teknisen palvelukeskuksen toimintakertomus 1994 – 2012. Kemi: Kemin kaupunki
- Kiinteistöverolaki 1992. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa-/1992/19920654>
- Kiinteistönmuodostamislaki 1995. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950554>. 13.3.2014



- Kuntalaki 1995. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa-/1995/19950365>. 14.2.2014
- Kuntaliitto 2014. Maapolitiikan Opas. Vapaaehtoinen maanhankinta. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/vapaaehtoinen-maanhankinta.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/vapaaehtoinen-maanhankinta.aspx) 12.1.2014
- 2014b. Maapolitiikan Opas. Lunastaminen. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/lunastaminen.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/lunastaminen.aspx). 13.1.2014
  - 2014c. Maapolitiikan Opas. Etuosto. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/etuosto.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/etuosto.aspx). 12.1.2014
  - 2014d. Maapolitiikan opas. Yleisten alueiden toteuttaminen. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/yleisten-alueiden-toteuttaminen.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/yleisten-alueiden-toteuttaminen.aspx). 15.1.2014
  - 2014e. Maapolitiikan opas. Velvollisuuslunastukset. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/velvollisuuslunastukset.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/velvollisuuslunastukset.aspx). 16.1.2014
  - 2014f. Maapolitiikan opas. Maankäyttösopimukset. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx). 20.1.2014
  - 2014g. Maapolitiikan Opas. Tonttien luovuttaminen. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/tonttien-luovuttaminen.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/tonttien-luovuttaminen.aspx). 22.1.2014
  - 2014h. Maapolitiikan Opas. Rakentamiskehotus. Osoitteessa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/rakentamiskehotus.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/rakentamiskehotus.aspx). 25.1.2014
- Korpela, H. 2013, Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kehittämiskorvaus. Diplomityö. Aalto-yliopiston Insinööritieteiden korkeakoulun maankäyttötieteiden laitos
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 1977. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770603>. 12.12.2013
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki-ajantasa/1999/19990132>. 10.1.2014

- Maanvuokralaki 1966. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa-/1966/19660258>. 12.2.2014
- Maakaari 1995. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa-/1995/19950540>. 11.2.2014
- Mäkinen, E. 2000. Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Tampere: Finnpublishers
- Peltola, R. - Väänänen, J. - Hiironen, J. - Eronen, M. 2008. Raakamaan Hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109
- Rintamäki, V. 2007. Maankäytösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Helsinki: Edita Publishing Oy
- Suomen perustuslaki 1999. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/-ajantasa/1999/19990731>. 8.2.2014
- Takalo-Eskola, T 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Osoitteessa: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40580/SY\\_786.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40580/SY_786.pdf?sequence=1). 7.2.2014
- Tilastokeskus 2014. Kuluttajahintaindeksi. Osoitteessa: <http://www.stat.fi/meta/til/khi.html>. 14.4.2014
- 2014b. Kemin kaupungin tilastotietoja. Osoitteessa: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=091\\_vaerak\\_tau\\_130&path=../database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=091_vaerak_tau_130&path=../database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi). 3.5.2014
- 2014c. Kemin väestömäärän kehitys. Osoitteessa: [http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/databasetree\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/databasetree_fi.asp). 2.5.2014
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. EU:n Valtiontukisäännöt. Osoitteessa: [https://www.tem.fi/files/25636/42272\\_TEM\\_FI\\_2912\\_korj.pdf](https://www.tem.fi/files/25636/42272_TEM_FI_2912_korj.pdf). 3.3.2014
- Uudenmaan Liitto 2007. Kunnan Maapoliittinen Ohjelma – valmistelijan käsikirja. Osoitteessa: [http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan\\_maapoliittinen\\_ohjelma\\_-\\_valmistelijan\\_kasikirja](http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan_maapoliittinen_ohjelma_-_valmistelijan_kasikirja). 3.2.2014
- Valtionvarainministeriö 2012. Elinvoimainen kunta ja palvelurakenne osa II alueellinen tarkastelu. Osoitteessa:
- Vesihuoltolaki 2001. Osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa-/2001/20010119>. 3.2.2014

Virtanen, P. 2000. Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto

Virtanen, P. 2014. Maapolitiikan etiikka. Osoitteessa:  
[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-op-paat/maapolitiikan\\_opas/Documents/Maapolitiikan%20etiikka.doc](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-op-paat/maapolitiikan_opas/Documents/Maapolitiikan%20etiikka.doc). 20.5.2014

Oikeustapaukset:

KHO 9.11.2006/2960

KHO 1986:1147

KHO :2014:45

KHO 1994 A 27