



Jarkko Meriläinen

Kuopion maankäytösopimusprosessi

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (ylempi AMK)

Maanmittaustekniikka

Opinnäytetyö

3.5.2023

Tiivistelmä

Tekijä:	Jarkko Meriläinen
Otsikko:	Kuopion maankäyttösopimusprosessi
Sivumäärä:	112 sivua + 8 liitettä
Aika:	3.5.2023
Tutkinto:	insinööri (YAMK)
Tutkinto-ohjelma:	maanmittaustekniikan tutkinto-ohjelma
Ohjaajat:	kiinteistöjohtaja Lauri Lytsy yliopettaja Aune Rummukainen

Työn aiheena oli Kuopion maankäyttösopimusprosessi. Tavoitteena oli tutkia, ovatko Kuopion maankäyttösopimusprosessi, sopimusperiaatteet ja yhdyskuntarakentamisen korvauksen määräytymisen perusteet maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset. Lisäksi tavoitteena oli tutkia, millaisia muutoksia ympäristöministeriön julkaisema kaavoitus ja rakentamislain luonnos toteutuessaan toisi Kuopion maankäyttösopimusprosessiin, periaatteisiin ja korvauksen määräytymisperusteisiin.

Maankäyttösopimusten tarkoitus ja oikeudellinen perusta selvitettiin kirjallisuustutkimuksen ja oikeustapausten avulla. Lainsäädännössä vielä keskeneräinen kaavoitus- ja rakentamislain luonnos analysoitiin maankäyttösopimuksia koskevien pykälien osalta.

Kuopion kaupungin maankäyttösopimusperiaatteiden ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauserusteiden todettiin olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset. Työssä selvitettiin, että tarkasteltavana olleen luonnoksen mukainen kaavoitus- ja rakentamislaki ei aiheuttaisi muutoksia Kuopion maankäyttösopimusperiaatteisiin tai korvauserusteisiin. Työssä käytiin läpi lakiluonnoksen vaikutukset maankäyttösopimusprosessiin ja todettiin, että lain toteutuminen aiheuttaisi kaupungille uusia tehtäviä, jotka liittyvät maankäyttösopimusten tietojen julkaisemiseen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten avoimuuteen.

Avainsanat: maankäyttösopimus, maankäyttö- ja rakennuslaki, yhdyskuntarakentamisen kustannukset, korvaus

Abstract

Author: Jarkko Meriläinen
Title: Process for Land Use Agreements in City of Kuopio
Number of Pages: 112 pages + 8 appendices
Date: 3 May 2023

Degree: Master of Engineering
Degree Programme: Land Surveying
Instructor: Lauri Lytsy, Real Estate Director
Aune Rummukainen, Principal Lecturer

The goal of this final year project was to establish whether the land use agreement process, principles and criteria for determining compensation for cost of community construction in Kuopio observe the Land Use and Building Act. Another goal was to anticipate the changes caused by the drafted planning and building act, would bring to the agreement process, principles and cost compensation determination criteria.

The purpose and legal basis of land use agreements were studied with the help of literature research and legal cases. The sections on land use agreements in the still unfinished draft law were analysed.

The land use agreement principles and the cost compensation criteria of the city of Kuopio were found to comply with the current legislation. Furthermore, it was shown that the drafted planning and building act as it stands would not cause any changes to either the land use agreement principles or cost compensation criteria of Kuopio. The new legislation would, however, assign new tasks for the city, related to the publication of information on land use agreements and the transparency of community construction costs.

Keywords: land use agreement, Land Use and Building act, community construction costs, compensation

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
2	Taustaa	3
2.1	Maankäyttö- ja rakennuslain muutos 222/2003	3
2.1.1	Rakennuslaki	3
2.1.2	Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 (132/1999)	6
2.1.3	Maankäyttö- ja rakennuslain muutos 222/2003	8
2.2	Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitus	9
3	Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitus	12
3.1	Maankäyttö- ja rakennuslain luonne	12
3.2	Hallinnolliset vaatimukset	16
3.3	Maankäyttö- ja rakennuslain ajankohta ja suhde kaavoitukseen	20
3.4	Maankäyttö- ja rakennuslain sisältö	22
3.4.1	Asemakaavoituksen käynnistämisestä sopiminen	22
3.4.2	Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitus	26
3.5	Yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaus	30
3.5.1	Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin	30
3.5.2	Arvonnousu, merkittävä hyöty ja sen määrittely	33
3.5.3	Kehittämiskorvaussäännöksiä laajempi sopiminen	39
3.5.4	Huomioon otettavat kunnan kustannukset	49
3.5.5	Kustannukset kunnan aiemmin toteuttamalla alueella	51
3.5.6	Korvauksen maksutavat	53
4	Kaavoitus- ja rakennuslain luonnos	58
4.1	Taustaa	58
4.2	Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen maankäyttö- ja rakennuslain muutos 222/2003 koskevat säännökset	59
4.2.1	Hyvä hallinto kunnan maapolitiikassa	60
4.2.2	Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin	61
4.2.3	Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitus	63
4.2.4	Maankäyttö- ja rakennuslain muutos 222/2003 tiedottaminen	70

4.2.5	Toteuttamismaksun määrittämisen kynnyksen arvo	73
4.2.6	Osallistumisvastuun enimmäismäärä ja ositteluperuste	74
4.2.7	Maksun arvonnousuun sidottu enimmäismäärä	77
4.2.8	Arvonnousun määrän laskeminen	77
4.2.9	Kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannukset	79
4.2.10	Kustannusten huomioon ottaminen	82
4.2.11	Toteuttamismaksun määrittämisen yksityiskohdat	83
4.2.12	Kunnan yhdyskuntarakentamisen toteuttaminen	83
4.2.13	Kustannusten tietoaineisto, maksujen luettelo ja rekisterimerkinnot	84
4.2.14	Maankäytösopimusta koskevan riidan oikeuspaikka	85
5	Maankäytösopimukset Kuopiossa	87
5.1	Linjapäätökset	87
5.1.1	Maankäytösopimukset asemakaavattomilla alueilla	88
5.1.2	Asemakaavojen muutosalueet	88
5.1.3	Täydennysrakentamisen edistäminen	89
5.1.4	Kuntaliitosalueet	90
5.1.5	KRL:n vaikutukset Kuopion linjapäätöksiin	91
5.2	Prosessi	91
5.2.1	Prosessin käynnistyminen	93
5.2.2	Neuvottelut ja päätöksenteko	94
5.2.3	Maankäytösopimuksista tiedottaminen	95
5.2.4	Maankäytösopimusta koskeva päätös ja sen toimeenpano	96
5.2.5	Toimet sopimuksen tekemisen jälkeen	97
5.2.6	Tarkistukset maankäytösopimusprosessiin	98
5.3	Voimassa olevat korvauserusteet	101
5.4	Korvauserusteiden tarkastelu	102
5.4.1	Maankäytösopimuksissa toteutuneet korvaukset	102
5.4.2	Kustannus selvitykset	103
6	Yhteenveto	107
	Lähteet	110
	Liitteet	
	Liite 1: Kuopion maankäytösopimusprosessin rajaus	
	Liite 2: Kuopion maankäytösopimusprosessin kuvaus	

Liite 3: MRL:n mukainen maankäytösopimuksen mallipohja

Liite 4: KRL:n mukainen maankäytösopimuksen mallipohja

Liite 5: Uusi Kuopion kaupungin maankäytösopimusprosessin rajaus

Liite 6: Uusi Kuopion kaupungin maankäytösopimusprosessin kuvaus

Liite 7: Taulukko yleisten alueiden pinta-aloista

Liite 8: Arvio tarkastelualueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista

Lyhenteet

Hankintalaki: laki julkisista hankinnoista

HL: hallintolaki

KHO: korkein hallinto-oikeus

KKO: korkein oikeus

KRL: kaavoitus- ja rakentamislain luonnos ympäristöministeriön
27.9.2021 antaman lausuntopyynnön mukaan

MRL: maankäyttö- ja rakennuslaki

PL: perustuslaki

1 Johdanto

Kuopion kaupunki on noin 122 500 asukkaan kasvava kaupunki Pohjois-Savossa. Kaupungin palveluksessa oli ennen Pohjois-Savon hyvinvointialueen toiminnan käynnistymistä noin 7 000 työntekijää. Asuntoja kaupunkiin rakennetaan noin 1 000 uuden asunnon vuositahdilla.

Kaupungin asuntorakentamisen painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä enemmän täydennysrakentamiseen. Tämä on johtanut maankäyttösopimuksia edellyttävien asemakaavahankkeiden yleistymiseen. Kuopion kaupungin maapoliittisena linjauksena on, että asemakaavasta hyötyvien maanomistajien kanssa neuvotellaan maankäyttösopimukset, joissa sovitaan maanomistajien osallistumisesta kaupungille aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Maankäyttösopimukset ja Kuopion kaupungin maankäyttösopimusperiaatteet perustuvat voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL, 5.2.1999/132). Lakia ollaan uudistamassa. Kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen (KRL) mukaan maankäyttösopimusten valmisteluun ja laatimiseen on tulossa kunnille uusia perusteita ja velvoitteita. Lakiluonnoksen mukaan maankäyttökorvausten kustannusvastaavuus vahvistuu. Lakiuudistus aiheuttaa voimaan tullessaan Kuopion kaupungille tarpeen uudistaa maankäyttösopimusprosessia ja maankäyttösopimusperiaatteita, joihin kuuluvat mm. maankäyttökorvausten määräytymisperusteet.

Vaikka lakiuudistusta ei vielä ole hyväksytty, on maankäyttösopimusprosessin uudistamista tarpeen lähteä tutkimaan etupainotteisesti. Maankäyttösopimus-tuotanto ei voi lain voimaan tultua keskeytyä, vaan prosessin on oltava suunniteltuna etukäteen. Lisäksi kaupungin henkilöresursointia voidaan tällöin tutkia ennen sääntelyn uudistumista. Tutkimus ja opinnäytetyö tehdään ennen lain voimaan tuloa, mutta prosessia voidaan päivittää lopullisen lain mukaiseksi.

Opinnäytetyö on tehty Kuopion kaupungin toimeksiannosta. Opinnäytetyössä selvitetään ensin maankäyttösopimusten taustaa ja lakiperustaa. Työssä käydään läpi maankäyttösopimusten tarkoitusta ja mahdollista sisältöä. Lisäksi pyritään selvittämään, millaisia rajoja laki ja oikeuskäytäntö asettavat maankäyttösopimuksissa sovittavalla maanomistajan korvausvelvollisuudelle. Lakiperustaa koskevan osan lopuksi selvitetään erilaisia korvauksen suorittamistapoja.

Lakiperustan jälkeen kuvaillaan Kuopion kaupungin nykyinen maankäyttösopimuskäytäntö ja siihen liittyvät periaatteet. Työssä selvitetään, ovatko Kuopion kaupungin maankäyttösopimukseen liittyvät periaatteet MRL:n mukaisia ja millaisia muutoksia kaavoitus- ja rakentamislain luonnos voimaan tullessaan toisi Kuopion maankäyttösopimusprosessiin. Lopuksi pohditaan jatkotoimia.

2 Taustaa

2.1 Maankäytösopimuksia koskevan lainsäädännön kehitys

Aluksi käydään lyhyesti läpi kaavoitukseen liittyvän sopimusmenettelyn sääntelyn kehitystä ja kulloinkin vallinnutta oikeuskäytäntöä maanomistajan korvausvelvollisuuden suhteen. Tässä katsauksessa tarkastellaan Tarastin kirjoituksen [2004: 397–406] mukaisesti kolmea ajanjaksoa, joita ovat rakennuslain aika, MRL 11 §:n voimassaoloaika ja MRL 12 a -luvun voimaantulon jälkeinen aika. Sääntelyn kehittymisen tunteminen auttaa ymmärtämään jäljempänä esille tulevia oikeuskirjallisuudessa esiintyviä erilaisia mielipiteitä, jotka liittyvät siihen, kuinka suureen kustannusvelvollisuuteen kaavoitettavan alueen maanomistaja voi maankäytösopimuksessa pätevästi ja sitovasti sitoutua.

2.1.1 Rakennuslaki

Mäkisen [2000] mukaan kaavoitusta ja maankäyttöä koskevan sopimusmenettelyn alkujuuret ovat 1960- ja 1970-lukujen aluerakentamisessa. Silloin kuntien ja rakentajien välillä alettiin tehdä sopimuksia, jotka koskivat laajojen raakamaa-alueiden rakentamista sekä rakentamiseen ja kaavoittamiseen liittyvästä yhteistoiminnasta. [Mäkinen 2000: 1.] Tarastin [2004: 398] mukaan aluerakentamissopimuksia tehtiin etenkin pääkaupunkiseudulla lähiöiden rakentamiseksi.

Jääskeläisen ym. mukaan aluerakentamisen käsite laajassa merkityksessä on tarkoittanut kaikkea alueittain tapahtuvaa rakentamista, jossa pyrittiin koko alueen suunnitelmalliseen toteuttamiseen. 1950- ja 1960-luvun alkuvuosina aluerakentaminen tapahtui yleensä kunnan omistamalla alueella. [Jääskeläinen ym. 2018: 496.]

1960-luvun jälkipuoliskolla solmittiin laajasti niin kutsuttuja varsinaisia aluerakentamissopimuksia. Ne koskivat rakentamista rakennusliikkeiden omistamalle maalle. [Mäkinen 2000: 2.] Toisena tyyppinä oli sopimusten tekeminen kunnan omistaman maan rakentamiseksi [Jääskeläinen ym. 2018: 496].

Aluerakentamissopimuksia perusteltiin sen ajan muuttoliikkeen aiheuttamilla tarpeilla sekä kuntien maanomistus- ja taloustilanteella. Kunnissa katsottiin, että laajamittainen asuntotuotanto ei olisi ollut mahdollista ilman aluerakentamissopimuksia. [Mäkinen 2000: 4–5.]

Aluerakentamissopimukset sisälsivät varsin yleisesti ehtoja kunnallisteknisten toimenpiteiden kustannusten ja arvonnousun perimisestä. Mäkisen mukaan rakennuslain mukaisista velvoitteista poikettiin, koska lain mukaan kunnallistekniikan toteuttaminen oli lähtökohtaisesti kunnan vastuulla. Sopimisesta ei ollut säännöksiä rakennuslaissa. [Mäkinen 2000: 4.]

Jääskeläisen ym. mukaan aluerakentamissopimuksissa kunta yleensä sitoutui osoittamaan kaavassa tietyn rakennusoikeuden, jonka rakennusliike sitoutui toteuttamaan. Rakennusliike sitoutui usein vastaamaan alueen kunnallistekniikan rakentamisesta ja luovuttamaan kunnalle ilmaiseksi tai käypää hintaa halvemmalla maa-alueita. Toisinaan rakennusliike sitoutui maksamaan kunnalle myös maksuja. [Jääskeläinen ym. 2018: 496.]

1970-luvulla ehdotettiin arvonnousun leikkaamista ja aluerakentamisesta säättämistä laissa, mutta ehdotusta ei hyväksytty. Keskustelu sääntelyn tarpeellisuudesta jatkui ja Mäkisen mukaan varsinkin kunnat toivoivat sopimista koskevan tilanteen selkiyttämistä lainsäädännöllä. [Mäkinen 2000: 5.]

Mäkisen mukaan rakentamisen suuntaus muuttui 1980- ja 1990-luvuilla. Aluerakentamisen osuus laski. Tuolloin rakentaminen suuntautui uudisrakentamisen sijasta yhä enemmän keskusta-alueiden tiivistämiseen, korjausrakentamiseen ja olemassa olevan ympäristön uudistamiseen. Kehitys näkyi myös sopimuskäytännössä. Laajoista aluerakentamissopimuksista siirryttiin pieniä raakamaa-alueita koskeviin sopimuksiin. Sopimuksia käytettiin yksittäisten hankkeiden, kuten matkailukeskusten, lomakyläiden, tuotantolaitosten, liikekeskusten ja hotellien toteuttamiseen. Lisäksi merkittävä kehityssuunta oli se, että sopiminen kohdistui aikaisempaa enemmän kaavamuutoksiin. Rakennusliikkeiden ja suurten

maanomistajien lisäksi kuntien sopijapuoliksi tulivat yksittäiset omakotitonttien omistajat. [Mäkinen 2000: 10–11.]

Mäkisen mukaan ympäristöministeriö ja silloinen Kaupunkiliitto ohjasivat kuntia vielä 1990-luvullakin tavalla, joka johti sopimuskäytäntöjen vahvistamiseen ja kuntien sopimusvapauden korostamiseen [Mäkinen 2000: 5]. Keskeisenä sopimusperiaatteena oli 1980- ja 1990-luvuilla kaavoitusten kustannusten ja kaavan tuottaman arvonnousun periminen kunnille rakennuslaista poikkeavalla tavalla ja sopimuksen tekemisen edellyttäminen ehtona maanomistajan maan kaavamuutokselle [Mäkinen 2000: 12]. Se johti lopulta siihen, että kuntien keskuudessa aiheutti suurta hämmennystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 9.4.1999 t. 732, jossa katsottiin, että sopimus ei saanut olla kaavoituksen edellytys eikä julkisen vallan käytön edellytykseksi voitu asettaa laissa säädettyä suurempaa maksuvelvollisuutta. [Mäkinen 2000: 5.]

Mäkinen kirjoittaa, että 1990-luvulla oikeustieteessä ja myös oikeuskäytännössä katsottiin, että maksuja tai vastasuorituksia ei saa kaavoituksesta vaatia [Mäkinen 2000: 161]. Mäkinen viittaa mm. KHO:n ratkaisuun 1995 A 31, jonka mukaan kaupunginvaltuusto oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa, kun oli hyväksynyt sopimuksen, jossa oli sovittu laissa säädettyä laajemmasta maanomistajan maksuvelvollisuudesta, jotta maanomistaja oli saanut tonttiaan koskevan asemakaavamuutoksen hyväksytyksi [Mäkinen 2000: 168].

Mäkinen [2000: 176] luonnehtii rakennuslain aikaista oikeudellista tilannetta maksujen perimisen osalta seuraavasti:

- Sopimusta ei saanut vaatia kaavan ehtona.
- Kunnallistekniikan korvauksista voitiin sopia tietyissä rajoissa.
- Arvonnousun periminen sopimuksin ei ollut mahdollista.

2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 (132/1999)

Maankäyttösopimukset tunnistettiin lainsäädännössä vasta vuonna 2000 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslaissa [Mäkinen 2000: 154]. Sitä ennen oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa oli katsottu, ettei maksuja tai muita vastasuorituksia kaavoituksesta saanut vaatia [Mäkinen 2000: 161]. Arvonnousun leikkaamista koskevia esityksiä oli tehty useita. Niitä ei ollut eduskunnassa hyväksytty [Mäkinen 2000: 176].

Lailla 132/1999 säädettiin maankäyttö- ja rakennuslaki, joka tuli voimaan

1.1.2000. Siinä maankäyttösopimuksia koskeva 11 § oli kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia.

Maankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999: 11§.]

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan MRL:n tullessa voimaan vuonna 2000 siihen ei liittynyt merkittäviä muutoksia kaavojen toteuttamiseen liittyviin menettelyihin ja vastuisiin ja maankäyttösopimuksista säädettiin niukkasanaisesti [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 473]. Mäkinen mielestä MRL 11 §:ään otetusta säännöksestä voitiin päätellä, että maankäyttösopimuksen solmiminen on lainmukaista [Mäkinen 2000: 155].

Majamaa toteaa, että MRL:n säätämisen yhteydessä sopimusten sisältö ja erityisesti maksukäytäntö jäivät ratkaisematta [Majamaa 2006: 1243]. Samaa mieltä on Rintamäki, jonka mukaan vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaissa jäi avoimeksi, missä määrin maanomistajan pitäisi sopimusperusteisesti osallistua kunnan infrastruktuurin rahoitukseen eikä MRL 11 § myöskään tarkemmin eritellyt sitä, mistä voidaan sopia [Rintamäki 2007: 38].

MRL:n säätämisen yhteydessä eduskunnassa hyväksyttiin toivomusponsi, jonka mukaisesti asetettiin toimikunta selvittämään kaavojen toteuttamista

koskevien seikkojen lakisääntelyn tarvetta. Toimikunnan työn tuloksena syntyi myöhemmin MRL 12 a -luvun säätämistä koskeva hallituksen esitys. [Majamaa 2006: 1243.]

Tarasti kirjoittaa, että MRL 11 §:llä ei tavoiteltu olennaisia muutoksia, vaan haluttiin vakiinnuttaa ja hyväksyä maankäytösopimukset. Tarastin mukaan siihen kuuluu sopimuskumppanin osallistuminen kunnan infrastruktuurin rahoittamiseen laajemmin kuin lain säännökset edellyttävät. Tarasti viittaa hallintovaliokunnan lausumaan HaVL 21/1998 ja tulkitsee sitä siten, että lailla 132/1999 kuitenkin hyväksyttiin oikeuskäytäntö, jossa on kielletty arvonnousun leikkaaminen. [Tarasti 2004: 401.]

Mäkisen mukaan laissa 132/1999 ei nimenomaisesti mainittu arvonnousun leikkaamista eikä lakiin sisältynyt säännöksiä kunnalle asemakaavan toteuttamiseen liittyvien kustannusten korvaamisesta. Mäkinen näki kuitenkin välillisen mahdollisuuden arvonnousun leikkaamiseen kehittämisalueita koskevan kehittämismaksun sääntelyn kautta. [Mäkinen 2000: 177.]

Mäkinen kuitenkin toteaa, ettei arvonnousun leikkaamista ulotettu kaikkeen rakentamiseen. Kehittämismaksun periminen edellytti kehittämisalueita koskevan sääntelyn noudattamista. [Mäkinen 2000: 179.]

Mäkinen tekee päätelmän, jonka mukaan vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslainkaan perusteella korvauksen vaatiminen maan arvonnoususta tai lain säännökset ylittävistä kustannuksista ei ollut laillista. Sopimusta ei voitu asettaa kaavan laatimisen tai muuttamisen ehdoksi. Myös vapaaehtoiseen sopimiseen, jossa laissa säädetyt kehykset ylitettiin, oli suhtauduttava pidättyvästi. Mäkinen kuitenkin toteaa, että lain 132/1999 esitöissä on lähdetty siitä, että maankäytösopimuksissa voitiin sopia muustakin kuin laissa säädettyjen kustannusten perimisestä. Mäkinen toteaa, että edellä mainittu KHO:n ratkaisu 1995 A 31 antaa siihen tukea. Mäkisen mukaan yhtenä sopimusmenettelyn tavoitteena pidettiin sitä, että aidossa yhteistyöhengessä löydettäisiin edellytyksiä

toteuttaa sellaisiakin hankkeita, joita kunnalla ei taloudellisesti olisi mahdollisuuksia toteuttaa. [Mäkinen 2000: 185.]

2.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslain muutos 222/2003

Eduskunta oli MRL:n hyväksymisen yhteydessä edellyttänyt, että mm. julkisen ja yksityisen tahon väliseen kaavoituksen kustannusjakoon ja maankäyttösopimusten sisältöön liittyvän tarkemman sääntelyn tarvetta selvitetään [HE 167/2002 vp: 1]. Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin nykyisin voimassa oleva 12 a -luku lailla 222/2003, joka tuli voimaan 1.7.2003. Lakimuutoksen myötä maanomistajalle tuli MRL 91 a §:n mukaan velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kun tietyt laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

MRL:n muutoksessa luodun säännösten tarkoituksena oli hallituksen esityksen mukaan luoda paremmat edellytykset ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja muun rakentamisen turvaavaa riittävää tonttitarjontaa ilman, että kaavojen toteutuskustannukset olisivat esteenä. Ehdotuksen pohjalta maankäyttö- ja rakennuslakiin tuli järjestelmä, jossa merkittävää hyötyä asemakaavoituksesta saavat maanomistajat osallistuvat kaavojen toteuttamiskustannuksiin ensisijaisesti maankäyttösopimusmenettelyn kautta. Toissijaisena menetelmänä lakiin tuli kunnille mahdollisuus periä kustannuksia julkisoikeudellisena maksuna. [HE 167/2002 vp: 1.]

Jääskeläinen & Syrjäsen mukaan tarkoituksena oli varmistaa se, että osa kaavoituksesta aiheutuvasta arvonnoususta jäisi maanomistajille. Tarkoituksena oli lisäksi jakaa kaavojen toteuttamisvastuuta silloin edeltänyttä tilannetta oikeudenmukaisemmin ja tasapuolisemmin kunnan ja maanomistajien kesken. Lain voimaantultua ei Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan ollut enää epäselvää, voidaanko maankäyttösopimuksia tehdä. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 474.]

Tarasti toteaa, että MRL 12 a -luvun tullessa voimaan maankäyttösopimusten oikeudellinen luonne ja sopimusvapaus muuttui sitä edeltäneeseen

oikeuskäytäntöön verrattuna. Maksuvelvollisuuteen julkisyhteisölle ilman sitä koskevaa säännöspohjaa oli aikaisemman lainsäädännön aikaan suhtauduttava pidättyvästi. Tilanne muuttui, kun maanomistajalle asetettiin laissa osallistumisvelvollisuus yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttösopimuksesta tuli keino toteuttaa maanomistajan maksuvelvollisuus. [Tarasti 2004: 406.]

Voimassa olevan MRL:n mukaan on siis selvää, että maankäyttösopimuksia voidaan tehdä ja sopimuksin periä kunnalle aiheutuneita kaavojen toteuttamiskustannuksia. Se, missä laajuudessa voidaan kustannuksista sopia, on laissa jätetty tarkemmin säätämättä. Jäljempänä tässä opinnäytetyössä tarkastellaan maankäyttösopimukseen liittyvää sääntelyä voimassa olevan lain, oikeuskirjallisuuden, oikeustapausten ja muiden lähteiden pohjalta.

2.2 Maankäyttösopimusten tarkoitus

Kunnan maapolitiikka määritellään MRL 5 a §:ssä, joka sisällytettiin lakiin 2015. Lainkohdan mukaan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. Lain mukaan niillä luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. [Maankäyttö- ja rakennuslaki: 5a §.]

MRL 91 b §:n 1. momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia, joita laissa sanotaan maankäyttösopimuksiksi. Lainkohta koskevan hallituksen esityksen HE 167/2002 vp. mukaan maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistajat keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista. Hallituksen esityksen mukaan on ollut yleistä sopia esimerkiksi asuntotuotannon laadulle ja rakentamisaikataululle koskevista tavoitteista ja muistakin asioista, kuten esimerkiksi maanomistajan osallistumisesta kunnan palveluiden (esim. koulu, päiväkot) toteuttamiseen. [HE 167/2002 vp: 20–21.]

Kuntaliitto ja Hovila määrittelevät maankäyttösopimuksen yhdeksi kuntien maapolitiikan keinoksi [Maapolitiikan keinot; Hovila 2013: 27]. Falkenbach ym. myös toteavat maankäyttösopimuksen yhdeksi kunnan käytössä olevaksi maapolitiiseksi keinoksi. Falkenbachin ym. mukaan maankäyttösopimukset ovat luonteeltaan sopimuksia, joissa kunta ja yksityinen maanomistaja sopivat kunnalle asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Falkenbach ym. katsovat, että maankäyttösopimusten sisällöt vaihtelevat tapauskohtaisesti. Usein sopimukset sisältävät ehdot kaavalla osoitettavan rakennusoikeuden ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksen määrästä, rakentamisvelvoitteista ja -aikatauluista, vakuusjärjestelyistä ja korosta sekä sopimussakoista ja riidanratkaisusta. Laajimmillaan sopimukset voivat sisältää ehtoja rakennusten suunnittelusta ja asuntojen omistus- ja hallintasuhteista. Maankäyttösopimukset voivat sisältää myös maa-alueiden luovuttamista koskevia ehtoja. Falkenbach ym. toteavat, että sopimusten sisältöön vaikuttaa käytännössä se, onko kyse ensimmäisestä asemakaavasta vai asemakaavan muutoksesta. [Falkenbach ym. 2021: 21–22.]

Hovila valottaa maankäyttösopimusten tarkoitusta väitöskirjassaan Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Hovilan mukaan maankäyttösopimukset liittyvät maapolitiikan kokonaisuudessa erityisesti niihin tilanteisiin, joissa kunta on päättänyt kaavoittaa myös yksityisiä maa-alueita. Maankäyttösopimuksella pyritään sopimaan oikeuksien, velvollisuuksien ja kustannusten jakaantumista kaavoitettavalla alueella. Hovila käyttää maankäyttösopimuksia pääsääntöisesti välineenä yksityisen maan ensikertaisen kaavoituksen osalta, mutta toteaa maankäyttösopimusten voivan liittyä myös kaavamuutostilanteisiin. [Hovila 2013: 34.]

Hovila toteaa, että maankäyttösopimusten käyttötilanteet ovat kuntien poliittisessa harkinnassa. Maankäyttösopimuksia käytetään vain asemakaavan muutostilanteissa, jos yksityisen maan kaavoittamista vältetään. Poliittisen harkinnan tulos eli maapoliittinen linjaus tulisi Hovilan mukaan ilmaista maankäyttöstrategiassa, esimerkiksi maapoliittisessa ohjelmassa. [Hovila 2013: 36.]

Häkkäsen mukaan maankäyttösopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan välistä sopimusta maanomistajan maa-alueen asemakaavoittamisesta, kaavan toteuttamisesta ja maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Yksinkertaisimmat sopimukset sisältävät vain muutaman sivun mittaisen kuvauksen asemakaavan laadinnasta ja maanomistajan maksamasta korvauksesta. Usein sopimukset ovat laajempia. [Häkkänen 2020: 13.]

Kuntaliitto määrittelee maankäyttösopimukset sellaisiksi sopimuksiksi, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä. Lisäksi maankäyttösopimuksilla sovitaan kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksilla. Kuntaliiton mukaan maankäyttösopimukset ovat vakiintuneet vallitsevaksi käytännöksi erityisesti alueilla, joilla kaavoitettuihin kiinteistöihin kohdistuva kysyntä nostaa niiden arvoa. Tällöin kaavojen toteuttamiskustannusten kattaminen on ainakin osittain mahdollista kiinteistöjen arvonnousulla. [Maankäyttösopimukset.]

Takalo-Eskolan mukaan maan hankkiminen kunnan omistukseen ei yleensä ole tarpeen, kun alueita kaavoitetaan uudelleen. Tällöin tarvitaan keinoja, joilla kunta ja maanomistajat jakavat uuden kaavan toteuttamisen kustannuksia. Kaavan aiheuttamien merkittävien kustannusten oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohdentamisen kannalta on Takalo-Eskolan mukaan perusteltua, että kunta sopii maankäyttösopimuksilla kaavan toteuttamiskustannusten kattamisesta. [Takalo-Eskola 2005: 22.]

Maankäyttösopimuksen tarkoituksesta voidaan todeta, että maankäyttösopimus on varsin monipuolinen keino sopia maankäytön muuttumiseen liittyvistä oikeuksista, velvoitteista, ehdoista ja tavoitteista. Maankäyttösopimukset olivat jo Takalo-Eskolan tutkimuksen mukaan merkittävä väline kuntien maapolitiikassa [Takalo-Eskola 2005: 23]. 16 vuotta myöhemmin julkaistussa Falkenbachin ym. tutkimuksessa todetaan, että maankäyttösopimukset ovat laajasti käytössä

kaikissa sellaisissa kunnissa, joissa kaavoitetaan muun kuin kunnan omistuksessa olevaa maata [Falkenbach ym. 2021: 157]. Falkenbachin ym. tutkimustuloksissa kuntien viranhaltijat näkivät maankäyttösopimukset lähtökohtaisesti joustavina instrumentteina, koska sopimusten sisältöön ja maankäyttökorvausten suuruuteen ei nähty kohdistuvan merkittävää lainsäädännöllistä ohjausta [Falkenbach ym. 2021: 158].

3 Maankäyttösopimus

3.1 Maankäyttösopimuksen luonne

Oikeuskirjallisuuden perusteella ei ole aivan selvää, mikä on maankäyttösopimuksen oikeudellinen luonne. Onko maankäyttösopimus yksityisoikeudellinen sopimus vai hallintosopimus? Tässä tarkastellaan tätä kysymystä. Sopimuksen luonne vaikuttaa sopimuksen valmisteluun ja mm. siihen, missä oikeusistumissa sopimukseen kohdistuvat riidat ratkaistaan.

HL 3 §:n 1. momentin mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Pykälän 2. momentin mukaan hallintosopimusta tehdessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Lisäksi sopimusta tehtäessä on riittävällä tavalla turvattava sovittavan asian vaikutusten kohteena olevien henkilöiden oikeudet ja vaikutusmahdollisuudet [Hallintolaki 2003: 3 §.]

Mäkinen toteaa, että yksityisoikeuden ja julkisoikeuden tiukkarajainen erottelu on mahdotonta [Mäkinen 2000: 52]. Hän pitää maankäyttösopimuksia perusmuodoltaan pikemminkin julkisoikeudellisina kuin yksityisoikeudellisina, koska sopimuksilla on kiinteä yhteys kaavoitukseen ja maankäytön toteuttamiseen eli julkisen vallan käyttöön. Mäkisen mukaan samasta julkisen vallan käyttöön liittyvästä syystä maankäyttösopimusten käsittelyyn liittyy vaatimuksia lainalaisuudesta, perusoikeuksien kunnioittamisesta, julkisuudesta, avoimuudesta ja oikeusturvasta. [Mäkinen 2000: 153.]

Sopimukseen voi Mäkisen mukaan silti liittyä esimerkiksi maakauppoja, joilta osin sopimukset ovat yksityisoikeudellisia [Mäkinen 2000: 153]. Tarasti yhtyy Mäkisen päättelyyn siitä, että maankäyttösopimukset ovat luonteeltaan sekamuotoisia. Ne voivat sisältää sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia elementtejä [Tarasti 2004: 408].

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 72/2002 vp. on mainittu, että hallintosopimukseen saattaa sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. Esimerkiksi on nostettu maankäyttösopimukset, joihin voi liittyä yksityisoikeudellisia luovutustoimia. Hallituksen esityksessä on viitattu silloin käynnissä olleeseen MRL:n uudistustyöhön, jonka tarkoitus oli ottaa MRL:iin yksityiskohtaiset säännökset maankäyttösopimusten tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Hallituksen esityksessä on ennakoitu hallintolain soveltamisen maankäyttösopimukseen jäävän vähäiseksi. [HE 72/2002 vp: 50.]

Tarastin mukaan maankäyttösopimukset ovat keino yhdyskuntarakentamisen kustannusten maksuvelvoitteen toteuttamisessa. Tämä velvoite on julkisoikeudellinen. Kaavoitusarvon leikkaaminen ja maankäyttösopimusten laaja ala saavat Tarastin mukaan perustansa lainsäädännöstä. Tarastin mukaan useimmat sopimusriidat ratkaistaan siten hallintoriita-asiaina. Poikkeuksia voivat Tarastin mukaan olla sopimuskorvauksia ja muita selvästi yksityisoikeudellisia vaatimuksia koskevat maankäyttösopimusten asiat. [Tarasti 2004: 409.]

Majamaan mukaan sekä hallitusten esitysten että kuntien voimakkaasti edustaman näkemyksen mukaan maankäyttösopimukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Maankäyttösopimusten tekeminen on lain puitteissa täysin mahdollista ja sallittua ja lain mukaisia sopimuksia voidaan arvioida yleisten sopimusoidellisten periaatteiden mukaisesti. Majamaan mukaan kunta on maankäyttösopimuksissa kuin mikä tahansa yksityisoikeudellinen toimija. Sopimuksia laadittaessa ja tulkittaessa on kuitenkin pidettävä erillään kunnan yksityisoikeudellinen rooli ja julkisoikeudellinen rooli kaavoittajana. [Majamaa 2006: 1249.]

Jääskeläinen & Syrjänen katsovat, että maankäyttösopimuksessa sovitaan asioista, jotka kuuluvat kunnan julkisoikeudellisen harkintavallan piiriin [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 490]. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskeva sopimus on pääosin hallintosopimus, koska sen voi korvata hallinnollisella kehittämiskorvauspäätöksellä [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 493]. Rintamäki näyttää päätyvän johtopäätöksessään siihen, että maankäyttösopimus on hallintosopimus, joka voi sisältää sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia [Rintamäki 2007: 55].

Kaisto & Hakkola käsittelevät kirjoituksessaan sitä, voidaanko maankäyttösopimusta pitää hallintolaisissa tarkoitettuna hallintosopimuksena. He toteavat, että oikeuskirjallisuudessa esiintyy aiheesta toisistaan poikkeavia näkemyksiä. [Kaisto & Hakkola 2010: 56–57.]

Kaisto & Hakkola ottavat esimerkkitapaukseksi maankäyttösopimuksen tulkin-
nanvaraisuuteen liittyvän esimerkin, jossa osapuolilla on riitaa maanomistajan maksuvelvollisuuden suuruudesta. Kaisto ja Hakkola puoltavat varovaisesti kantaa, että esimerkkitapauksessa maankäyttösopimus ei ole hallintosopimus. [Kaisto & Hakkola 2010: 61.]

Kaisto & Hakkola toteavat maankäyttösopimusten luonnetta koskevan oikeustilan olevan epävarma. Tämä aiheuttaa merkittävän epäkohdan, koska oikeus-
suojaa haluava ei pysty helposti määrittämään oikeaa tuomioistuinta. [Kaisto & Hakkola 2010: 63.]

Ekroosin & Majamaan mukaan maankäyttösopimuksen sekä kaavoituksen ja kaavan sisällön riippumattomuus toisistaan johtaa siihen, ettei maankäyttösopimuksen voi sanoa sisältävän mainittavassa määrin julkisoikeudellista ainesta. Ekroos & Majamaa ottavat lisäksi huomioon maankäyttösopimuksen yksityiskohtaiset menettelytapaa ja sisältöä koskevat säännökset. Ekroos & Majamaa tulevat siihen tulokseen, että maankäyttösopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus eikä hallintolain tarkoittama hallintosopimus. Päätelmään ei

vaikuta kunnan mahdollisuus kehittämiskorvauksen määräämiseen (sopimuksen korvaaminen hallintopäätöksellä). [Ekroos & Majamaa 2018: 494.]

Häkkänenkään ei määrittele yleisellä tasolla maankäyttösopimusta joko hallintosopimukseksi tai yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi, koska maankäyttösopimukset voivat sisältää sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia sopimusehtoja. Häkkäsen mukaan sama sopimus voi tulla arvioitavaksi joko hallinto-oikeudellisen tai sopimusoikeudellisen normiston pohjalta riippuen siitä, millaisia vaatimuksia maankäyttösopimukseen liittyen on esitetty. Sopimusriidan oikeuspaikka määräytyy sen mukaan, mitä vaaditaan. Häkkänen viittaa oikeustapauksiin KKO 2016:8 ja KHO 2016:52. Molemmissa on käsitelty maankäyttösopimuksia, mutta vaatimukset ovat olleet erilaisia. [Häkkänen 2020: 14.]

Korkein oikeus on tuomiossaan 2016:8 käsitellyt kunnan ja yksityisten henkilöiden välistä maankäyttösopimusta. Tarkasteltavana oli sopimuksen luonne, kohtuullisuus ja sitovuus. Lisäksi selvitettävänä oli, onko maanomistajilla ylipäätään ollut velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Korkein oikeus (KKO) on tuomion perusteluissa todennut mm, että maankäyttösopimuksen oikeudellista luonnetta arvioitaessa ratkaisevaa on, onko sopimuksessa sovittu julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai asiasta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Korkein oikeus päätyi tuomiossaan johtopäätökseen, että maankäyttösopimuksessa joko rahana tai maanluovutuksina suoritettavat korvaukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia sopimusehtoja. Kunnan mahdollisuus periä kehittämiskorvauksia ei muuta sopimusta hallintosopimukseksi. Riidan kohteena ollut maankäyttösopimus todettiin yksityisoikeudelliseksi. [KKO 2016:8.]

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) tuomiossa 2016:52 oli kysymys maankäyttösopimuksen luonteesta ja riitojen ratkaisupaikasta. KHO:n tuomiossa oli todettu, että korkein oikeus oli ennakkopäätöksessään KKO 2016:8 arvioinut maankäyttösopimuksen oikeudellista luonnetta osittain erilaisista lähtökohdista ja myös päätenyt toisenlaiseen johtopäätökseen. [KHO 2016:52.]

KHO piti maankäyttösopimusta hallintosopimuksena. Vaatimusta ei kuitenkaan ratkaistu hallintoriita-asiana, vaan vaatimus jätettiin tutkimatta. Pelkästään siitä, että maankäyttösopimuksessa ei ollut nimenomaisesti sovittu kustannusvastuun jaosta, ei seurannut, että hakemuksessa esitetty vaatimus olisi ratkaistu hallintoriitamenettelyssä. [KHO 2016:52.]

Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa maankäyttösopimuksia ei voida jakaa selkeästi joko hallintosopimuksiksi tai yksityisoikeudellisiksi sopimuksiksi. Maankäyttösopimuksen sisältö ja siihen kohdistuvat vaatimukset ratkaisevat, että käsitelläänkö riita yleisessä tuomioistuimessa vai hallintotuomioistuimessa. Lisäksi voidaan todeta, että maankäyttösopimuksen laatimisessa on noudatettava hyvään hallintoon liittyviä hallinnollisia vaatimuksia, mistä lisää jäljempänä.

3.2 Hallinnolliset vaatimukset

MRL 91 a §:n 2. momentin mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti, kun maanomistajien velvoitetta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin pannaan täytäntöön [Maankäyttö- ja rakennuslaki 91 a §]. Jääskeläisen & Syrjäsen [2010: 479] mukaan tämä tarkoittaa sitä, että kustannuksiin osallistumisesta sovittaessa tai kehittämiskorvausta määrättäessä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti, mikä sisältää vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta ja johdonmukaisesta asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta.

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa myös sitä, että eri maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti eri maankäyttösopimuksia tehtäessä. Eri alueilla kustannusvastuusta sovittaessa on noudatettava samanlaisissa olosuhteissa samanlaisia periaatteita. Lisäksi yhdenvertaisia periaatteita on noudatettava myös sopimusperusteisen ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä kaava-alueittain. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 480.]

Rintamäki on samoilla linjoilla. Hän viittaa perustuslain (PL) 6.1 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Rintamäen mukaan perustuslain säännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa ja viranomaisten on sovellettava lakia tekemättä sellaisia eroja, joita laissa ei ole määritelty. [Rintamäki 2007: 44.]

HL:n 2. luvussa on hyvää hallintoa koskeva perussäännökset. Rintamäki [2007: 225–226] tarkastelee niitä maankäyttösopimusten sääntelyn ja sopimuskäytännön kannalta:

- Tasapuolisuuden vaatimus. Viranomaisen on sovellettava lakia tekemättä eroa muuten kuin laissa ilmenevillä tavoilla.
- Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisella on yleinen velvollisuus käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty ja tarkoitettu käytettäväksi. Rintamäen mukaan ”laajempi sopiminen” saattaa joissakin tapauksissa ylittää tarkoitussidonnaisuuden rajan.
- Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaisen toimilta puolueettomuutta. Hallintolain perusteluissa [HE 72/2002 vp: 55] on esimerkiksi otettu julkisyhteisöjen erityisten etujen tavoittelu. Sitä on pidetty hallinnolle vieraana.
- Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Toimenpiteiden on siis oltava oikein mitoitettuja päämäärän mukaan.
- Lisäksi hallintolain 6 §:n vaatimusten mukaan yksityisen henkilön on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Rintamäki nostaa taas esille kehittämiskorvauksen, joka maanomistaja voisi lainsäädännön perusteella pitää todellisenä maankäyttösopimuksen vaihtoehtoa, mitä se ei käytännössä kuitenkaan ole.

Asianosaisten kuuleminen saattaa tulla Rintamäen mukaan kysymykseen, kun sopimus koskee muitakin kuin varsinaisia sopijapuolia. Myös hallintolain (HL) säännökset vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta (HL 41 §, PL 14.3 § ja 20.2 §) saattavat tulla sovellettaviksi, jos maankäyttösopimuksella on vaikutusta merkittävästi yhteiseen elinympäristöön tai henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Pykäliä on Rintamäen mukaan sovellettava aina, kun hallintosopimus

koskee jonkin elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin vaikuttavia asioita. [Rintamäki 2007: 226.]

Häkkänen pitää maankäyttösopimusta periaatteessa hallintosopimuksena, vaikka se sisältäisi myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja. Tästä seuraa Häkkäsen [2020: 16] mukaan se, että maankäyttösopimuksen tekemisessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita, joita ovat

- yhdenvertaisuus
- suhteellisuus
- objektiivisuus
- luottamuksensuoja
- tarkoitussidonnaisuus.

Häkkäsen luettelemat hyvän hallinnon perusteet ovat käytännössä samat kuin Rintamäen [2007: 225–226] luettelemat hyvän hallinnon perussäännökset.

Takalo-Eskola toteaa, että MRL:ssä korostetaan tiedottamista sekä kaavojen laatimisessa että maankäyttösopimusten valmistelussa. Erityisesti Takalo-Eskola kehottaa huolehtimaan siitä, että ei-ammattimaiset rakentajat ja maanomistajat saavat riittävästi tietoa maankäyttösopimusneuvotteluiden yhteydessä. Näin Takalo-Eskola varmistaa sen, että sopimus syntyy osapuolten vapaasta tahdosta ja että he ovat tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. [Takalo-Eskola 2005: 22.]

Ekroosin & Majamaan mukaan lähtökohtana on, että maanomistajan velvollisuudesta kustannuksiin osallistumisesta sovittaisiin maankäyttösopimuksella. Kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain, jos maankäyttösopimusta ei synny. Kehittämiskorvaus ja maankäyttösopimus ovat Ekroosin & Majamaan mukaan yhdenvertaisuuden kannalta samassa asemassa. Yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä ei ole sillä, että toteutetaanko velvollisuus maankäyttösopimuksella vai määräämällä kehittämiskorvaus. [Ekroos & Majamaa 2018: 486.]

Ekroosin & Majamaan mielestä yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa sitä, että maanomistaja ei joudu toteuttamaan lain mukaista velvollisuuttaan laajemmin kuin muut maanomistajat. Yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa myös sitä, että maanomistaja ei kustannusvelvollisuuden toteuttamisessa pääse helpommalla kuin muut maanomistajat. [Ekroos & Majamaa 2018: 486.]

Rintamäki on sitä mieltä, että maankäytösopimusneuvotteluiden kariutuessa olisi kunnan käytettävä toissijaista keinoa ja määrättävä kehittämiskorvaus. Sitä edellyttäisi useimmiten myös maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Maanomistajan maan jättäminen kaavoittamatta tai sillä uhkaaminen eivät ole hyvän hallinnon tai hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisia. [Rintamäki 2007: 211–212.]

Edellä luvussa 3.1 käsiteltiin maankäytösopimuksen luonnetta, josta oikeuskirjallisuudessa on erilaisia näkemyksiä. Toiset pitävät sitä hallintosopimuksena ja toiset yksityisoikeudellisena. Maankäytösopimus voi sisältää sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia elementtejä. Tästä syystä maankäytösopimuksen laadinnassa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, mitä kunnan toiminnalta luonnollisesti voidaan odottaakin. Avoimesti käytävät neuvottelut sopimuksen perusteista ja ehdoista ovat välttämättömiä. Mahdollisissa riitatilanteissa hyvän hallinnon mukaisten periaatteiden noudattaminen sopimusta tehtäessä varmistaa sopimuksen pysyvyyttä kunnan kannalta, koska sopimuksen tarkastelua hallintotuomioistuimessa ei voida sulkea pois. Sama koskee sopimuksen tarkastelua yleisessäkin tuomioistuimessa. Korkeimman oikeuden tuomiossa KKO 2016:8 kiinnitettiin huomiota sille, että maanomistajille oli neuvotteluissa selvitetty sopimuksen sisältö ja maankäyttömaksun määräytymisen perusteet. Maanomistajilla oli ollut mahdollisuus tutustua sopimusluonnoksiin ja esittää niihin muutoksia.

Yhdenvertaisuuden vaatimus on kirjoitettu suoraan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Vaatimus korostui oikeuskirjallisuudessa ja vaatimuksen noudattaminen on maankäytösopimusten laatimisessa perusedellytys. Maankäytösopimusten

ehdot ja korvaustasot voivat kuitenkin poiketa toisistaan mm. kaava-alueittain. Tätä käsitellään myöhemmin.

3.3 Maankäytösopimuksen ajankohta ja suhde kaavoitukseen

MRL 91 b §:n mukaan maankäytösopimuksista ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. MRL velvoittaa saman pykälän 4. momentissa tiedottamaan maankäytösopimuksista kaavan laatimisen yhteydessä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa on tiedotettava tarkoituksesta laatia maankäytösopimus. [Maankäyttö- ja rakennuslaki: 91 b §.]

MRL 12 a -luvun säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä mainittiin, että maankäytösopimuksella ei voi syrjäyttää lain mukaista kaavoitusmenettelyä. Tällä perusteltiin lakiin tullutta säännöstä, jonka mukaan sopimuksilla ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Hallituksen esityksen mukaan säännös vahvistaa käytäntöä, että kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. Maankäytösopimuksen suhteesta ja ajoituksesta kaavoitukseen hallituksen esityksessä todettiin, että sopimukset neuvotellaan ja tehdään käytännössä rinnan kaavoituksen kanssa ja että sopimusten tekemisessä ennakoidaan kaavoituksen tavoitteeksi asetettua lopputulosta. [HE 167/2002 vp: 21.]

Mäkinen kirjoitti vuonna 2000 ennen MRL 12 a -luvun voimaantuloa, että kaavoituksesta saadaan sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja käyttötarkoituksen ja rakentamismahdollisuuksien selvittämisestä [Mäkinen 2000: 205]. Mäkinen piti maankäytösopimusta osana kaavan valmistelua, koska vuonna 2000 voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maankäytösopimuksista tuli ilmoittaa kaavoituskatsauksessa ja kaavaa laadittaessa [Mäkinen 2000: 250].

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan sopimusmenettely suhteutettiin vuonna 2003 voimaan tulleessa MRL 12 a -luvussa aiempaa lainsäädäntöä täsmällisemmin kaavoitusprosessiin. Sallimalla sopimuksen tekeminen vasta sitten, kun

kaavaluonnos- tai ehdotus on ollut nähtävillä, pyrittiin entistä enemmän korostamaan kaavoituksen itsenäistä ja ensisijaista asemaa suhteessa maankäyttösopimuksiin. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 474–475.]

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan maankäyttösopimuksen tekemisen ajoittamisella kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen nähtävillä oloajan jälkeen turvataan PL 20.2 §:n säännöksen toteutumista eli julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan MRL 91 b §:n 4. momentin perusteella maankäyttösopimus on osa kaavoitusprosessia. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 487–488.]

Majamaa näkee maankäyttösopimuksen tekemisen ajankohdan sääntelylle kaksi varsinaista tehtävää. Sillä ylläpidetään mielikuvaa osallisten vuorovaikutuksesta asemakaavan sisältöön MRL 62 §:n mukaisella tavalla ja mielikuvaa siitä, ettei kyseessä ole rakennusoikeudesta käytävä kaupanteko eli niin kutsuttu ”ilman myynti”. [Majamaa 2006: 1244–1245.]

Maankäyttösopimusten suhteesta kaavoitukseen on nykyisen lain voimassa ollessa muodostunut oikeuskäytäntöä. Seuraavassa on kerrottu oikeustapauksista, joissa on tarkasteltu maankäyttösopimuksen tekemisen ajankohdan vaikutuksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa KHO 2006:14 oli kysymys tapauksesta, jossa kunnanhallitus oli hyväksynyt maankäyttösopimuksen, ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä. KHO:n tuomion mukaan sopimus ei ollut sitova muuten kuin kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan [KHO 2006:14]. Tästä tapauksesta kerrotaan lisää jäljempänä.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa 2012:31 oli kysymys tapauksesta, jossa kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja rakennusliikkeen välillä tehdyn yhteistyösopimukseksi otsikoidun sopimuksen. Se koski kaavoituksen käynnistämistä kaupungin omistamalla alueella ja sisälsi mm. kiinteistökaupan esisopimuksen kaavoitettavista tonteista. KHO:n mukaan sopimukseen oli

kaavoitusta koskevilta osiltaan sovellettava MRL:n maankäyttösopimusta koskevia säännöksiä. Sopimus oli tehty ennen kuin asemakaavaluonnos tai -ehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä. KHO totesi, että sopimuksella oli sitovasti voitu sopia ainoastaan kaavoituksen käynnistämisestä. Sopimuksella ei voitu sitovasti ratkaista kaavan sisältöä. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen, jolla oli hylätty sopimuksen hyväksymisestä tehty valitus. [KHO 2012:31.]

Edellä olevan perusteella maankäyttösopimuksen laatiminen on osa kaavoitusprosessia. Maankäyttösopimus voidaan sitovasti tehdä vasta sitten, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kaavoitus on ensisijainen ja itsenäinen prosessi ja maankäyttösopimus on tehtävä kaavaprosessissa muodostuvan kaavan perusteella. Sopimusneuvotteluita voidaan asemakaavaprosessin aikana käydä, mutta sopimuksen tekemiseen tähtäävää päätöksentekoprosessia ei ole syytä käynnistää ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen nähtävillä oloa. Kaavoituksen käynnistämisestä voidaan sopia aikaisemminkin. Siitä kerrotaan myöhemmin.

3.4 Maankäyttösopimusten sisältö

3.4.1 Asemakaavoituksen käynnistämisestä sopiminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a -lukua koskevan hallituksen esityksen HE 167/2002 vp. mukaan ennen kaavoitusprosessia tai sen alkuvaiheessa voidaan sitovasti sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista [HE 167/2002 vp: 21].

Ekroosin & Majamaan mukaan kaavoituksen käynnistämissopimuksen keskeisin merkitys maanomistajalle on, että kunta sitoutuu aloittamaan kunnan kaavoitusmonopoliin kuuluvan kaavatyön ja saattamaan sen valmiiksi tiettyä aikana [Ekroos & Majamaa 2018: 492]. Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan kaavoituksen käynnistämissopimuksessa voidaan sopia mm. kaavoitusprosessin käynnistämisestä, kaavoituskustannuksista ja aikataulusta mutta ei kaavan sisällöstä:

kaavoitukseen liittyvät tavoitteet eivät lain perusteella sido kuntaa, vaikka niistä sovittaisiinkin [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 489].

Jääskeläinen & Syrjänen pitävät käynnistämissopimusta maanomistajan ja kunnan yhteisenä näkemyksenä kaavoitusprosessin käynnistämisestä. Käynnistämissopimuksessa voidaan sopia kaavoituksen käynnistämiskustannuksista, joita Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan ovat kunnan virkatyönä laadittavan kaavan tekniseen toteuttamiseen liittyvien kustannusten lisäksi erilaiset tarpeelliset selvitykset, vaikutusten arvioinnit ja kuulutuskustannukset. Kunta ja maanomistaja voivat sopia, että maanomistaja teettää kustannuksellaan nämä tehtävät yhteistyössä kunnan kanssa. Käynnistämissopimuksessa voidaan sopia myös aikataulutavoite. Jääskeläinen & Syrjänen toteavat, että käynnistämissopimus velvoittaa kunnan käynnistämään kaavoitusprosessin ja määrittelee osapuolten kaavoituksen käynnistämisen kustannusvastuut. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 489.]

Majamaan mukaan kaavoituksen käynnistämistä koskevassa sopimuksessa kunta voi sitoutua aloittamaan sille lainsäädännön mukaan kuuluvan kaavoituksen. Kunta voi sitoutua suorittamaan tämän tehtävän aiemmin tehtyjen suunnitelmien, esimerkiksi yleiskaavan, osoittamien ehtojen puitteissa. Kunta voi sitoutua suorittamaan tehtävän aikaisemmin hyväksytyjen maankäyttöohjelmien mukaisissa tai muutoin sovittavissa aikatauluissa. Sopimuksessa voidaan sopia työnjaoista ja suunnittelukustannusten maksamisesta. Majamaa on lisäksi sitä mieltä, että kaavoituksen käynnistämistä koskevassa sopimuksessa kunta voi sopia myös kaavan toteuttamisen kustannusjaosta ja kustannustenjakoperusteesta, mitä Majamaa perustelee sillä mielestään selvällä asialla, että kunnan sopimuskumppani ei voi jättää sopimuksen merkittävintä sopimuskohtaa (kustannustenjakoa) avoimeksi tai vasta kaavan nähtävillä olon jälkeen tehtävän maankäyttösopimuksen yhteydessä päätettäväksi. [Majamaa 2006: 1247.]

Ekroos & Majamaa kirjoittavat, että mitään laista johdettavia rajoituksia ei ole olemassa jo käynnistämissopimuksen laatimisvaiheessa sovittaville toteuttamiskustannusten jaolle tai rakennusoikeudesta sovittavien korvausten määrälle tai

suoritustavoille [Ekroos & Majamaa 2018: 492]. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että MRL 91 b §:n 2. momentin mukaan maankäyttösopimus ei sido osapuolia, jos se on tehty ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen julkista nähtävillä oloa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa 2006:14 on käsitelty kunnan tekemää asemakaavoituksen käynnistämissopimusta. Kunnanhallitus oli hyväksynyt kunnan ja maaomistajien välisen kaavoituksen käynnistämissopimuksen, jossa oli sovittu mm. kaavoituksen tavoitteista, elinympäristön laatutavoitteista, erillisten rakentamistapaohjeiden laatimisesta sekä asemakaavamuutoksen tuoman hyödyn ja toteuttamiskustannusten jaosta yksikköhintoineen. Hyödyn ja kustannusten jakamisesta oli sovittu tehtäväksi erillinen sopimus asemakaavaluonnoksen nähtävillä olon ja palautteen käsittelyn jälkeen. [KHO 2006:14.]

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa kunnanhallituksen tekemä päätös pysyi voimassa. KHO viittasi perusteluissaan MRL 91 b §:n 1. ja 2. momentteihin. KHO totesi, että kunta voi tehdä maankäyttösopimuksia, joissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Lisäksi maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen julkisen nähtävillä olon jälkeen. KHO totesi, että kunnanhallituksen hyväksymä sopimus oli tehty ennen kaavan nähtävillä oloa ja sopimus ei siten ollut edes osapuoliin nähden sitova. Siksi kunnanhallitus ei ollut ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ollut lainvastainen. Ratkaisu syntyi KHO:ssa äänin 4–1. [KHO 2006:14.]

Jääskeläinen ym. toteavat, että edellä kerrottu KHO:n ratkaisu ei sinänsä estä kirjoittamasta sopimukseen yksityiskohtaisiakin kaavan sisältöä ja kustannusvastuuta koskevia määräyksiä. Maanomistajan on tarpeellista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tietää, mistä hän on sopimassa. Asemakaavoituksen yhteydessä kyse on usein taloudellisesti suurista sopimuksista, joissa kaavoituksen käynnistämisen myötä on sitouduttava pitkiin ja suuriin hankkeisiin. [Jääskeläinen ym. 2018: 500.]

Kaisto & Hakkola ovat kirjoituksessaan tutkineet kunnan maankäyttösopimukseen liittyvää korvausvastuuta. He arvioivat, että kunta ei voi pätevästi sitoutua suorittamaan korvausta ns. positiivisen sopimusedun mukaan. MRL 91 b § esittää sen, vaikka maksuvelvollisuus kytkettäisiin kunnan huolimattomaan käyttäytymiseen. Maanomistajalle ei voi tulla suojaamisen arvoisia odotuksia kaavoituksen sisällöstä, koska kunta ei MRL:n mukaan voi sitoutua tietyn sisältöiseen kaavoitukseen. [Kaisto & Hakkola 2010: 50.]

Kaiston & Hakkolan mukaan kunta voi kuitenkin pätevästi sitoutua korvausvelvollisuuteen sen jälkeen, kun asemakaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tällöin voidaan sopia esimerkiksi kunnan vastuusta korvata maanomistajalle aiheutuneita kustannuksia tilanteissa, joissa asemakaava tulee hyväksytyksi toisella tavalla kuin sopimusta tehdessä on ennakoitu. [Kaisto & Hakkola 2010: 51.]

Kaisto & Hakkola ovat sitä mieltä, että tuomioistuimilla ei ole valtaa velvoittaa kuntaa kaavoituksen käynnistämiseen, vaikka kunta olisi tällaisen sopimuksen tehnyt ja rikkonut veloitteen. Kunta voi hankkeen käynnistämisen jälkeen keskeyttää hankkeen. Tätä Kaisto ja Hakkola perustelevat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä KHO 27.10.2009 no 2628. [Kaisto & Hakkola 2010: 53.]

Kaisto & Hakkola arvioivat, että kaavoituksen käynnistämissopimuksen rikkominen voi tuoda kunnalle vain jonkinlaisen korvausvelvollisuuden maanomistajaan nähden edellyttäen, että maanomistajalle on syntynyt kaavoituksen käynnistämiseen relevantisti liittyviä kustannuksia [Kaisto & Hakkola 2010: 55]. Tarasti päättelee, että MRL 91 §:n 1. momentti poistaa kunnalta lopunkin vastuun sopimusrikkomuksesta, jos kaava ei sisällöltään täytä maankäyttösopimuksen ehtoja [Tarasti 2004: 406].

Edellä olevan perusteella asemakaavoituksen käynnistämissopimukset koskevat MRL:stä juontuvan nimensä mukaisesti kaavoituksen käynnistämiseen ja siihen liittyvistä kustannuksista sopimista. Kunnan ja maanomistajan keskinäisistä vastuista kaavoituksen käynnistämiseksi, suunnitelmien ja vaikutusten

arviointien hankkimiseksi on tarpeellista sopia kaavoituksen alkuvaiheessa. Selkeät pelisäännöt osapuolten välillä helpottavat kaavoitusprosessin läpivientä.

Kaavoituksen käynnistämissopimuksissa ei MRL:n mukaan voida sopia kaavojen sisällöstä. Tavoitteita voidaan asettaa, mutta mahdollisen kunnan korvausvastuun välttämiseksi ne on sopimukseenkin kirjoitettava siten, etteivät ne sido kuntaa. Kun otetaan huomioon oikeuskirjallisuudessa esiintyvät näkemykset siitä, että maankäyttösopimusten tekeminen on osa kaavoitusprosessia, on suositeltavaa, ettei kaavoituksen käynnistämissopimukseen kirjata tarkkoja tavoitteita esimerkiksi rakennusoikeuden suhteen. Tällöin vähennetään riskiä siitä, että osallisille syntyy mielikuva Majamaan [2006: 1244–1245] tarkoittamasta ”ilman myynnistä” ja osallisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemisestä.

Kuten edellä kävi ilmi, on jo kaavoituksen käynnistämissopimuksessa mahdollista sopia laajasti osapuolten velvoitteista tulevaan kaavan toteuttamiseen liittyvistä ehdoista. Ne eivät kuitenkaan sido osapuolia, jos sopimus tehdään ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen nähtävillä oloa. Sopimisesta on kuitenkin se hyöty, että maanomistaja tietää, mihin on sitoutumassa. Tarkkaa sopimista on kuitenkin kaavoituksen alkuvaiheessa mielestäni syytä välttää, koska ei vielä tiedetä, minkä sisältöinen kaava kaavoitusprosessin lopputuloksena tulee ja millaisia kustannuksia kaavan toteuttamisesta syntyy. On kuitenkin syytä jo aikaisessa vaiheessa ainakin neuvottelutasolla käydä läpi mm. maankäyttösopimuksessa sovittavien korvausten muodostumisperiaate.

3.4.2 Maankäyttösopimus

Hallituksen MRL 12 a -luvun säätämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli luoda kunnille paremmat edellytykset tonttitarjonnan turvaamiseksi kaavojen toteuttamiskustannusten estämättä. Tarkoituksena oli luoda järjestelmä, jossa kaavoituksesta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat kaavojen toteuttamiskustannuksiin ensisijaisesti sopimalla kustannusvastuusta maankäyttösopimuksilla. Toissijaisesti ehdotettiin kunnille mahdollisuutta periä kustannuksia määräämällä julkisoikeudellinen maksu,

kehittämiskorvaus, niille maanomistajille, joiden kanssa maankäyttösopimusta ei synny. [HE 167/2002 vp: 1.]

MRL 12a -luvun säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä lakiin ei ehdotettu maankäyttösopimusten sisältöä koskevia säännöksiä. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli edelleen mahdollistaa käytännössä toimivaksi osoittautuneet sopimusjärjestelyt. Sopimuksilla oli aiemmin saatettu sopia hyvinkin monipuolisesti kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. [HE 167/2002 vp: 16.]

Hallituksen esityksessä todettiin maankäyttösopimuskäytännössä olleen yleistä, että maanomistaja on sitoutunut noudattamaan asuntotuotannon laadulle, määrälle, asuntotuotannon hallintamuodoille ja rakentamisaikataululle asetettuja tavoitteita. Kunta ja maanomistaja voivat hallituksen esityksen mukaan sopia lisäksi esimerkiksi maanomistajan osallistumisesta koulu- ja päiväkotipalveluiden ja muiden vastaavien palveluiden toteuttamiseen. [HE 167/2002 vp: 22.]

Kuten edellä on todettu, on kaavoitettavan alueen maanomistajalla MRL 91 a §:n 1. momentin mukaan velvollisuus osallistua alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos hän saa kaavoituksesta merkittävää hyötyä. MRL 91 b §:n 1. momentin mukaan kunta voi tehdä maankäyttösopimuksia, jotka koskevat kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista. MRL 91 b §:n 3. momentin mukaan maankäyttösopimuksissa voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista lain kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä laajemminkin. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 91 a § ja 91 b §.]

Maankäyttösopimusten sisällön käsittely jää käyttämässäni lähdekirjallisuudessa melko suppeaksi. Se johtunee siitä, että lainsäädännössä maankäyttösopimusten sisältö on jätetty melko avoimeksi. Seuraavaksi käsitellään oikeuskirjallisuudessa esitettyä pohdintaa.

Hovilan mukaan kaavan toteuttamisesta sopiminen on nähtävä maankäyttösopimusten keskeisenä elementtinä. Maankäyttösopimusten sisällön ala jää laajaksi, vaikka kaavan sisällöstä sopiminen on kiellettyä (ei siis sido) [Hovila 2013:

156]. Hovilan mukaan maankäyttösopimukset mahdollistavat joustavia menettelytapoja maapolitiikan hoitoon ja sopimuksia käytetään hyvin erilaisissa tilanteissa [Hovila 2013: 35].

Häkkäsen mukaan MRL 91 b §:n 1. momentti sisältää maankäyttösopimusten suppean määritelmän. Kyseisen lainkohdan mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia. Häkkäsen mukaan toisena osapuolena on siis oltava kunta ja sopimuksen on koskettava kaavoitusta tai kaavojen toteuttamista. Lisäksi MRL 91 b §:n 3. momentti määrittelee Häkkäsen mukaan myös sopimuksen sisältöä sallimalla, että maankäyttösopimuksilla voidaan sopia kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä laajemmin kunnan ja toisen osapuolen oikeuksista ja velvollisuuksista. [Häkkänen 2020: 14.]

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan MRL 91 b §:ssä ei ole lausuttu, mistä maankäyttösopimuksessa voidaan sopia, mutta laissa on määrätty, että maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 489]. Perusteluita maankäyttösopimusten sisällölle voi saada MRL 12 a -luvun niistä säännöksistä, joissa säädetään maankäyttösopimuksista, määritellään kehittämiskorvaus, sen enimmäismäärä ja kehittämiskorvausta koskeva menettely sekä kunnan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 474]. Ekroos & Majamaa ovat puolestaan todenneet, että maankäyttösopimuksissa voitaneen sopia asioista ja järjestelyistä kuten rakennuslain aikaisissa aluerakentamissopimuksissa on sovittu [Ekroos & Majamaa 2018: 492].

Jääskeläinen & Syrjänen [2010: 489] ovat laatineet luettelon asioista, joista olisi sovittava, kun maankäyttösopimusta ryhdytään laatimaan:

- maankäyttösopimuksen ja asemakaavan laatiminen ja aikataulut
- kaavoitettavan alueen rajat
- maankäyttösopimuksen sopimusalue
- kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen laatiminen
- kaavan asettaminen julkisesti nähtäville.

Jääskeläinen & Syrjänen [2010: 494] luettelevat asioita, joista maankäyttösopimuksessa voidaan sopia, esimerkiksi:

- kumpi osapuoli suunnittelee ja rakentaa kunnallistekniikan
- mitkä ovat sopimukseen kuuluvan kunnallistekniikan liittymäkohdat
- mitä alueita maanomistajat luovuttavat kunnalle ja millä ehdoin
- mitä mahdollisia veloituksia maanomistajille asetetaan (esim. rakennusoikeuden luovuttaminen kunnalle, rakentamisen aikatauluveloituksia, rakentamista koskevia veloituksia)
- mihin kunta sitoutuu (esim. kunnallistekniikan, puistojen ym. virkistysalueiden rakentamisen laatu ja aikataulut, päiväkodin rakentamisaikataulu).

Jääskeläinen & Syrjänen ovat laatineet maankäyttösopimuksen sisällöstä mallisisällön. Heidän mukaansa maankäyttösopimuksen sisältö voisi otsikkotasolla olla seuraava [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 494]:

- sopimusosapuolet
- sopimusalue
- sopimuksen tarkoitus
- kaavoitustilanne ennen sopimusta ja laadittava asemakaava
- kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset
- sisäisen kunnallistekniikan määrittely ja suunnittelu
- sisäisen kunnallistekniikan toteutus
- kunnalle luovutettavat alueet
- sopimuksen vakuudet
- sopimuksen siirtäminen
- kaavan voimaantulon viivästyminen tai kaavan sisällön muuttuminen
- sopimuksen voimaantulo ja päättyminen
- erimielisyyksien ratkominen
- sopimuksen liitteet.

Voidaan todeta, että maankäyttösopimuksissa voidaan sopia hyvin monipuolisesti kaavoituksen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvistä asioista. Rajoituksena on, että kaavojen sisällöstä sopiminen ei sido osapuolia. Sisällöstä sopiminen ei

ole suositeltavaa, koska se luo mielikuvan julkisesta vallankäytöstä sopimisesta maksua vastaan eli ”ilman myynnistä”.

Tärkein maankäyttösopimuksissa sovittava asia on maanomistajan osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tämä ilmenee jo hallituksen esityksen ja lakipykälien sanamuodoista. Niin kutsutun maankäyttömaksun suuruus nousee neuvotteluissakin yleensä sopimuksen syntymisen kynnyksymykseksi muiden yksityiskohtien jäädessä vähemmälle huomiolle. Maanomistajan kustannusvastuuta ja kustannusten muodostumista käsitellään lisää jäljempänä.

Hallituksen esityksen, lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden mukaan maankäyttösopimuksissa voidaan kustannusten lisäksi sopia laajasti kaavojen toteuttamiseen liittyvistä asioista. Kunta voi maankäyttösopimuksissa ohjata yksityiseen omistukseen jäävien tonttien rakentamisaikataulua, hallintamuotoja (omistus-, vuokra- ja asumisoikeusasunnot) ja mm. suunnittelun ja rakentamisen laatua. Edellä oleva Jääskeläisen & Syrjäsen luettelo on vain esimerkki, ja käytännössä sovittavat asiat määräytyvät kaava-aluekohtaisesti mm. sen sijainnin ja koon perusteella.

3.5 Yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaus

3.5.1 Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Vuonna 2003 voimaan tulleella lailla 222/2003 maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin 12 a -luku, jossa säädettiin maanomistajalle velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Laissa säädettiin edellytykset tälle velvollisuudelle.

MRL 91 a §:ssä säädetään maanomistajan velvollisuudesta. Lainkohdan mukaan asemakaavasta merkittävää hyötyä saavalla maanomistajalla on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin laissa säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä

sopimaan maanomistajan kanssa. Pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että maankäyttösopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. [Maankäyttö- ja rakennuslaki 91 a §.]

Kehittämiskorvauksen määrittämistä, korvauksen perusteita ja maksuunpanoa varten on MRL 12a-luvussa yksityiskohtaiset säännökset. Maanomistajan osallistumisvelvollisuuden toissijaisesta toteuttamistavasta, kehittämiskorvauksesta, säädetään MRL 91 c §:ssä. Lainkohdan mukaan kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista. Pykälän mukaan arvonnousu määritellään soveltuvien osin lunastuslaissa säädettyjä korvausperusteita noudattaen. Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus voidaan määrätä, jos asemakaavoituksesta aiheutuu hänelle merkittävää hyötyä. [Maankäyttö- ja rakennuslaki: 91 c §.]

Hallituksen esityksen MRL 91 § a 2 momentin perusteluissa todetaan, että maanomistajia olisi velvollisuuden täyttämässä kohdeltava yhdenvertaisesti. Maanomistajan kustannusvastuu määräytyisi laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Vaikutusta ei olisi esimerkiksi sillä, että peritäänkö suoritus lakisääteistä kehittämiskorvausta vai sopimusmenettelyä käyttäen. Kaava-aluekohtaista mahdollisuutta sopia maanomistajan laissa säädettyä laajemmastakin kustannusvastuusta ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan rajoitettaisi. [HE 167/2002 vp: 20.]

MRL 91 a § 3. momenttia koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa puolestaan mainitaan, että 12 a -luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset eivät rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja

muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista [HE 167/2002 vp: 20].

Hallituksen esityksessä todetaan sitä aiemmasta sopimusmenettelystä, että kustannusidonnaisuus on voinut olla väljää. Sopimustoiminnassa aina ei ole ollut kysymys juuri kaavamuutokseen liittyvien toteutuskustannusten korvaamisesta, vaan sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Hallituksen esityksen mukaan vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkään osin ole tarkoitus muuttaa. [HE 167/2002 vp: 22.]

Maanomistajan osallistumisvelvollisuuden määrittelyä käsitellään vielä hallituksen esityksessä lain säätämisyjärjestystä koskevassa tarkastelussa. Hallituksen esityksessä on tällä kohtaa todettu, että ehdotus maanomistajan osallistumisvelvollisuudesta rakentuu ajatukselle kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen ja eräiden aluehankintojen kunnalle aiheuttamien kustannusten korvaamisesta. Hallituksen esityksen mukaan kyse ei olisi verosta tai arvonnousun leikkaamisesta vaan kustannusperusteisen maksun määräämisestä. Hallituksen esityksessä tarkoituksena on, että arvonnousua käytetään lähinnä kustannusvastuun osittelussa eri maanomistajien välillä ja sen varmistamiseksi, että kustannuksista riippumatta maanomistajalle taataan osa hyödystä. [HE 167/2002 vp: 31.]

Yllä olevan perusteella voidaan todeta, että hallinnollinen maksu, kehittämiskorvaus, ei voi perustua pelkästään arvonnousun leikkaamiseen. Sen täytyy määräytyä kustannusperusteisesti. Mutta voidaanko maankäyttösopimustoiminnassa korvauksesta sopia eri tavalla kuin kehittämiskorvausta määrättäessä? Sitä on tarkoitus selvittää jäljempänä.

3.5.2 Arvonnousu, merkittävä hyöty ja sen määrittely

Ekroosin & Majamaan mukaan maanomistajalla ei ole velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos asemakaavoituksesta ei aiheudu merkittävää hyötyä. Hyödyn määrä arvioidaan maanomistaja- ja kaava-aluekoh- taisesti. Hyöty on arvioitava siten, ettei viereisen kaava-alueen heijastamaa hyötyä maanomistajalle eikä maanomistajan taloudellista asemaa tai oikeudel- lista muotoa oteta huomioon. [Ekroos & Majamaa 2018: 508–509.]

Myös Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan edellytyksenä maanomistajan kustan- nusvelvollisuudelle on kaavoituksesta aiheutuva merkittävä hyöty. Lain 91 c §:n nojalla alle 500 k-m²:n rakennusoikeus asuinrakentamiseen on lain nojalla niin pieni hyöty, ettei se ole merkittävä. Merkittävä hyöty on ratkaistava tapauskoh- taisesti [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 479]. Merkittävän hyödyn määrittely ja siihen vaikuttavat tekijät vaihtelevat ajan kuluessa [Ympäristövaliokunnan mie- tintö YmpVM 22/2002: 4–5; Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 479].

Ekroosin & Majamaan mukaan MRL 91 c §:n 4. momentissa kehittämiskorvauk- selle säädetty 500 k-m²:n rajakaan ei automaattisesti tarkoita maanomistajalle tulevaa merkittävää hyötyä. Ekroos & Majamaa muistuttavat lisäksi siitä, että MRL 91 e § edellyttää erityisen merkittävää hyötyä kehittämiskorvauksen mää- räämisen edellytyksenä silloin, kun on kyseessä kunnan aikaisemmin toteut- tama alue. Merkittävän hyödyn ja erityisen merkittävän hyödyn arvioiminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa, joka on viime kädessä oikeudellista. [Ek- roos & Majamaa 2018: 509.]

Maanomistajalle aiheutuva erityisen merkittävä hyöty on arvioitava tapauskoh- taisesti. Ekroosin & Majamaan mukaan erityisen merkittävää hyötyä voi aiheu- tua maanomistajalle, kun hänen omistamansa maan rakennusoikeus nousee erityisen paljon kaavamuutoksen takia. Toinen syy voi olla alueen käyttötarkoi- tuksen muutos, joka taloudelliselta kannalta on erityisen merkittävä. Myös ra- kennusoikeuden lisäyksestä ja käyttötarkoituksen muutoksesta yhdessä voi ai- heutua erityisen merkittävää hyötyä. [Ekroos & Majamaa 2018: 515.]

Rintamäenkin mukaan asuntorakentamisessa vain 500 kerrosneliometriä suurempi rakennusoikeus voi tuoda laissa tarkoitetun merkittävän hyödyn, mutta ei aina. Hänen mukaansa on tapauskohtaisesti ratkaistava, että aiheutuuko kaavoituksesta maanomistajalle merkittävää hyötyä. [Rintamäki 2007: 43.]

Asemakaavoissa osoitetaan alueita muihinkin käyttötarkoitukseen kuin asumiseen. Rintamäen mukaan muita käyttötarkoituksia kaavoitettaessa merkittävä hyöty arvioidaan kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun perusteella tapauskohtaisesti [Rintamäki 2007: 210–211].

Rintamäen mukaan merkittävää hyötyä ei voi yleisesti määrittellä. Sen rajaa ei ole lainsäädännössä määritetty. Hyöty on arvioitava kaava-alue ja maanomistajakohtaisesti. Rintamäki toteaa lainsäädännössä jääneen epäselväksi, mikä taho määrittelee kiinteistön arvonnousun ja merkittävän hyödyn maankäyttösovimustilanteita varten. Rintamäen pohdiskelussa kunta voisi selvittää arvonnousun ja maanomistajalle koituvan hyödyn, koska lain mukaan kustannuksista on ensisijaisesti pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. [Rintamäki 2007: 211.]

Hovilan mukaan suhteellista eli prosentuaalista arvonnousua merkittävämpi tekijä on maanomistajan kaavoituksesta saama absoluuttinen rahassa mitattava hyöty. Asemakaava saattaa tuoda merkittävänkin rakennusoikeuden lisäyksen, mutta vasta rakennusoikeuden kysyntä luo arvonnousun. Merkittävää arvonnousua ei voi syntyä ilman kysyntää. [Hovila 2013: 148.]

Hovila näkee hyödyn kolmiportaisena kokonaisuutena. Lähes aina asemakaava tai sen muutos tuottaa hyötyä. Kuitenkin vasta merkittävä hyöty tuottaa korvausvelvollisuuden asemakaavaa laadittaessa. Asemakaavan muutosalueilla edellytetään erityisen merkittävää hyötyä. Hyödyn arviointi on tapauskohtaista. Maanomistajan henkilöllä tai varallisuusasemalla ei ole vaikutusta hyödyn merkittävyyden kynnykseen. [Hovila 2013: 148.]

Hyödyn merkittävyydellä on Ekroosin & Majamaan mukaan tärkeä asema MRL 91 c §:n mukaisen kehittämiskorvauksen määräämisen edellytyksenä. Tätä kautta sillä on vaikutusta myös maankäyttösopimukseen. Hyödyn määrittämisen

kannalta keskeisintä on asemakaavoituksen aiheuttama kiinteistön arvonnousu. [Ekroos & Majamaa 2018: 484–485.]

Ekroosin & Majamaan mukaan kiinteistön arvonnousun kannalta keskeisimmät tekijät ovat asemakaavassa osoitettava rakennusoikeus, sen lisääntyminen tai kiinteistön käyttötarkoituksen muutos. Arvonnousu määritellään siten, että maan asemakaavan mukaisesta arvosta vähennetään arvo ennen asemakaavan laittamista tai muuttamista. Ekroosin & Majamaan mukaan arvioinnin arvohetki on kehittämiskorvauksen määrittämisen ajankohta. MRL 91 c § 2 momentin mukaan arvonnousun määrittämisessä noudatetaan soveltuvin osin lunastuslain säännöksiä. [Ekroos & Majamaa 2018: 506.]

Arvonnousu arvioidaan ensisijaisesti hakemalla kiinteistöjen kauppahintatilastosta mahdollisimman edustavia vertailukauppoja. Tarvittaessa voidaan käyttää kiinteistöstä saataviin tuottoihin perustuvaa arviointilähestymistapaa. Koska kehittämiskorvauksen määrittäminen perustuu sekä arvonnousun että kustannusten arviointiin, on kyseessä arvioihin perustuva kunnallinen maksu, joka ei perustu yksiselitteiseen laskennan tulokseen. [Ekroos & Majamaa 2018: 507.]

Ekroos & Majamaa ottavat tontin arvoa alentavina tekijöinä huomioon tontin rakentamiskelpoiseksi saattamisen kustannukset. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi maaperän puhdistamiskustannukset ja rakennusten purkukulut. [Ekroos & Majamaa 2018: 507.]

Häkkänen pitää MRL 12 a -luvun soveltamisen kannalta keskeisimpänä kysymyksenä asemakaavoituksesta aiheutuvan arvonnousun määrittelyä. MRL:ssä ei ole omia säännöksiä arvonnousun määrittelystä. Häkkänen viittaa MRL 91 c §:n 2. momenttiin ja lain esitöihin, joissa todetaan, että arvonnousu määritellään noudattamalla soveltuvin osin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa säädettyä. [Häkkänen 2020: 34.]

Häkkäsen mukaan MRL 12 a -lukua koskevissa hallituksen esityksen perusteissa on tarkemmat arvonnousun määrittelyperusteet. Ensimmäisen asemakaavan alueilla arvonnousu määritellään vertaamalla asemakaavan mukaista

kiinteistön arvoa ennen kaavoitusta vallinneeseen odotusarvomaan arvoon. Kaavamuutosalueilla kiinteistön uuden asemakaavan mukaista arvoa verrataan vanhan asemakaavan mukaiseen arvoon. Pääasiallisena arviointimenetelmänä käytetään kauppa-arvomenetelmää ja poikkeuksellisesti tuottoarvomenetelmää. [Häkkänen 2020: 35.]

Häkkäsen tutkimuksen mukaan arvonnousun määrittely tapahtuu useimmiten teettämällä arviolausunnot kiinteistön arvosta ennen ja jälkeen asemakaavoituksen. Häkkänen toteaa, että arviointi perustunee varsin samankaltaisille lähtökohdille kuin lunastuslaissa on säädetty. Kuitenkin Häkkänen kokee viittaus-säännön lunastuslain periaatteisiin vaikeaselkoiseksi, koska viittauksessa todetaan, että lunastuslain periaatteita on noudatettava soveltuvin osin. [Häkkänen 2020: 38–40.]

Falkenbachin ym. tekemän tutkimuksen mukaan kunnissa sovelletaan vaihtelevasti maanomistajan kustannuksiin osallistumisvelvollisuuden kynnystä, ja tämä merkittävän hyödyn vaihteleva tulkinta on juridisesti ongelmallista. MRL 91 a §:n mukaan maanomistajalle syntyy velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vain silloin, kun maanomistajalle aiheutuu kaavoituksesta merkittävää hyötyä. Merkittävää hyötyä vähäisemmästä hyödystä ei aiheudu velvollisuutta ja kunnalla ei ole oikeutta vaatia maksuja maanomistajalta. Vaatimukset voivat tällaisessa tapauksessa olla harkintavallan väärinkäyttöä. Merkittävän hyödyn kynnystä ei ole lainsäädännössä määritelty, joten kunnalla on tulkinnanvaraa merkittävän hyödyn määrittelyn suhteen. [Falkenbach ym. 2021: 158.]

KKO on ratkaisussaan 2016:8 käsitellyt kunnan ja yksityisten henkilöiden välistä maankäytösopimusta. Tarkasteltavana oli sopimuksen luonne, kohtuullisuus ja sitovuus. Lisäksi selvitettävänä oli, onko maanomistajilla ylipäätään ollut velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. [KKO 2016:8.]

KKO:n ratkaisussa todetaan, että maanomistajat ovat vaatineet mm. maankäytösopimuksen maankäyttömaksua koskevan ehdon poistamista kohtuuttomana sellaisella perusteella, etteivät he ole saaneet kaavoituksesta lainkaan taloudellista

hyötyä. Korkein oikeus totesi, että maanomistajien maalle on kaavoitettu 2 200 k-m²:n rakennusoikeus toimitiloja varten. [KKO 2016:8.]

KKO:n ratkaisusta ei ilmene, perustuuko maankäyttösopimuksessa sovittu 48 000 euron korvaus yhdyskuntarakentamisesta laadittuihin kustannuslaskelmiin. Tuomiossa todetaan, että maankäyttösopimuksessa sovittavaa korvausta ei ole rajattu MRL 91 c §:n mukaiseen kehittämiskorvaukseen ja sen laskenta-perusteisiin. Korkein oikeus on kuitenkin todennut, että siitä huolimatta kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana. [KKO 2016:8.]

KKO:n ratkaisussa tarkasteltavana olleen maankäyttösopimuksen kohteena olleen kiinteistön arvonnousun todettiin olleen yli 100 000 euroa, jota korkein oikeus piti sekä prosentuaalisesti että rahamäärällisesti merkittävänä. Kiinteistön maapohjan arvo ennen kaavoitusta oli kunnan laskelmissa ollut 74 000 euroa ja asemakaavan mukaisen tontin arvo 180 000 euroa. Sovittu 48 000 euron maankäyttömaksu oli KKO:n perusteluiden mukaan selvästi alle laissa säädetyn maksimitason. Siten korkein oikeus ei pitänyt maankäyttösopimusta siltä osin kohtuuttomana. [KKO 2016:8.]

KHO on ratkaisussa 2021:24 käsitellyt maankäyttösopimuksen hyväksymispäätökseen kohdistunutta valitusta, jossa päätöstä vaadittiin kumottavaksi mm. rakennusoikeuden laskennallisen hinnan väitetyn alihintaisuuden takia. Lohjan kaupunginhallitus oli 2018 hyväksynyt maanomistajien kanssa vuonna 2017 tehdyn maankäyttösopimuksen. Se liittyi asemakaavan muutokseen, jolla maanomistajien omistamille kiinteistöille oli tulossa merkittävästi lisää rakennusoikeutta. Maankäyttökorvaus 171 900 euroa oli määritelty asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden perusteella ja käyttämällä laskennallista yksikköhintaa 230 euroa/kerrosneliometri. Hinta oli perustunut viereisessä korttelissa vuonna 2013 järjestetyn tarjouskilpailun mukaiseen hintaan. [KHO 2021:24.]

Kunnan jäsen oli tehnyt sopimuksen hyväksymispäätöksestä hallinto-oikeudelle valituksen, jossa oli vaadittu päätöksen kumoamista. Vaatimusta oli perusteltu sillä, että sopimus on kaupungin maapoliittisen ohjelman vastainen ja kaupungille taloudellisesti epäedullinen. Valituksessa oli vedottu siihen, että maapoliittisen ohjelman mukaan laskennallinen rakennusoikeuden hinta asemakaavoituksesta aiheutuvaa arvonnousua määriteltäessä on 250 euroa/kerrosneliometri, ellei tapauskohtaisesti muuta ilmene. [KHO 2021:24.]

Sopimuksen kohteena olevat kiinteistöt oli ennen asemakaavan muutosta osoitettu omakotitonteiksi tehokkuudella $e=0,3$. Asemakaavamuutoksessa käyttötarkoitus muuttui kerrostalorakentamiseen ja rakennusoikeutta oli 5 000 k-m². KHO totesi, että laskennallisen rakennusoikeuden hinnan poikkeama ei ollut niin suuri, että kaupunginhallitus olisi toiminut virheellisesti hyväksyessään sopimuksen. Maapoliittisen ohjelman mukaisesta laskennallisesta hinnasta voitiin tapauskohtaisesti poiketa. KHO:n mukaan maankäytösopimukseen liittyy aina myös sellaisia kaavahankkeeseen, aikaan ja paikkaan sidottuja olosuhteita, jotka on otettava yksittäistapauksessa huomioon. KHO hylkäsi sopimuksen hyväksymispäätöksestä tehdyn valituksen. [KHO 2021:24.]

Oikeuskäytäntöä maankäytösopimuksessa sovitun korvauksen suuruudesta on vähän. Suuntaa merkittävästä hyödystä saadaan edellä esitellystä KKO:n käsittelemästä oikeustapauksesta. Oikeudellisen tarkastelun kohteena olleessa maankäytösopimuksessa korvauksen perusteena ollut arvonnousu oli 106 000 euroa. Kiinteistön maapohjan arvo nousi 143 %. Oikeuskäytännön mukaan nämä yhdessä siis täyttivät merkittävän arvonnousun kriteerit.

KHO:n ratkaisussa 2021:24 oli kyse mm. laskennallisen rakennusoikeuden hinnan oikeellisuudesta. Maapoliittisessa ohjelmassa ollut hinta todettiin ohjeelliseksi, josta voitiin tapauskohtaisesti poiketa. Kunta ei ollut tehnyt maankäytösopimuksia, jotka perustuvat tapauksessa sovellettua 230 euron kerrosneliömetrihintaa korkeampaan hintaan. Sopimus ei ollut lainvastainen myöskään siksi, että se olisi ollut vastoin maanomistajien yhdenvertaisuuden vaatimusta.

KKO:n ratkaisun perusteella voidaan päätellä, että maankäyttösopimuksessa sovittavan korvauksen perusteena oleva arvonnousu täytyy määritellä luotettavasti ja yhdenvertaisesti. Mahdollisissa sopimusten hyväksymispäätöksiin kohdistuvissa oikeuskäsittelyissä voi tulla tutkittavaksi, onko kunta käyttänyt väärin harkintavaltaansa tai toiminut vastoin yhdenvertaisuuden vaatimusta. Kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun arvioinnissa on tukeuduttava tonttien markkinatilanteeseen ja hankittava tarvittaessa ulkopuolisia kiinteistöarvioita neuvotteluiden ja päätöksenteon tueksi. Lisäksi yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että korvauksen perusteena oleva laskennallinen rakennusoikeuden hinta on alueellisesti linjassa kunnan muissa maankäyttösopimuksissa soveltamiin rakennusoikeuden hintoihin.

3.5.3 Kehittämiskorvaussäännöksiä laajempi sopiminen

Tarasti toteaa, että MRL 12 a -luvun voimaan tullessa maankäyttösopimusten oikeudellinen luonne ja sopimusvapaus muuttui sitä edeltäneeseen oikeuskäytäntöön verrattuna. Maksuvelvollisuuteen julkisyhteisölle ilman sitä koskevaa säännöspohjaa oli aikaisemman lainsäädännön aikaan suhtauduttava pidättyvästi. Tilanne muuttui, kun maanomistajalle asetettiin laissa osallistumisvelvollisuus yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttösopimuksesta tuli keino toteuttaa maanomistajan maksuvelvollisuus. [Tarasti 2004: 406.]

Tarasti viittaa MRL 91 b § 3 momenttiin, jonka mukaan maankäyttösopimuksissa voidaan kehittämiskorvausta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Tarastin mukaan maankäyttösopimusten sisällöstä voidaan sopia laajasti. Tarasti kertoo hallituksen esityksen 167/2002 perusteluja, joissa on mainittu esimerkkeinä osallistumisen koulu-, päiväkotijä muiden palvelujen rahoittamiseen, joka on kehittämiskorvausta laajempaa osallistumista. Lisäksi hallituksen esityksessä on Tarastin mukaan todettu, että sopimuskorvaus voi perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamisesta maanomistajan ja kunnan välillä taustanaan ajatus kunnalle keskimääräisestä hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Tarastin mukaan siten on poistettu kustannussidonnaisuus juuri kyseisen kaavamuutoksen

toteuttamiskustannusten korvaamiseen. Tarastin mukaan kysymyksessä on itse asiassa aiemmassa oikeuskäytännössä kiellettyinä ollut arvonnousun leikkaaminen. [Tarasti 2004: 406.]

Rintamäki kiinnittää huomiota MRL 12 a -luvun ja MRL 91 a §:n otsikoihin, joissa puhutaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Siinä vaiheessa lakia ei vielä ole määritelty, mitä tarkoitetaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksilla. Rintamäki [2007: 212.]

Kehittämiskorvausta koskevissa säännöksissä on lueteltu, mitä kustannuksia kehittämiskorvaukseen voidaan sisällyttää. Rintamäen mukaan maankäyttösopimusten osalta kustannusten sisällöstä ei ole tarkemmin säädetty. Vaikka hallituksen esityksessä HE 167/2002 todetaankin, että maanomistajan osallistumisvelvollisuus ei rajoita mahdollisuutta sopia maankäyttösopimuksissa laajemminkin kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista, on Rintamäki sitä mieltä, että sopiminen tarkoittaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, mahdollisesti kuitenkin laajemmin ymmärrettyinä kuin kehittämiskorvauksista on säädetty. [Rintamäki 2007: 212–213.]

Rintamäen [2007: 50] mukaan kehittämiskorvausta laajemman sopimisen oikeudellinen perusta on jäänyt epäselväksi. Saman johtopäätöksen tekevät Ekroos & Majamaa [2018: 492–493]. MRL 91 a §:n 2. momentissa säädetty vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta asettaa maksuveloitteen kasvattamiselle rajoituksen ainakin sellaisessa tilanteessa, jossa yksikin maanomistaja maksaa korvauksen kehittämiskorvauksella [Rintamäki 2007: 50, Ekroos & Majamaa 2018: 493].

Kaisto & Hakkola [2010] tutkivat kirjoituksessaan maankäyttösopimuksia erityisesti varallisuus oikeuden näkökulmasta. Pääpaino on siinä, että millaisia tahdonilmaisuja osapuolet voivat antaa toisilleen. Kaiston & Hakkolan mukaan kehittämiskorvaussäännöstöön sisältyy useita maanomistajalle edullisia kohtia, jotka rajoittavat kunnan määräysvaltaa. Kaisto & Hakkola ovat sitä mieltä, etteivät rajoitukset koske maankäyttösopimuksia. Kaisto & Hakkola vetoavat MRL

91 b §:n 3. momenttiin, jossa todetaan, että maankäyttösopimuksissa voidaan sopia kehittämiskorvausta laajemmin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Tästä syystä maanomistaja voi sopimusteitse sitoutua kehittämiskorvausta suurempaan maksuvelvollisuuteen. Kaiston & Hakkolan mukaan on kuitenkin epäselvää, kuinka paljon suurempaan. [Kaisto & Hakkola 2010: 14.]

Kaisto & Hakkola toteavat, että MRL 12 a -luvun voimaatulon jälkeen maankäyttösopimuksia koskeva lainsäädännön tila on olennaisesti toisenlainen kuin aikaisemmin. Viitaten MRL 91 c §:n esitöihin he ovat varovasti sitä mieltä, että maanomistaja voisi maankäyttösopimuksella osallistua esimerkiksi päiväkodin rakentamiskustannuksiin, joita kehittämiskorvauksella ei voi periä. Lisäksi he raottavat mahdollisuutta sopia maankäyttösopimuksella suuremmasta korvauksesta kuin 60 % asemakaavan tuottamasta maan arvonnoususta. Kaiston & Hakkolan mukaan tämän sulkemiselle pois ei katsota olevan perusteita. Sitoumus on pätevä ainakin siinä tapauksessa, että maksuvelvollisuudella katetaan kunnalle aiheutuvia kustannuksia. [Kaisto & Hakkola 2010: 37.]

Vaikeimpana tulkintaongelmana Kaisto & Hakkola pitävät sitä, että voiko MRL 91 b §:n 3. momentissa mainittu mahdollisuus kehittämiskorvausta laajempaan sopimiseen ymmärtää niin, että sopimusteitse tapahtuva sitoutuminen on kokonaan vapaa kustannussidonnaisuudesta. Kaisto & Hakkola kallistuvat sille kannalle, että MRL 91 b §:n 3. momenttia voitaneen tulkita siten, että lainkohdan nojalla voidaan pätevästi sopia myös kustannukset ylittävästä korvausvelvollisuudesta. Kuntien ei tarvitse perustella pyytämiään sitoumuksia kustannuslaskelmin, vaikka se olisikin suositeltavaa. [Kaisto & Hakkola 2010: 39.]

Sopimusolosuhteilla saattaa Kaiston & Hakkolan mukaan olla merkitystä sopimusten pysyvyydelle riitatilanteissa. Maanomistajan antama tahdonilmaisu saattaa oikeustoimilain mukaan tulla pätemättömäksi tai sitä voidaan sovitella. [Kaisto & Hakkola 2010: 39–40.]

Hovilan mukaan kaavan toteuttamisesta sopiminen on nähtävä maankäyttösopimusten keskeisenä elementtinä. Maankäyttösopimusten sisällön ala jää

laajaksi, vaikka kaavan sisällöstä sopiminen on kiellettyä (ei siis sido). Hovila viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja toteaa Tarastin [2004: 406] tulkitsevan, että maankäyttösopimuksissa voidaan sopia maankäyttökorvauksen määrittely kaavoitusarvon leikkaamisella, mitä aiemmassa oikeuskäytännössä pidettiin kiellettyinä. [Hovila 2013: 156]

Hovila päätyy arvioinnissaan toiselle kannalle kuin Tarasti. Hän perustelee johdopäätöstään sillä, että kaavoitusarvon leikkauksen ottaminen käyttöön olisi ollut niin periaatteellisesti aikaisemmasta järjestelmästä poikkeava ratkaisu, että se olisi pitänyt tehdä MRL 12 a -luvun esitöissä yksityiskohtaisesti ja perustellen. Toinen Hovilan perustelu on se, että perustuslakivaliokunta oli todennut MRL 12a -lukua koskevan uudistuksen valtiosääntömukaisuuden sillä perusteella, että määrättävän korvauksen suuruus perustuu vastikkeellisuuslähtökohdalle. Näillä perusteilla Hovila hylkää tulkinnan yleisestä arvonleikkauksesta. [Hovila 2013: 157.]

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan 53/2002 vp. korvausta mielestäni hallinnollisella päätöksellä määrättävän maksun eli kehittämiskorvauksen näkökulmasta. Lausunnossa todettiin hallituksen esityksessä 167/2002 vp. ehdotettavien säännösten olevan valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiset mm. siksi, että kehittämiskorvauksen lähtökohtana on vastikkeellisuus [Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 53/2002 vp: 2]. Maankäyttösopimuksissa sovittavista korvauksista ei perustuslakivaliokunta tässä yhteydessä lausunut. Perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla ei sovellettava kehittämiskorvaussäännöksessä säädettyä laajempi maanomistajan kustannusvastuu ole mielestäni maankäyttösopimuksissa poissuljettu. Ajatus yleisestä arvonleikkauksesta on Hovilan tavoin toki hylättävä, koska kehittämiskorvausta ei voi määrätä pelkästään arvonnousuun perustuen, vaan sen on perustuttava kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

Hovila kuvaa maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten välistä suhdetta siten, että maankäyttösopimuksilla voidaan sopia korvauksista laajemminkin kuin mitä kehittämiskorvausjärjestelmä osoittaa. Maanomistajalle tuleva velvoite

ei saa kuitenkaan olla enempää kuin kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuu kustannuksia. Kustannusperusteisuus tulee Hovilan mukaan vähintäänkin jossain muotoa säilyttää myös sopimusteitse tapahtuvan kustannustenjaon perustana. Hovilankaan mukaan selkeää vastausta maankäytösopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhteesta sopimisen edellytysten määrittäjänä ei voi antaa oikeuskäytännön puuttuessa (Hovilan tutkimuksen aikaan) eikä MRL 12 a -luku anna kysymykseen selkeää vastausta. [Hovila 2013: 158.]

Lainsäädännössä on Ekroosin & Majamaankin mukaan jäänyt epäselväksi se, voiko kunta periä korvauksia maanomistajilta enemmän kuin maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskorvaussäännöksissä säädetään tai jos kustannusperustetta ei ole. Ekroos & Majamaa kuitenkin toteavat, että olennaisessa määrin kustannusperusteisuudesta irtautumiseen sopimustoiminnassa on suhtauduttava varovaisuudella. [Ekroos & Majamaa 2018: 492–493.]

Ekroosin & Majamaan mukaan lähtökohtana on, että maanomistajan velvollisuudesta kustannuksiin osallistumisesta sovittaisiin maankäytösopimuksella. Maanomistajia on MRL 91 a §:n 2. momentin mukaan kohdeltava yhdenvertaisesti kustannuksiin osallistumisvastuun määrittämisessä. Kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain, jos maankäytösopimusta ei synny. Kehittämiskorvaus ja maankäytösopimus ovat Ekroosin & Majamaan mukaan yhdenvertaisuuden kannalta samassa asemassa eli yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä ei ole sillä, toteutetaanko velvollisuus maankäytösopimuksella vai määrämällä kehittämiskorvaus. [Ekroos & Majamaa 2018: 486.]

Ekroosin & Majamaan mukaan maankäytösopimuksissa olisi mielekästä pitää erillään MRL 91 a §:n mukaisen kustannuksiin osallistumisvelvollisuuden piiriin kuuluvat seikat ja muut seikat, kun sopimuksissa sovitaan kehittämiskorvaussäännöksiä laajemmista velvoitteista [Ekroos & Majamaa 2018: 486]. Tällä Ekroos & Majamaa pyrkivät siihen, että yhdenvertaisuus kustannusvelvoitteissa voidaan selkeämmin todeta.

Kehittämiskorvauksen määräämiseen liittyvän yhdenvertaisen kohtelun vaatimus johtaa Ekroosin & Majamaan mukaan siihen, että perittäessä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia maankäyttösopimuksin, on korvausten määräydyttävä yhdenvertaisesti. Ekroos & Majamaa kuitenkin huomauttavat, että MRL 91 b §:n 3. momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä laajemmin sopia velvoitteista. Ekroos & Majamaa ottavat tästä esimerkiksi maanomistajan osallistumisen alueen päiväkotij- ja koulupalveluiden ja muiden palveluiden rahoitukseen. Ekroosin & Majamaan mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti sekä maankäyttösopimuksissa että kehittämiskorvauksissa. [Ekroos & Majamaa 2018: 506.]

Ekroosin & Majamaan mukaan kunnan eri alueilla ei lähtökohtaisesti ole mahdollista käyttää erilaisia korvauksen määräytymiskäytäntöjä. Käytännössä eroja kuitenkin syntyy, mutta niiden on perustuttava Ekroos & Majamaan mielestä kustannusten tai kiinteistöjen arvonnousujen erilaisuuteen. Ajan kuluminen tuo Ekroos & Majamaan mielestä haasteita yhdenvertaiseen kohteluun. Kunta voi kuitenkin muuttaa maapoliittisia periaatteitaan ajan kuluessa, mutta se ei saa aiheuttaa maanomistajia kohtaan mielivaltaista kohtelua. [Ekroos & Majamaa 2018: 506.]

Rintamäki viittaa hallituksen esityksen perusteluiden säätämisjärjestystä koskevaan kohtaan (HE 167/2002 vp. s. 31), jossa todetaan, että yhdyskuntarakenteen kustannuksiin osallistumisessa on oltava kysymys kustannusperusteisesta maksusta, jotta sitä ei katsottaisi veroksi. Rintamäki kiinnittää huomiota myös MRL 12 a -luvun otsikkoon todetessaan, että sopimuskorvaus ei voi perustua vain kaavoituksesta aiheutuvaan hyötyyn ilman mitään yhteyttä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Rintamäki toteaa myös, että keskimääräiset kunnalle aiheutuvat kustannukset voisivat jotenkin olla kustannusperuste. Kehittämiskorvausta laajempi kustannuksista sopiminen voisi maankäyttösopimuksissa tarkoittaa eräisiin kunnan palveluihin, esimerkiksi kouluihin ja päiväkoteihin, liittyviä toteutuskustannuksia. [Rintamäki 2007: 231.]

Rintamäki asettaa ylärajan kehittämiskorvausta laajemmalle kustannuksista sopimiselle. Hänen mukaansa yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voitaisiin pitää niitä kaavan toteuttamistehtäviä ja kustannuksia, joihin kunnalla on lakisääteinen velvollisuus. Rintamäki toteaa, että maankäytösopimuksissa voidaan sopia sellaisista asioista, jotka eivät aiheuta välitöntä maksuvelvollisuutta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi sopiminen asuntotuotannon laadusta, hallintamuodoista ja toteutusaikatauluista. [Rintamäki 2007: 231.]

Jääskeläinen & Syrjänen ovat sitä mieltä, että oikeuskäytännön valossa kuntien tulee selvittää perusteellisesti sopimusalueen kustannusten muodostuminen sen osoittamiseksi, mistä ja millä perusteella on sovittu. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 492.]

Jääskeläinen & Syrjänen katsovat, ettei arvonnousuun perustuva hyödyn jakaminen ole mahdollista, vaan kustannusten jakamisen on tapahduttava kehittämiskorvausta koskevien sääntöjen mukaisesti kustannusperusteisesti. Sovittaessa kehittämiskorvausta laajemmista velvoitteista, on sopimuksen sisältöön oltava aidosti yhteistä tahtoa eikä yksipuolista päätöksentekoa. Sopimuksen asia-yhteys ja kohtuullisuuden vaatimukset asettavat rajat kehittämiskorvausta laajemmalle sopimiselle. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 495–496.]

MRL 91 b §:n 3. momentin kehittämiskorvausta laajemmalla sopimisella voidaan Jääskeläisen ym. mukaan tarkoittaa maanomistajien toimenpiteitä, joilla parannetaan sopimusalueen laatutasoa. Tällöin kysymyksessä voi olla tavanomaisesta poikkeavista suunnitteluratkaisuista, erityisistä lisätarpeista tai toteutuksen sisällön erityisestä ohjaustarpeesta. Kysymys voi olla myös tavanomaisesta laajemmasta yhteistoiminnasta. Jääskeläinen ym. nostavat esimerkiksi public-partnership-tyyppiset sopimukset, joissa maanomistaja voi sitoutua rakentamaan esimerkiksi koulun tai päiväkodin. Kunnan sopimuskumppanina on tällöin usein rakennusalan yritys. [Jääskeläinen ym. 2018: 506.]

Hovilan mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti toteutettavan kaava-alueen sisällä, samankaltaisten kaavoitettavien alueiden välillä,

solmittavien maankäyttösopimusten kesken ja maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten välillä. Kehittämiskorvausten edellytykset saattavat siten vaikuttaa myös maankäyttösopimusten sallittuun sisältöön. Hovilan mukaan arviointi on tehtävä yksittäistapauksittain ottamalla huomioon kunnassa noudatetun käytännön yhdenmukaisuus. [Hovila 2013: 38.]

Hovila toteaa väitöskirjassaan, että tutkimuksensa aikaan oikeuskäytännön puuttuessa selkeää vastausta maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvauksen suhteeseen sopimisen edellytysten määrittäjänä ei voida antaa. Hovila asettui maankäyttösopimuksen edellytyksissä samalle kannalle kuin aiemmin Jääskeläinen & Syrjänen 2010 sekä myöhemmin Ekroos & Majamaa 2018 todetsaan, että kehittämiskorvauksen edellytysten ulottaminen maankäyttösopimuksen soveltamisalan rajoiksi liittyy yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen. Hovila kuitenkin raottaa ovea kehittämiskorvaussäännöksiä laajemmallekin sopimiselle toteamalla, että MRL:n sanamuodon mukaan maankäyttösopimuksilla on mahdollista tasata hyötyjä ja kustannuksia 500 kerrosneliometriä pienemmissäkin kiinteistökehityshankkeissa. [Hovila 2013: 29.]

Häkkänen toteaa, että MRL 12 a -luvun säätämisen jälkeen maankäyttösopimuksilla ja maanomistajalta sopimusperusteisesti perittävillä maksuilla on lähtökohtaisesti oikeudellinen perusta olemassa. Häkkäsen mukaan luvun säätämisen jälkeen edelleen on jäljellä kysymyksiä siitä, että kuinka suuria maksut voivat olla, mikä niiden kustannusvastaavuuden on oltava ja voidaanko maksuja periä muutoin kuin kaavoituksen yhteydessä. Tässä yhteydessä Häkkänen viittaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 2016:89, jossa katsottiin, että maksuja ei voida periä poikkeamisluvan yhteydessä ja maksuilla on oltava jokin yhteys kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Kyseisessä ratkaisussa kaupungin päätös kumottiin harkintavallan ylityksen perusteella. [Häkkänen 2020: 22.]

Häkkänen pitää selvänä, että MRL 91 b § 3 momentissa tarkoitettu kehittämiskorvaussäännöksiä laajempi oikeuksista ja velvollisuuksista sopimismahdollisuus ei voi tarkoittaa rajoittamatonta sopimismahdollisuutta. Liiallinen irtautuminen kehittämiskorvaussäännösten mukaisista korvauksen

määräytymisperusteista voi nostaa esiin kysymyksen sopimuksen kohtuuttomuudesta. Tässä yhteydessä Häkkänen viittaa korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2016:8 kohtaan 32, jossa korkein oikeus totesi, että kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana. Lisäksi Häkkänen viittaa edelleen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2016:89, jossa KHO totesi kaupunginhallituksen ylittäneen toimivaltansa ja käyttäneen harkintavaltaansa väärin. [Häkkänen 2020: 30.]

Häkkänen tulkitsee, että kehittämiskorvausta koskevat säännökset muodostavat eräänlaisen mittapuun maankäytösopimukseen perustuvien maksujen oikeudelliselle arvioinnille. Kehittämiskorvaussäännöksistä poikkeamisen määrää ei voi nähdä suoraan laista. Häkkänen luonnehtii sen olevan mahdollista jossain määrin. [Häkkänen 2020: 30.]

Häkkänen on selvityksessään tutkinut kaupunkien maapoliittisia ohjelmia ja maankäytösopimusaineistoa. Häkkänen toteaa selvitysaineistonsa pohjalta, että maankäytösopimuksissa ja maapoliittisissa ohjelmissa on varsin niukasti, jos lainkaan, informaatiota kustannuksista, joita kattamaan maankäyttömaksuja kerätään. Häkkänen huomauttaa, että yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niitä koskevat tiedot muodostavat MRL 12 a -luvun nojalla perittävien maksujen ja kehittämiskorvausten oikeudellisen perustan. Häkkäsen mukaan kustannustiedoilla on oikeudellista merkitystä, kun arvioidaan, onko maankäyttömaksua ylittää mahdollista periä. Lisäksi kustannustiedoilla on arvioinnissa merkitystä siihen, onko maksu peritty oikean suuruisena. [Häkkänen 2020: 31.]

Häkkänen pitää sekä maankäytösopimuksen korvausta että määrättävää kehittämiskorvausta julkista valtaa käyttävän viranomaisen perimänä maksuna, vaikka kyse olisikin sopimuksesta. Häkkänen viittaa MRL 12 a -luvun esitöihin ja lakitekstiin ja toteaa, että maksujen on vähintään kohtuullisella tavalla vastattava kunnalle aiheutuvia todellisia kustannuksia. Häkkäsen mukaan oikeudelliselta kannalta on vaikeaa määritellä MRL 12 a -luvussa tarkoitettua maksun

kustannuksiin suhtautumista, jos kustannustietoja ei ole saatavilla. [Häkkinen 2020: 32.]

Kuntaliiton mukaan kustannusperusteiset kehittämiskorvaussäännökset eivät rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksissa sopia kehittämiskorvaussäännöksiä laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. Ensisijaisesti maankäyttösopimuksissa sovittavat korvaukset on pyrittävä kohdistamaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kuntaliiton mukaan maankäyttösopimus voidaan tehdä silloinkin, kun maanomistajalle ei synny kaavasta merkittävää hyötyä ja vaikka maanomistajalla ei tällöin ole lakiin perustuvaa velvoitetta osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin. [Maankäyttösopimukset 2022.]

Kuntaliiton mukaan maankäyttösopimuskäytännössä on tavanomaista, että maanomistajat ovat osallistuneet yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin maanomistajalle kaavoituksesta tulleen arvioidun hyödyn perusteella. Yleisesti on sovittu myös mm. asuntotuotannon laadulle ja määrälle asetetuista tavoitteista. Kunta ja maanomistaja voivat sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä asioista kuten esimerkiksi kaava-alueen toteuttamisaikataulusta, maanomistajan osallistumisesta koulu- ja päiväkotipalveluiden ja muiden vastaavien palveluiden toteuttamiseen. [Maankäyttösopimukset 2022.]

Kuntaliitto toteaa, että kehittämiskorvauksia koskevia säännöksiä mm. korvauksen perusteena olevista kustannuksista ei sovelleta sopimustilanteissa. Kuntaliiton mukaan kustannuksista voidaan sopia siinä laajuudessa kuin tarpeelliseksi katsotaan. Kuntaliitto perustelee toteamustaan sillä, että hallituksen esityksessä 167/2002 on todettu sopimusmenettelyssä kustannussidonnaisuuden olleen sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut juuri kaavamuutokseen liittyvien kustannusten korvaamisesta. Hallituksen esityksen mukaan sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamisesta maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle aiheutuvien keskimääräisten kustannusten summaarisesta kattamisesta, eikä tätä ei ole ollut tarkoitus muuttaa 1.7.2003 voimaan tulleella MRL:n muutoksella. [Maankäyttösopimukset 2022.]

Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa ei ole selvää, missä laajuudessa maankäyttösopimuksilla voidaan kustannuksista sopia ja onko ns. arvonleikkaus maankäyttösopimuksissa kiellettyä vai ei. Lähdeaineistosta Kuntaliiton ohjeissa suhtaudutaan vapaakatseisimmin arvonleikkaukseen ja kehittämiskorvaussäännösten mukaisia reunaehtoja laajempaan sopimiseen ja maanomistajan sitoutumiseen.

Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on kuitenkin todettu, että kehittämiskorvaussäännökset muodostavat eräänlaisen mittapuun maankäyttösopimuksille. Näistä syistä seuraavaksi on tarpeen selvittää, millaisten kustannusten perimisen kehittämiskorvaussäännökset mahdollistavat.

3.5.4 Huomioon otettavat kunnan kustannukset

Jääskeläinen & Syrjänen [2010: 503] viittaavat MRL 91 d §: 1. momenttiin, jonka mukaan kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- kaava-alueella ja sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset
- maanhankintakustannukset kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin, kuin ne palvelevat kaava-aluetta
- kaava-alueen maaperän kunnostamisesta aiheutuvat kustannukset
- kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset
- kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

Ekroos & Majamaa sisällyttävät kustannuksiin samoja kohteita kuin Jääskeläinen & Syrjänenkin. Ekroos & Majamaa toteavat, että arvonlisäveroa ei voida kehittämiskorvausta määrättäessä ottaa huomioon. Kehittämiskorvaus on määrätävä arvonlisäverottomana, koska kyse on viranomaisen määräämästä maksusta. [Ekroos & Majamaa 2018: 512.]

Ekroosin & Majamaan mukaan muille viranomaisille kuuluvien kustannuksien sisällyttäminen kehittämiskorvaukseen ei ole mahdollista, vaikka kunta sellaisia ottaisikin vastuulleen. Esimerkkinä Ekroos & Majamaa mainitsevat tieviranomaiselle kuuluvien maanteiden toteuttamiskustannukset, kun kunta on sopimuksella ottanut niitä vastuulleen. [Ekroos & Majamaa 2018: 512.]

MRL 91 d §:n 2. momentin mukaan kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut toteuttamiskustannukset että kunnan ennalta tehdyistä toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset. Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan kustannusten ei tarvitse perustua lopullisiin suunnitelmiin eikä urakkatarjouksiin, vaan kustannukset voivat perustua arvioihin. Kustannusten perusteena on noudatettava tavanomaista kunnassa noudatettua tasoa alueen olosuhteissa. [Jääskeläinen & Syrjäsen 2010: 504.]

Ekroosin & Majamaan mukaan MRL 91 d §:ssä pyritään täsmentämään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia siten, että kehittämiskorvauksena voidaan kustannuksia periä vain sellaisista toimenpiteistä, jotka laajasti ymmärretään kuuluvan kunnan vastuulle. Esimerkiksi vesi- ja jätevesihuollosta aiheutuvat kustannukset peritään vesihuoltolain mukaisina maksuina, joten niitä ei kehittämiskorvauksen määrittämisessä voi ottaa huomioon. Ekroosin & Majamaan mukaan myöskään päiväkotitai koulurakentamisen kustannuksia ei voida kehittämiskorvauksella periä. [Ekroos & Majamaa 2018: 511.]

Ekroosin & Majamaan mukaan kunnalle voidaan periä MRL:n mukaisia kustannuksia sekä kaava-alueelta että sen ulkopuolelta. Edellytyksenä on se, että kustannuksia aiheuttavat toimenpiteet palvelevat kaava-aluetta merkittävässä määrin. Esimerkkeinä kaava-alueen ulkopuolisista kustannuksista Ekroos & Majamaa esittävät kokoojakadun, sillan rakentamisen osalta ja koulutontin sen hankinnan osalta, jotka palvelevat kaava-aluetta laajemman alueen tarpeita. Tällaisen laajempaa aluetta palvelevan rakennustoimenpiteen merkitystä kaavoitettavan alueen osalta voidaan Ekroosin & Majamaan mukaan esimerkiksi liikennemäärä, asukasrakenne, työpaikkojen lukumäärä, julkisten palvelujen luonne ja

rakennusoikeus ottaa huomioon arviointiin vaikuttavina tekijöinä. [Ekroos & Majamaa 2018: 511.]

Kuntaliitto ohjeistaa verkkosivuillaan huomioon otettavista kustannuksista suunnilleen samalla tavalla kuin Ekroos & Majamaa. [Kehittämiskorvaus, lainsäädännöllinen näkökulma 2022.]

Korvausta määrättäessä otetaan MRL 91 d §:n 2. momentin mukaan huomioon sekä arvoidut kustannukset että jo toteutuneet kustannukset. Kaavan hyväksymisen jälkeen syntyvät kustannukset otetaan huomioon arviomääräisinä. Ekroos & Majamaa pitävät erittäin tärkeänä, että kustannukset ja niiden kohdentuminen eritellään riittävällä tarkkuudella ja läpinäkyvästi. [Ekroos & Majamaa 2018: 511.]

MRL 91 d §:n 2. momentin mukaan kehittämiskorvauksen perustana olevien kustannusten on oltava alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Tämä tarkoittaa Ekroosin & Majamaan mukaan yleiseltä kannalta sitä, että korvausta määrättäessä voidaan ottaa huomioon kunnassa tavanomaista laatutasoa oleva yhdyskuntarakentamisen toteutus. Tasonmäärittelyn kannalta on tärkeää ottaa huomioon kaava-alueen sijainti kunnassa, kaavallinen käyttötarkoitus ja toteutuksen ajallinen tarve. Mahdollinen laatutason kohottaminen on otettava huomioon jo asemakaavassa. Tällöin Ekroosin & Majamaan mukaan ehkä voisi olla mahdollista ottaa korkeampi laatutaso huomioon korvauksen määrittelyssä. [Ekroos & Majamaa 2018: 514.]

3.5.5 Kustannukset kunnan aiemmin toteuttamalla alueella

MRL 91 e §:n 1. momentin mukaan kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevan 91 d §:ssä tarkoitetun yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi. Tämän soveltaminen edellyttää pykälän mukaan kaavasta aiheutuvaa erityisen merkittävää hyötyä. [Maankäyttö- ja rakennuslaki: 91 e §.]

Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että erityisesti käyttötarkoituksen muutosta tai lisärakentamismahdollisuutta tarkoittavat kaavamuu- tokset rakennetuilla alueilla saattavat lisätä erityisen merkittävästi kiinteistön ar- voa. Niiden edellyttämät kunnallistekniikan kustannukset ovat toteutuneet jo ai- kaisemmin. Aiemmin syntyneiden kustannusten huomioon ottamista perustel- laan tasapuolisuudella. [HE 167/2002 vp: 17.]

Hallituksen esityksen mukaan erityisesti taajaan rakennetuilla kaupunkialueilla asemakaavamuutos ei aina välttämättä aiheuta kunnalle kustannuksia juuri ase- makaavan muutosta toteutettaessa. Asemakaavan muuttaminen on toteutuak- seen edellyttänyt kunnalta aikaisempia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Lisäksi asemakaavamuutos voi aiheuttaa kunnalle esimerkiksi katuverkon kehit- tämiseen tai pysäköintikapasiteetin lisäämiseen liittyviä uusia kustannuksia. [HE 167/2002 vp: 25.]

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan aikaisempia kustannuksia voidaan ottaa kehit- tämiskorvauksessa huomioon, jos kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkit- tävä. Silloin on arvioitava kustannukset, jotka kaava-alueita merkittävässä mää- rin palvelevan yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen aiheuttaisi. Kustannukset on jyvitetävä tonttikohtaisesti sen perusteella, miten toteuttamistoimenpide tai maanhankinta tontteja palvelee. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 505.]

Ekroosin & Majamaan mukaan kaavamuutosalueilla aiheutuu suhteellisen har- voin suuria toteuttamiskustannuksia. Alueet on jo toteutettu aikaisemman ase- makaavan mukaisesti. Kustannuksia voi kuitenkin syntyä. Ekroos & Majamaa ottavat esimerkiksi kustannukset, jotka syntyvät katuverkon tai yleisen pysä- köinnin kapasiteetin lisäämisen muodossa. Jos lainkohdan mukainen erityisen merkittävän hyödyn kynnyks ylittyy, voidaan aiemmin toteutetun yhdyskuntara- kenteen kustannuksia ottaa kehittämiskorvauksessa huomioon. Ekroos & Maja- maa toteavat Jääskeläisen & Syrjäsen tapaan, että tällöin arvioidaan ne kustan- nukset, jotka kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevan yhdyskuntaraken- teen aikaansaaminen aiheuttaisi ja jyvitetäisiin ne tonttikohtaisesti sen mukaan,

miten toteuttamistoimenpide tai maanhankinta tonttia palvelee. [Ekroos & Majamaa 2018: 515.]

Kehittämiskorvausta määrättäessä on vähennettävä maanomistajan aiempi osallistuminen alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Aiempi osallistuminen voi olla aiemmin tehtyjen maankäyttösopimusten, määrättyjen kehittämiskorvausten tai MRL 104 §, 105 § tai 112 §:n perusteella maksettuja korvauksia. Kiinteistöstä maksetut muut julkisoikeudelliset maksut ja kiinteistöverot eivät Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan vähennä kehittämiskorvauksen määrää. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 505.]

3.5.6 Korvauksen maksutavat

Hallituksen esityksessä 167/2002 vp. lakiin ei ehdotettu maankäyttösopimusten sisältöä koskevia säännöksiä ja ehdotuksen mukaan tarkoituksena oli edelleen mahdollistaa käytännössä toimiviksi osoittautuneet sopimusjärjestelyt [HE 167/2002 vp: 16]. MRL:ssä ei säädetä siitä, missä muodossa maankäyttösopimuksessa sovittava korvaus kunnalle suoritetaan.

Jääskeläisen ym. mukaan maankäyttösopimuksessa voidaan sopimuskorvaus sopia suoritettavaksi rahasuorituksena, maan (rakennusoikeuden) luovutuksena ja/tai julkisen infrastruktuurin rakentamisena [Jääskeläinen ym. 2018: s. 507]. Myös Ekroosin & Majamaan mukaan sovittava yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaus voidaan sopia korvattavaksi rahakorvauksena tai osittain tai kokonaan työsuorituksina ja maankäyttösopimukset ovat usein sekatyyppeisiä sopimuksia [Ekroos & Majamaa 2018: 495]. MRL 12 a -luvun säännösten mukaan hallintopäätöksenä määrättävä kehittämiskorvaus voidaan periä vain rahasuorituksena. Siten on selvää, että myös maankäyttösopimuksessa korvaus voidaan sopia maksettavaksi rahana.

Kaiston & Hakkolan mukaan tavallisin varallisuusosoikeudellinen tahdonilmaisu maanomistajalta kunnalle on rahasuoritukseen sitoutuminen. Yleistä on myös kiinteistöjen ja määräalojen luovuttaminen kunnalle. Kaisto & Hakkola kertovat

esimerkkinä, että maanomistaja ja kunta tekevät kaksi sopimusta, maankäyttö-sopimuksen ja kauppakirjan. Maankäyttö-sopimuksessa sovitaan yhdyskuntarakentamisen korvauksesta. Kauppakirjassa sovitaan kiinteistön kaupasta, joka on saman hintainen kuin yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaus ja todetaan, että vastakkaiset saatavat kuitataan. Kaiston & Hakkolan mukaan tällainen sopiminen voidaan hoitaa myös yksinkertaisemmin sopimalla luovutuksesta maankäyttö-sopimuksessa siten, että maanomistaja luovuttaa kiinteistön kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksena. Luovutus edellyttää maakaaren 2 luvun 1 §:n mukaista määrämuotoa. [Kaisto & Hakkola 2010: 5–6.]

Kaiston & Hakkolan mukaan kunta voi hyväksyä maanomistajan antamaksi tahdonilmaisuksi myös esimerkiksi sitoutumisen kaava-alueen kunnallistekniikan rakentamiseen, jolloin voivat kuitenkin tulla sovellettavaksi hankintalain (348/2007) säännökset [Kaisto & Hakkola 2010: 6]. Hankintalain vaikutuksia maankäyttö-sopimukseen käsitellään jäljempänä.

Kuntaliiton mukaan tilanteissa, joissa maankäyttö-sopimuksen osana sovitaan kiinteän omaisuuden luovutuksesta, suositellaan tehtäväksi maankäyttö-sopimuksen ohella erillinen esisopimus kiinteistön luovutuksesta, jossa on otettava huomioon maakaaren säännökset. Jos kiinteistön luovutus-sopimuksessa tai esisopimuksessa sovitaan myös kaavoitukseen liittyvistä asioista, on sopimuksen suhteen noudatettava MRL:ssä maankäyttö-sopimuksesta annettuja määräyksiä ja myös tiedottaminen sopimuksesta on tehtävä maankäyttö-sopimuksesta tiedottamista koskevien säännöksiin mukaan. [Maankäyttö-sopimukset 2022.]

Kuntaliiton mukaan on selkeintä, että kaavoitukseen liittyvät asiat pidetään kiinteistöjen luovutuksista ja esisopimuksista erillään. Kaavamuutoksen kohteena olevan alueen luovutuksen osalta ensin tehdään tarvittaessa kaavoituksen käynnistämissopimus. Kaavan nähtävillä olon jälkeen tehdään maankäyttö-sopimus ja erillinen kiinteistöluovutuksen esisopimus, joka on ehdollinen ja kytketty kaavan voimaantuloon. [Maankäyttö-sopimukset 2022.]

Häkkäsen mukaan yleisten alueiden luovuttamisesta kunnalle voidaan sopia maankäyttösopimuksessa. Häkkänen toteaa, että asemakaavamuutoksissa maanomistajalla ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta luovuttaa yleisiä alueita korvauksetta. Kunnalle luovutettavien yleisten alueiden arvot täytyykin Häkkäsen mukaan vähentää täysimääräisesti maankäyttökorvauksesta. [Häkkänen 2020: 47.]

Edellä luvussa 3.5.2 esille nostettu KHO:n ratkaisu 2021:24 tuo ohjeistusta myös niihin tilanteisiin, joissa maanomistaja luovuttaa maata maankäyttösopimuksen mukaisena korvauksena tai osakorvauksena. Korvauksena luovutettavan maan arvostus täytyy olla oikealla tasolla. Lainsäädännössä ei ole säännöksiä maankäyttösopimuksen perusteella korvauksena luovutettavan maan arvioinnista. Yhdenvertaisuuteen ja kunnan harkintavallan rajoihin liittyvä oikeudellinen arviointi voi tulla sovellettavaksi sellaisissa tapauksissa, joissa maanomistaja luovuttaa kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksena maata, joka on sopimuksessa hinnoiteltu markkinahintatasoa arvokkaammaksi.

Korvauksena luovutettavan maa-alue voi olla esimerkiksi uuden valmisteltavan asemakaavaehdotuksen mukainen tontti. Sen arvosta voidaan riittävän tarkan hintatiedon puuttuessa hankkia ulkopuolinen arviolausunto, jota käytetään tontin korvausarvon määrittelyn perusteena. Arviolausunnossa tulee selvitettyksi maa-alueen markkinahintaisuus ja siten varmistetaan maata luovuttavan maanomistajan yhdenvertainen kohtelu rahana korvauksensa maksaviin maanomistajiin nähden.

Hakkolan mukaan korvaus voidaan suorittaa rahasuorituksena tai maa-alueiden luovutuksina. Lisäksi korvaus voidaan Hakkolan mukaan suorittaa erilaisina rahanarvoisina suorituksina, joita Hakkolankin mukaan tyypillisesti ovat julkisen infrastruktuurin rakentamissuoritukset alueelle. Myös näiden erilaisten korvaustapojen yhdistelmiä usein käytetään. [Hakkola 2007: 723.]

Hakkola on tutkimuksessaan selvittänyt, onko infrastruktuurin rakentamisella suoritettavaan maankäyttökorvaukseen sovellettava hankintalaki. Hakkolan mukaan pelkästään se seikka, että maankäyttösopimuksesta voitaisiin pilkkoa kilpailutusta edellyttävä kokonaisuus, ei edellytä kilpailuttamista silloin, kun se rakentamissuoritus muodostaa osa laajemmasta maankäyttöjärjestelystä. Viitaten hankintalainsäädännön tavoitteisiin ja Euroopan unionin oikeuskäytäntöön Hakkola kuitenkin päätyy johtopäätökseen, että maankäyttösopimuksilla tapahtuva rakentamisen järjestely saattaa olla julkinen hankinta, joka on kilpailutettava. [Hakkola 2007: 744.]

Majamaa kirjoitti 2006, että maanomistajan osallistumista koulujen, päiväkotien, pysäköintilaitosten ja muiden palvelujen tuottamiseen voidaan pitää julkisina hankintoina. Hankintana pidetään minkä tahansa hyödykkeen ostamista vastiketta vastaan. Majamaan mukaan hankintalain kiertämisen estämiseksi lakia sovelletaan myös järjestelyihin, joissa tosiasiallisesti on kyse hankinnoista, mutta vastike suoritetaan muuta kautta. Majamaan mukaan kunnan kaavoittama rakennusoikeus käy hyvin hankintalain tarkoittamasta vastikkeesta. [Majamaa 2006: 1251.]

Myös Ekroosin & Majamaan mukaan työsuoritusten osalta voi hankintalaki tulla sovellettavaksi. Sekatyypisyydestään huolimatta maankäyttösopimusta on Ekroos & Majamaan mukaan arvioitava kokonaisuutena eikä sopimusta pidä pyrkiä pilkkomaan osiin hankinnan esiin saamiseksi. Hankintalain keskeisiä tavoitteita ovat kilpailun aikaansaaminen ja tarjouskilpailuihin osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Maankäyttösopimuksessa työsuoritteena korvausta suorittava taho on ennalta tiedossa eikä ole kilpailuttamisella vaihdettavissa. [Ekroos & Majamaa 2018: 495.]

Kuntaliitto toteaa, että hankintalain mukaan kunta on lähtökohtaisesti velvollinen kilpailuttamaan tehtävät, joita se ei tee oman organisaationsa toimesta. Katujen, puistojen ja vastaavan kunnallistekniikan toteuttaminen yksityisten yritysten toimesta suoraan maankäyttösopimusten perusteella ei pääsääntöisesti ole mahdollista. Ne voidaan käytännössä kilpailuttaa. Tämä on yksiselitteistä silloin, kun

kyseiset kohteet voidaan toteuttaa alueen muusta rakentamisesta erillisinä tehtävinä. [Maankäyttösopimukset 2022.]

Jääskeläisen & Syrjäsen mukaan eräät kunnat ovat maankäyttösopimuksissa velvoittaneet maanomistajan suunnittelemaan ja rakentamaan kunnallistekniikan. Heidän mukaansa tätä ei voi pitää yleisesti eikä yksityisten maanomistajien kanssa sovittaessa suositeltavana, koska kunnallistekniikka on joka tapauksessa kunnan hyväksyttävä ja jää kunnan vastuulle. Riitaisuuksien välttämiseksi ja laatutason turvaamiseksi on varmempaa ja parempi, että kunta suunnittelee ja rakentaa kunnallistekniikan. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa kunta MRL 91 §:n perusteella siirtää toteuttamisvastuun maanomistajalle. [Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 495.]

Edellä olevien selvitysten perusteella maankäyttösopimuksissa voi joustavasti sopia erilaisista yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksen maksutavoista. Yleisimpiä oikeuskirjallisuudessa mainittuja maksutapoja ovat rahakorvaus, maa-alueiden luovutukset ja työsuoritukset, joista viimeisenä mainitut soveltuvat mielestäni vain laajoihin aluerakentamistyyppisiin yhteistyösopimuksiin jonkin rakennusliikkeen ollessa maanomistajana ja kunnan sopimuskumppanina. Silloin kunnallistekniikan rakentamisvastuun siirto maanomistajalle voidaan todennäköisesti myös hankintalain näkökulmasta perustella siten, että kunnallistekniikan rakentaminen on osa laajaa kokonaisuutta.

4 Kaavoitus- ja rakennuslain luonnos

4.1 Taustaa

Syksyllä 2021 ympäristöministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki. Sen jälkeen lakiluonnoksesta on rakentamista koskeva lakiuudistus erotettu omaksi hankkeekseen. Tässä vaiheessa maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin siten, että siitä kumotaan rakentamista koskevat pykälät ja siihen lisätään alueidenkäytön digitaalisuutta koskevat säännökset. Muuta alueidenkäyttöä laajemmin muuttavaa lakiesitystä ei ympäristöministeriön 22.3.2022 julkaiseman tiedotteen mukaan kuluvalle vaalikaudella anneta. [Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä.]

Vaikka maankäyttöä ja kaavojen toteuttamista koskevat säännökset ovatkin jääneet myöhemmin säädettäväksi, tässä opinnäytetyössä tarkastellaan maankäytösopimuksia hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki annetun luonnoksen mukaan. Laadittavaa prosessia voidaan myöhemmin säännösten tarkentuessa ja voimaantullessa muuttaa. Tällä osaltaan varaudutaan tuleviin sopimusmenettelyä mahdollisesti koskeviin muutoksiin.

Kaavoitus- ja rakennuslakia koskevan lakiesitysluonnoksen mukaan ehdotettiin nykyistä tarkkarajaisempaa lakisääteisen kustannus- ja maksuvastuun sääntelyä. Luonnoksen mukaan maanomistajan osallistumisvastuuta kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ehdotetaan täsmennettäväksi. Lakiesitysluonnoksessa halutaan varmistaa, että valtiosääntöluonteeltaan tässä tarkoitettu rahasuoritus ei ole vero vaan maksu. Tarkoitus on tarkentaa säännöksiä maksun vastikkeena olevan yhdyskuntarakentamisen ajoituksesta, kustannusarvioinnin korjaamisesta, samojen kustannusten myöhemmästä huomioon ottamisesta, palvelun saamatta jäämisestä ja maksujen kustannusvastaavuuden seurannasta. Lakiluonnoksessa on tarkoitus muuttaa kehittämiskorvauksen nimeksi toteuttamismaksu ja selkeyttää hallintoriidan käyttöalaa maankäytösopimuksissa. Kunnan oikeutta kerätä maksuja on tarkoitus laajentaa nostamalla

toteuttamismaksu 70 %:iin maan arvon noususta. Toteuttamismaksuvelvollisuuden määräytymisen alarajoja asuntorakentamisessa on tarkoitus muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakiin verraten. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi 111–112.]

Kaavoitus- ja rakennuslakia koskevan lakiesitysluonnoksen mukaan säädettävän yksilöidyn osallistumisvastuun perusteita ei tarvitse noudattaa maksun perusteena, jos maksusta sovitaan vapaaehtoisin sopimuksin. Luonnoksessa sopimusperusteisista maksuista käytetään nimeä maankäyttömaksu, joka eroaa hallintopäätöksellä määrättävästä toteuttamismaksusta. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi 112.]

Kaavoitus- ja rakennuslakia koskevan lakiesitysluonnoksessa on tarkoitus lisätä ennakoitavuutta ja avoimuutta maapolitiikassa. Kunnanvaltuuston olisi päätettävä maapolitiikan ohjelmassaan sellaisista maankäyttömaksujen perusteista, joilla poikettaisiin laissa säädetyistä toteuttamismaksun perusteista merkittävästi. Maapolitiikan ohjelmassa voitaisiin lisäksi päättää toteuttamismaksun lakisääteisten ala- ja ylärajojen muutoksista kunnan saamia maksuja vähentäen. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi 112.]

4.2 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen maankäyttösopimuksia koskevat säännökset

Tässä opinnäytetyössä käydään seuraavaksi läpi kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen sisältämät maankäyttösopimuksia, niiden perusteita ja niitä koskevia toimia määrittelevät lakipykälät. Niitä tulkitaan lakiesitysluonnoksen sisältämien esitöiden ja edellä tässä opinnäytetyössä tutkitun teorian ja oikeuskäytännön pohjalta. Maankäyttösopimuksia koskevat pykäläehdotukset ovat kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen 21. luvussa, jonka nimi on ”Maankäyttösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut”. Myös lakiluonnoksen 20. luvun 136 §:n säännökset vaikuttavat maankäyttösopimusten laadintaan.

4.2.1 Hyvä hallinto kunnan maapolitiikassa

Lakiluonnokseen 136. § on kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan on neuvotellessaan ja sopiessaan maapolitiikan toimenpiteistä esitettävä asianosaiselle asian ratkaisemiseksi laatimansa tai hankkimansa tarpeellinen selvitys maan arvosta, alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista tai muista asian ratkaisemiseen vaikuttavista tiedoista. Lisäksi kunnan on selvitettävä asianosaiselle, mitä maapolitiikan toimenpiteiden käytöstä lausutaan kunnan maapolitiikan ohjelmassa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi.]

Tämän kohdan mukaisesti maankäyttö- ja rakennusneuvotteluissa kiinteistönomistajalle on annettava lainkohdassa määritellyt selvitykset. Näitä voivat olla esimerkiksi arvonnousun arviointia koskevat arviolausunnot ja kaavan toteuttamista koskevat kustannusarviot.

Lakiehdotusluonnoksessa olevien pykäläkohtaisten perustelujen mukaan säännös ei lisäisi kunnan selvitysvelvollisuuksia. Se velvoittaisi kunnat aktiivisesti neuvottelutilanteessa kertomaan ne asiat, jota se joka tapauksessa selvittää, arvioi ja käyttää sopimusta koskevassa päätöksenteossaan. Tarkoitus on hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen ja kiinteistönomistajien riittävien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen sopimuksen valmisteluun ja sisältöön. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 350.]

Ehdotettu pykälä korostaisi hyvän hallinnon vaatimuksia ja toisi kunnille uusia velvollisuuksia. Pykälässä nostetaan erikseen esille maan arvo ja yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Havaitsen 136 §:n ja myöhemmin esille tulevan 140 §:n 2. momentin välillä tässä ristiriitaisuuksia. Miksi kustannusarviot täytyy tuoda neuvotteluissa esille, jos niiden ei tarvitse olla maankäyttökorvauksen perusteena? Tulkintani mukaan pykälä korostaa sitä seikkaa, että myöhemmin 140 §:n käsittelyn kohdalla tarkemmin käsitellyn maankäyttömaksun on ainakin jollain tasolla perustuttava kunnalle aiheutuviin kustannuksiin, vaikka maankäyttö- ja rakennusneuvotteluissa lakiluonnoksen 140 §:n 2. momentin mukaan voisi maankäyttökorvauksista sopia laajemminkin kuin kustannusperusteisesti.

4.2.2 Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Lakiluonnokseen 139. §:n 1. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä, on velvollisuus osallistua asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen (osallistumisvastuu) noudattaen, mitä jäljempänä tässä luvussa säädetään.

Pykälän 1. momentissa asetetaan kiinteistönomistajan yleinen velvollisuus osallistua asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Velvollisuus vastaa nykyisen MRL 91 a §:ssä olevaa säännöstä lukuun ottamatta nykyisessä lakipykälässä olevaa viittausta katualueiden korvaussääntelyyn, joka lakiluonnoksessa poistettaisiin [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 354]. Terminologiaa on hieman muutettu. Voimassa olevassa laissa vastuu asetetaan maanomistajalle ja uudessa lakiluonnoksessa kiinteistönomistajalle. Maanomistajan vastuuta nimitetään uudessa lakiluonnoksessa osallistumisvastuiksi.

Osallistumisvastuu koskisi vain niitä maanomistajia, joille asemakaavoituksesta aiheutuu merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön perusteella maan arvonnousu on keskeisessä asemassa määriteltäessä maanomistajan kustannusvelvollisuutta nykyisenkin lain mukaan. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan arvonnousu määritellään yleensä kiinteistön markkina-arvoon perustuvalla kauppaa arvioimalla kiinteistöarvioinnin perusteella [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 354]. Lakiluonnoksessa tosin viitataan jo vanhentuneeseen termiin, nykyään kansainvälisessä arviointistandardissa puhutaan kauppaa arvioimalla sijaan *markkinalähestymistavasta*. Arvonnousuun kiinteistönomistajan velvoitteen määrittelyssä ja arvonnousun määrittelyyn ei KRL siis ole tuomassa muutosta

Lakiluonnokseen 139. §:n 2. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan on pyrittävä sopimaan kiinteistönomistajan kanssa maksusta (maankäyttömaksu) tai sitä vastaavasta muusta osallistumisvastuuta tarkoittavasta suorituksesta. Jos sopimukseen ei päästä, kunta voi määrätä omistajan maksettavaksi maksun (toteuttamismaksu).

Pykälän 2. momentissa määrätään, että kunnan on pyrittävä sopimaan kiinteistönomistajan kanssa maankäyttömaksusta tai sitä vastaavasta muusta osallistumisvastuuta koskevasta suorituksesta. Kunta voi määrätä toteuttamismaksun, jos sopimukseen ei päästä. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 638.]

Velvoite pyrkiä sopimukseen kiinteistönomistajan kanssa vastaa nykyisen MRL:n säännöksiä. Nykyisessäkin MRL 91 a §:n 1. momentissa on vastaava velvoite. Lakiluonnoksessa sopimukseen perustuva maksu nimetään maankäyttömaksuksi ja hallintopäätökseen perustuva maksu toteuttamismaksuksi.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan maankäyttömaksu voidaan nykyistä käytäntöä vastaavalla tavalla suorittaa muillakin tavoilla kuin rahakorvauksena, perusteluissa mainitaan korvauksen suorittaminen maan luovuttamisella [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 354–355]. Terminologian muuttumisesta huolimatta pykälän 2. momentti ei tuo maankäyttösopimusprosessiin muutosta nykyiseen lakiin verrattuna.

Lakiluonnokseen 139. §:n 3. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan on kohdeltava kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti määrätessään ja sopiessaan osallistumisvastuista ja maksuista.

Pykälän 3. momentissa säädetään kiinteistönomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta kunnan määrätessä ja sopiessa osallistumisvastuista ja maksuista. Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että asiasta säädetään MRL 91 a §:n 2. momenttia vastaavasti. Maankäyttömaksua ja toteuttamismaksua koskevissa menettelyissä on pyrittävä mahdollisimman suureen lopputulosten

yhdenvertaisuuteen ottaen kuitenkin huomioon, että menettelyt eivät ole keskenään täysin vertailukelpoiset. Lakipykälän perusteluissa todetaan, että yhdenvertaisuuden arviointiin vaikuttaisivat sopimisen ja maksun määräämisen luontaiset erot. Sopimukseen voidaan joustavasti ottaa elementtejä, joilla osapuolet mm. hallitsevat sopimusriskejä, sopivat toteutusaikatauluista, potentiaalisesti pilaantuneen maan puhdistuskustannuksista, maanvaihoista, välirahoista ja muista asemakaavahanketta koskevista asioista tarpeen mukaan. Tällaisia sopimuksissa mahdollisia elementtejä ei voida käyttää, kun kunta määrää toteuttamismaksun. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan lienee selvää, että sopimuksin ja määräyksin toimeenpantujen maksujen euromäärien tarkka vertaaminen ei tarkoittaisi välttämättä lopputulosten yhdenvertaisuutta. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 355.]

Nykyisessäkin MRL:ssä on velvoite kohdella maanomistajia yhdenvertaisesti, kun maanomistajan velvollisuutta osallistua kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin pannaan täytäntöön. Edellä luvussa 3.2 tutkittiin oikeuskirjallisuuden perusteella maankäyttösopimuksia hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden vaatimusten näkökulmasta. Nämä vaatimukset pätevät edelleen, jos uuden lakiluonnoksen kyseessä oleva säännös tulee voimaan. Samanlaisissa olosuhteissa on noudatettava samanlaisia periaatteita. Kiinteistönomistajan taloudellisen vastuun on oltava samalla kaava-alueella samojen periaatteiden mukainen, määräytyipä maksu joko sopimuksella tai hallintopäätöksellä. On selvää, että esimerkiksi arvonnousun arvioinnin perusteena olevien maan arvojen on oltava samalla kaava-alueella samojen arviointiperiaatteiden mukaisia. Sopimuksissa voidaan toteuttamismaksusta eroavasti sopia joustavasti erilaisista asioista, mm. korvauksen maksuajoista ja vakuuksista, mutta sopimuskokonaisuuden täytyy olla mahdollisimman yhdenvertainen toteuttamismaksun määräytymisperusteiden kanssa.

4.2.3 Maankäyttösopimukset

Lakiluonnoksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan 140. § vastaisi pääosin MRL:n 91. §:ää maankäyttösopimuksista. Pykälän lopussa kuitenkin

säädettäisiin sopimusmaksujen yleisten perusteiden määrittämisestä ja maankäyttösopimuksia koskevasta tiedottamisvelvollisuudesta säädettäisiin omassa pykälässään. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntötyöryhmän 355.]

Lakiluonnokseen 140. §:n 1. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksessa ei voida sopia kaavan sisällöstä. Kaavan sisältöä koskeva sopimusehto on mitätön.

Pykälän ensimmäisessä momentissa on maankäyttösopimuksen määritelmä. Maankäyttösopimus on maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavalla tavalla sopimus, joka liittyy kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan määritelmä olisi luonteeltaan laaja-alainen. Määritelmä lisäksi käsittäisi muun muassa kaikki kaavatasot. Sanamuodosta ”muun muassa” voitaneen tulkita, että maankäyttösopimuksia voidaan käyttää myös muunlaisen suunnittelun kuin kaavoituksen yhteydessä.

Määritelmä on näköjään tarkoitus säilyttää väljänä ja mahdollistaa edelleen erilaisten elementtien joustavan käyttämisen maankäyttösopimuksissa. Määritelmään on väljä myös voimassa olevassa MRL:ssä. Lisäksi perustelujen mukaan maankäyttösopimuksia voidaan käyttää kaikkien kaavatasojen toteuttamiseen liittyvässä sopimisessa [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntötyöryhmän 355].

Kaavojen sisällöstä sopiminen maankäyttösopimuksissa olisi luonnollisesti edelleen kiellettyä. Ensimmäisessä momentissa olevan sanamuodon mukaan sellainen sopimusehto olisi mitätön. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan MRL 91 b §:n 1. momentissa oleva ilmaisu sopimuksen tekemisestä sitovasti on tarkoitus poistaa tarpeettomana. Perustelujen mukaan sopimuksen käsitteeseen kuuluu lähtökohtaisesti sen sitovuus sillä tasolla, josta osapuolet sopimuksessa sopivat. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntötyöryhmän 355.]

Sopimuksessa oleva kaavan sisältöä koskeva ehto olisi siis suoraan mitätön. MRL:n säännöksessä määriteltiin kaavan sisältöä koskevan ehdon olevan ei-sitova. Tulkitsen luonnostellun uuden säännöksen kuitenkin tarkoittavan samaa. Koko sopimus ei olisi mitätön. Maankäyttösopimuksessa kaavoituksen sisältöä koskeva (mitätön) ehto ei millään tavalla sido osapuolia eikä kuntaa kaavoittajana. Kaavojen sisällöstä ei muutenkaan pidä sopia maankäyttösopimuksissa, sillä se vähentäisi mielikuvaa kaavoituksen riippumattomuudesta.

Lakiluonnokseen 140. §:n 2. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Maankäyttösopimuksella voidaan tässä luvussa jäljempänä säädettyjen toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

140 §:n toisessa momentissa säädettäisiin maankäyttösopimuksissa sovittavien maksujen suhteesta lakiluonnoksen toteuttamismaksua koskeviin säännöksiin. Toteuttamismaksu olisi hallintopäätöksellä määrättävä maksu, jos maankäyttösopimukseen ei päästä. KRL 140 §:n 2. momentin mukaan maankäyttösopimuksessa voidaan toteuttamismaksua koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan säännöksen noudattavan nykyistä tapaa [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 355].

KRL:a koskevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi käsitellään lakiluonnoksen suhdetta perustuslakiin [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 551–593]. Maanomistajan osallistumisvastuuta kaavojen toteuttamiskustannuksiin käsitellään mm. MRL 12 a -luvun säätämisen aikaisten perustelujen ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta.

Perusteluissa todetaan, että KRL 140 §:n 2. momentin sopimusvapaudessa on oikeudellisesti kyse siitä, että osapuolet voivat sopia maankäyttömaksusta hallintopäätöksenä määrättävän toteuttamismaksun sijaan. Säännöksen mukaan kunnalla on oikeus olla soveltamatta maksullisuuden tarkempia perusteita koskevia pykäläiä. Kuntalaista tai muista kuntaa koskevasta lainsäädännöstä ei saisi poiketa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 589.]

Lakiehdotusluonnoksessa todetaan, että perustuslakivaliokunnan MRL 12 a -luvun säätämisen jälkeisestä lausuntokäytännöstä, joihin perusteluissa viitataan, ei löydy aivan maankäyttösopimukseen verrattavia uudempia lausuntoja. Siten jää epävarmaksi, että ovatko maankäyttösopimusten sopimusvapauden tulkintaa koskevat perusteet muuttuneet. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 590.]

Lakiehdotusluonnoksen mukaan kuitenkin esitetään edelleen, että maankäyttösopimuksissa maankäyttömaksujen maksuperusteesta voidaan nykyistä käytäntöä vastaavalla tavalla sopia ja maksuperuste voi olla esimerkiksi arvonnousuperustainen. Lakiehdotusluonnoksessa arvioidaan, että tällä tavalla ehdotus vastaa mm. vuonna 2002 hyväksytyyn lakiuudistuksen yhteydessä lausuttuja tavoitteita, tarkoitusta, nykyisen hallituksen tavoitteita ja KKO:n ratkaisua maankäyttösopimukseen liittyvästä laajasta sopimusvapaudesta. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 593.]

Yllä olevan perusteella näyttää siltä, että arvonnousuun perustuvasta maankäyttömaksusta on KRL:ia koskevan ehdotusluonnoksen mukaan mahdollista sopia. Täytyy kuitenkin muistaa, että oikeuskäytännön (KKO 2016:8) mukaan kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana. Sama huomio on tehty myös oikeuskirjallisuudessa (mm. Häkkänen 2020:30). Täysin vailla kustannusvastaavuutta sopimuksissa sovittavat maksut eivät siten voi olla.

Lakiluonnokseen 140. §:n 3. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Maankäyttösopimus voidaan tehdä sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tätä ennen tehty maankäyttösopimus on mitätön. Kunta voi kuitenkin sopia kaavoituksen käynnistämisestä ennen mainittua ajankohtaa.

Kolmannessa momentissa määriteltäisiin, missä ajankohdassa maankäyttösopimus saadaan tehdä. Lakiehdotusluonnoksen mukaan siitä säädettäisiin nykyisen lain tapaan. Maankäyttösopimuksen saisi tehdä sitten, kun kaavaluonnos

tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Liian aikaisin tehty maankäyttösopimus olisi mitätön. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä koskeva lakiehdotus: 355.]

Säännös vastaa MRL 91 b §:n 2. momenttia. Vastoin uutta säännöstä tehty maankäyttösopimus ehtoineen olisi automaattisesti mitätön. Oikeuskäytännössä on aiemmin käsitelty liian aikaisin tehtyjä maankäyttösopimuksia mm. tapauksissa KHO 2006:14 ja KHO 2012:31. Molemmissa tapauksissa kunta oli tehnyt maankäyttösopimukseksi tulkitun sopimuksen ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todettiin, että sopimukset eivät sitoneet osapuolia muuten kuin kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan. Kuntien sopimusten hyväksymistä koskevat päätökset pidettiin ratkaisussa voimassa. Muuttaako lakiehdotusluonnoksessa oleva ilmaisu ”mitätön” tulevaa oikeuskäytäntöä jotenkin? Vaikuttaa siltä, että sillä tarkoitetaan samaa kuin nykyisessäkin MRL:ssä on tarkoitettu. Se on kuitenkin selvää, että maankäyttösopimuksissa ei pidä sopia kaavojen sisällöstä.

Lakiehdotusluonnoksen 3. momentin lopussa säädetään kunnan oikeudesta tehdä kaavoituksen käynnistämistä koskevia sopimuksia ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen nähtävillä oloa. Säännös olisi maankäyttö- ja rakennuslaissa olevaa säännöstä vastaava. Kaavoituksen käynnistämistä koskevassa sopimuksessakaan ei saisi sopia kaavan sisällöstä [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä koskeva lakiehdotus: 355].

Asemakaavoituksen käynnistämisestä saisi siis sopia nykyistä lakia vastaavalla tavalla, jota on analysoitu edellä luvussa 3.4.1. Kaavan sisällöstä ei saisi sopia, sellaiset ehdot olisivat automaattisesti mitättömiä.

Lakiluonnokseen 140. §:n 4. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Sovittaessa samalla sopimuksella osallistumisvastuusta ja muista 1 momentin mukaisista asioista osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot on eriteltävä muista ehdoista. Osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot ovat julkisia.

Neljännessä momentissa määrättäisiin, että osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot on eriteltävä muista ehdoista. Osallistumisvastuu tarkoittaa kiinteistönomistajan velvollisuutta osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Lakiluonnosehdotuksessa olevien pykäläkohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on hakea osallistumisvastuuta koskevien sopimusehtojen avoimuutta. Koska osallistumisvastuusta sopiessaan kunta käyttää lakiin perustuvaa toimenpanovaltaa, on kuntalaisilla oltava mahdollisuus seurata, miten kunta käyttää julkista valtaansa. Siksi osallistumisvastuuta koskevien ehtojen on oltava aina julkisia. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön osana: 356.]

Lakiluonnosehdotuksessa on todettu tarve parantaa maapolitiikan alan julkisen tiedon avoimuutta ja saatavuutta sekä ihmisten osallistumisoikeutta. Tiedon julkisuuden ja päätöksenteon avoimuuden todetaan olevan keskeisiä oikeusvaltion periaatteita. Ne ovat edellytyksiä mm. pitkällä aikavälillä syntyvälle luottamukselle julkisen vallan toimintaan. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön osana: 64.]

Osallistumisvastuuta koskevien ehtojen julkisiksi määrittäminen ja kuntalaisten seurantamahdollisuuksien parantaminen liittyy yllä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen. Eräänä tarkoituksena lienee se, että kuntalaiset voivat seurata, että kohteleeeko kunta sopimuksissa kiinteistönomistajia yhdenvertaisesti. Tulokintani mukaan maankäyttömaksut tai muut ehdot, joissa sovitaan kiinteistönomistajan osallistumisvastuusta, on sopimuksissa eriteltävä muista ehdoista. Maankäyttömaksun lisäksi tällaisia ehtoja voisivat olla esimerkiksi kiinteistönomistajan vastuulle sopimuksessa tulevat rakentamistoimenpiteet ja niiden arvioitu arvo. Tällöin kiinteistönomistajien taloudellista vastuuta voidaan seurata ja vertailla.

Lakiluonnokseen 140. §:n 5. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan on määrättävä maapolitiikan ohjelmassa maankäyttösopimuksissa käytettävät maankäyttömaksujen perusteet, jos kunta sopimustoiminnassaan merkittävästi poikkeaa jäljempänä tässä luvussa säädetyistä maksun määräämisen perusteista. Lisäksi maapolitiikan ohjelman yhteydessä on julkaistava mahdolliset kunnan maankäyttösopimuksissa käyttämät malliehdot. Maankäyttömaksujen perusteiden ja malliehtojen on oltava objektiivisia, syrjimättömiä ja oikeasuhtaisia.

Lakiluonnoksen 5. momentin mukaan kunnan olisi maapolitiikan ohjelmassaan ennakkoon päätettävä sellaisista maankäyttömaksujen perusteista, jotka poikkeavat lakiluonnoksen mukaisista osallistumisvastuun maksujen perusteista. Lisäksi maapolitiikan ohjelmassa olisi julkaistava maankäyttösopimusten malliehdot, jos sellaiset kunnassa on olemassa. Malliehdot voivat liittyä maapolitiikan maksuihin ja kustannuksiin sekä myös muihin maapolitiikan tavoitteisiin. Esimerkiksi maankäyttömaksujen yleiset alennusperusteet voivat olla tällaisia malliehtoja. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntölaiksi: 356.]

Lakiluonnoksen 5. momentti mahdollistaa maankäyttösopimuksissa poikkeamisen toteuttamismaksun määräämisen perusteista sanamuodon mukaan vieläpä merkittäväällä tavalla. Jäljempänä tulee ilmi ristiriita lakiluonnoksen perusteluiden ja pykälätekstien välillä. 5. momentista kuitenkin ilmenee, että toteuttamismaksun perusteista voidaan poiketa maankäyttömaksuja sovittaessa.

Lakiluonnoksen 40. luku sisältää voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä. KRL 376 §:n 4. momentin mukaan maksujen perusteet ja malliehdot on kunnan määrättävä ensimmäisen kerran yhden vuoden kuluessa lain voimaan tulosta. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntölaiksi: 711.]

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että maapolitiikan alan julkisen tiedon avoimuutta, saatavuutta ja ihmisten osallistumisoikeuksia on tarpeen parantaa [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntölaiksi: 64]. 140. §:n 5. momentin säännökset liittynevät näihin tavoitteisiin.

Lainkohdassa korostetaan myös maksuperusteiden ja malliehtojen objektiivisuutta, syrjimättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, koska sopimusten solmimiseen

liittyy laajaa kunnan harkintavaltaa. Lainkohtaa perusteellaan lisäksi sillä, että Euroopan unionin valtioneuvoston noudattamista voitaisiin valvoa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 356.]

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan 140. §:n 5. momentissa mainitut säännökset ja hallinnon toimintaa koskevat oikeudelliset periaatteet ohjaisivat kuntien käytäntöjä esimerkiksi maksuvapautuksia tai -alennuksia myönnettäessä. Perusteluissa todetaan, että maksualennusten myöntäminen voi valikoivanakin olla muuta kuin valtiontukea. Maksuperusteiden ja malliehtojen (esim. maksualennus) on oltava vahvistettu kunnassa etukäteen avoimella ja syrjimättömällä tavalla. Myönnettävällä edulla on oltava yhteys tavoitteeseen nähden ja niiden on oltava oikeasuhtaisia toisiinsa nähden. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 356.]

Lainkohdan tavoitteet, jotka liittyvät etukäteen hyväksyttäviin malliehtoihin ja maksuperusteisiin, edistävät kunnan toiminnan ennakoitavuutta. Uskon, että se parantaa maapolitiikan yleistä hyväksyttävyyttä. Lakiluonnoksessa otetaan esille EU:n valtioneuvoston noudattamisen valvomisen tarve. Siten on olemassa riski, että maankäyttökorvauksista myönnettäviin alennuksiin sisältyy kiellettyä valtiontukea. Alennusten myöntäminen voi lakiluonnosten perusteluiden mukaan olla muutakin kuin valtiontukea, mutta sen mahdollisuutta ei kuitenkaan suljeta pois. Tästä syystä maksualennuksia tai -vapautuksia myönnettäessä täytyy aina tapauskohtaisesti selvittää, onko kyseessä EU:n valtioneuvoston noudattamisen vastainen tuki.

4.2.4 Maankäyttösopimuksista tiedottaminen

Lakiluonnokseen 141. §:n 1. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan on tiedotettava tarkoituksestaan tehdä kaavaa koskeva maankäyttösopimus kaavan 63 §:ssä tarkoitetussa tietoaineistossa. Tekeillä olevasta ja tehdystä maankäyttösopimuksesta on tiedotettava lisäksi kaavoituksen vuorovaikutuksen yhteydessä sopivoin tavoin.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan maankäyttösopimuksesta tiedottamisesta säädettäisiin nykyisen MRL 91 b §:n 4. momentin tapaan. Maankäyttösopimuksista olisi tiedotettava menettelyn eri vaiheissa sopivin tavoin. Sopimuskäytäntökohteista olisi tiedotettava kaavoituksen tietoaaineiston yhteydessä. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 356.]

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen 63 §:n mukaan kaavan tietoaaineisto sisältää kunnassa vireillä olevat ja lähiaikoina vireille tulevat kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet. Tietoaaineisto sisältää lyhyen selostuksen kaava-asioista ja päätöksistä, jotka välittömästi vaikuttavat kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Tietoaaineisto sisältää myös kuntaan saapuneet kaavoitusaloitteet ja tiedon niiden käsittelyvaiheesta. Tietoaaineiston on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 615.]

Maankäyttösopimuksista on kaavan tietoaaineiston lisäksi tiedotettava kaavan valmisteluvaiheen ja kaavaehdotusta koskevan säännönmukaisen vuorovaikutuksen yhteydessä sekä kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön 356.]

Tarkkoja ohjeita maankäyttösopimuksista tiedottamiseen lakiluonnos ei sisällä. Ilmaisuuksien ”sopivin tavoin” antanee kunnille mahdollisuuden harkita tarkoituksenmukaiset tiedottamismenetelmät. Pääasia on, että maankäyttösopimuksia koskevat aiheet ja käsittelyvaiheet tulevat julki lakiluonnoksen edellyttämässä vaiheissa.

Lakiluonnokseen 141. §:n 2. ja 3. momentit on kirjoitettu seuraavasti:

Asemakaavoitusta koskevan 1 momentissa tarkoitetun tiedottamisen yhteydessä on tuotava esille, onko sopimuksessa tarkoitus sopia myös maankäyttömaksusta. Jos maankäyttömaksusta on tarkoitus sopia, kunnan on arvioitava ja tiedotettava kaavan käsittelyvaiheeseen nähden sopivalla tarkkuudella, miten maksutulo kohdistuu asemakaavahankkeesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen.

Koonnos 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista on esitettävä asema-kaavahankkeittain 138 §:ssä säädetyssä maapolitiikan yhteenvedossa.

Pykäliin ei ehdotusluonnoksessa esitetä vaatimuksia tietojen esittämisen tarkemmasta muodosta eikä esittämistavasta. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan kunta voi päättää tiedottamisen sisällöstä varsin itsenäisesti. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 356.]

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan hankekehittäjät toivovat, että kunnat toteuttaisivat kadut ja muut yleiset palvelualueet maankäyttömaksuilla oikea-aikaisesti. Tulojen kohdentamista kaava-alueen rakentamismenoihin pidetään hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä. Perusteluissa todetaan, että toisaalta kuntien vapautta päättää tulojensa käyttämisestä pidetään myös tärkeänä. Tulojen sitominen tiettyihin menoihin lisäisi hallinnollista taakkaa. Maapolitiikan ja maankäytön muutoshankkeiden osallistumisessa ja viestinnässä toivotaan mm. selkeää viestintää ja tiedon kokoamista yhteen paikkaan kunnan verkkosivuille. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 60–61.]

KRL-ehdotusluonnoksen 141 §:n 2. ja 3. momentit liittyvät lakiehdotusluonnoksen mukaisiin maapolitiikan avoimuuteen, julkisuuteen ja hyväksyttävyyteen koskeviin tavoitteisiin.

Kunnalla olisi velvollisuus arvioida ja tiedottaa, että miten maankäyttömaksut kohdistuvat asemakaavojen toteuttamisesta aiheutuvien kunnan kustannusten kattamiseen. Tehtävä olisi uusi velvoite kunnille. Asemakaavoitusta koskevan tiedottamisen yhteydessä on tuotava esille, onko tarkoitus sopia maankäyttömaksusta. Maankäyttömaksujen kohdentuminen kyseisen kaavahankkeen kustannuksiin on arvioitava ja tiedotettava valmistelu- ja ehdotusvaiheissa sillä tarkkuudella, kuin on tarkoituksenmukaista ja mahdollista.

Lakiehdotusluonnoksen 141 §:n 3. momentin mukaan 138 §:ssä tarkoitettussa maapolitiikan yhteenvedossa on esitettävä kootut tiedot maankäyttömaksuista ja niiden kohdistumisesta asemakaavojen toteuttamiseen. Kyseinen

maapolitiikan yhteenveto ja koonnos maankäyttömaksujen kohdistumisesta olisi kunnille uusi tehtävä.

4.2.5 Toteuttamismaksun määrittämisen kynnysarvo

Lakiluonnokseen 142. § on kirjoitettu seuraavasti:

Velvollisuus maksaa toteuttamismaksu ei koske kiinteistönomistajaa, jonka omistamalle alueelle osoitetaan asemakaavassa lisää rakennusoikeutta asuntorakentamiseen enintään 250 kerrosneliömetriä tai muuhun rakentamiseen lisää rakennusoikeutta enintään tätä arvoltaan vastaava määrä.

Kunta voi maapolitiikan ohjelmassaan määrätä kunnassa, kunnan osassa tai kaavahankealueella sovellettavasta 1 momentissa säädettyä korkeammasta maksun määrittämisen kynnysarvosta.

Tämä pykälä koskee hallinnollisella päätöksellä määrättävää toteuttamismaksua. Maankäyttösopimuksia pykälä ei suoraan koske. Oikeuskirjallisuuden ja -käytännön mukaan nykyisen MRL:n kehittämiskorvausta koskevat säännökset voivat kuitenkin toimia mittapuuna maankäyttömaksujen oikeudelliselle arvioinnille [Häkkänen 2020: 30.] Tästä samasta syystä vuoksi myös KRL-lakiehdotusluonnoksen toteuttamismaksua koskevia pykälä on tarkasteltava uuden lain mahdollisesti voimaan tultua maankäyttömaksuja määriteltäessä.

KRL 142 §:n 1. momentin mukaan maksullisuuden kynnys on 250 kerrosneliömetrin asuinrakentamisoikeuden lisäys. Laadittavan asemakaavan mukaista rakennusoikeutta verrataan vanhan asemakaavan rakennusoikeuteen tai kiinteistöllä laillisesti olevaan rakennusten toteutuneeseen pinta-alaan. Jos käyttö tarkoitus on muu kuin asuntorakentaminen, on uuden maksullisuuden kynnystä tarkasteltava siten, että se vastaa arvoltaan 250 kerrosneliömetriä asuinrakennusoikeutta kyseisellä kohdalla. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan laskelma voi sisältää harkintaa, koska rakennusoikeuden arvo kunnan eri alueilla vaihtelee. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 357.]

Toisen momentin mukaan kunta voi määrätä korkeammastakin kynnysarvosta. lakiluonnoksen perusteluiden mukaan säännös vastaa nykyistä lainsäädäntöä. Tällainen päätös olisi tehtävä kunnan maapolitiikan ohjelmassa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 357.]

4.2.6 Osallistumisvastuun enimmäismäärä ja ositteluperuste

Lakiluonnokseen 143. §:n 1. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Asemakaava-alueella kiinteistöjä omistavien yhteenlaskettu osallistumisvastuu on enintään kyseisen asemakaava-alueen toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten suuruinen. Laskennassa mukaan otettavista yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja kustannuksista säädetään tarkemmin 146 §:ssä.

Asemakaavoitettavan alueen kiinteistönomistajien velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin on määritelty KRL 139 §:n 1. momentissa. Velvollisuus nimettiin lakiluonnoksessa osallistumisvastuiksi. KRL 139 §:n 2. momentissa määriteltiin vapaaehtoiseen maankäyttösopimukseen perustuvat maksut maankäyttömaksuiksi ja hallinnollisella päätöksellä määrättävät maksut toteuttamismaksuiksi.

KRL 143 §:n 1. momentin mukaan asemakaava-alueella kiinteistöjä omistavien yhteenlaskettu osallistumisvastuu on kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten suuruinen. Pykäläkohtaisissa perusteluissa sanotaan selkeästi, että osallistumisvastuun enimmäismäärä sidotaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 357]. Pykälässä tai pykäläkohtaisten perusteluiden teksteissä ei tässä kohtaa tehdä eroa maankäyttömaksun ja toteuttamismaksun välillä. Perusteluissa kuitenkin sanotaan, että säännös vastaisi MRL 91 c, d ja e §:ää [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 357]. Nämä MRL:n pykälät koskevat kehittämiskorvauksen määräämistä.

Havaitsen tässä kohdassa ristiriidan KRL 140 §:n 2. momentin ja KRL 143 §:n säännösten ja niiden perusteluiden välillä. 140 §:n 2. momentissa on säännös, jonka mukaan maankäyttö Sopimuksissa voisi sopia toteuttamismaksuja koskevia määräyksiä laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakiluonnoksen perusteluissa myönnettiin, tosin varovasti, että maankäyttömaksut voivat perustua arvonnousuun (ks. luku 4.2.3). KRL 143 §:n 1. momenttia tarkasti tulkiten myös maankäyttömaksut olisi määriteltävä kustannusperusteisesti. Lain valmistelussa näyttää perusteluiden mukaan kuitenkin olevan tarkoitus, että vapaaehtoisesti sovittavat maankäyttömaksut voisivat perustua arvonnousuun tarkan kustannusvastaavuuden sijasta. Tämä kerrotaan lakiluonnoksen esitöissä monessa kohtaa. Maapolitiikkaan ja maankäyttö Sopimukseen liittyviä vaikutuksia koskevassa kappaleessa todetaan, että nykyistä sopimuskäytäntöä pitkälti vastaten ehdotetaan, että laissa säädetyn yksilöidyn osallistumisvastuun perusteita ei tarvitse noudattaa maksun perusteena, jos maksusta sovitaan vapaaehtoisin sopimuksin [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislain: 112]. Lisäksi tämä kerrotaan selkeästi kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen perustuslainmukaisuutta koskevassa kohdassa [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislain: 593].

KRL 143 §:n sanamuoto ei kuitenkaan tue tätä tulkintaa. Pykälän nimi on ”Maksun kustannuksiin sidottu enimmäismäärä ja ositteluperuste”. Nimessä mainitaan vain ”maksu” eikä siinä eikä pykälän sisällössä eritellä maankäyttömaksua ja toteuttamismaksua toisistaan. Pykälässä määritellään mm. maaomistajan osallistumisvastuun yläraja, johon siten myös maankäyttömaksujen on perustuttava. KRL 140 §:n 2. momentissa vapautetaan maankäyttö Sopimuksissa sovittavat maankäyttömaksut noudattamasta toteuttamismaksua koskevia pykäläiä. Mutta onko osallistumisvastuuta koskevaa 143. §:ää noudatettava?

Edellä luvussa 4.2.3 käsiteltiin KRL 140 §:n säännöksiä ja todettiin 5. momentin sanamuodon mahdollistavan maankäyttö Sopimuksissa merkittävän poikkeamisen toteuttamismaksua koskevista säännöksissä. Lakiluonnoksen ja sen perusteluiden välillä näyttää olevan ristiriitaa. Lähden työssäni siitä, että maankäyttö Sopimuksissa voidaan poiketa toteuttamismaksuja koskevista perusteista ja

määrittää korvaus arvonnousuperusteisesti, kuten lain kirjoittaja perusteluissa näyttää tarkoittavan.

Maankäyttömaksujen on kuitenkin ainakin jollain tavalla perustuttava kunnalle aiheutuviin kustannuksiin, jotta ne voidaan todeta kohtuullisiksi. Onhan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa todettu nykyisten kehittämiskorvaussäännösten toimivan mittapuuna ja kohtuullisuusmittarina maankäyttösopimuksissa sovittaville korvauksille [Häkkänen 2020: 30 ja KKO 2016:8]. Maksujen perustuminen kustannuksiin luo myös yleistä hyväksyttävyyttä maapolitiikalle. Viitataan tässä myös MRL 12 a -luvun säätämisen perusteluissa olevaan mainintaan, jonka mukaan sopimustoiminnassa sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta [HE 167/2002 vp: 22]. Keskimääräiset kustannukset voivat toimia perusteluina sopimuskorvauksen määrittelyssä.

Lakiluonnokseen 143. §:n 2. momentti on kirjoitettu seuraavasti:

Kunkin kiinteistönomistajan osuus 1 momentissa tarkoitetuista kustannuksista määrätään asemakaavan aiheuttaman maan arvonnousun perusteella. Kiinteistönomistajan suhteellinen osuus saadaan jakamalla hänen asemakaava-alueella omistamiensa rakentamiseen tarkoitettujen alueiden arvonnousun määrä asemakaava-alueen kaikkien rakentamiseen tarkoitettujen alueiden yhteenlasketulla arvonnousun määrällä. Kunkin omistajan rahamääräinen maksuosuus saadaan kertomalla 1 momentissa tarkoitettut kustannukset näin saadulla suhdeluvulla.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin siitä, miten yhdyskuntarakentamisen kustannukset jakautuisivat kiinteistönomistajien välillä. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan siitä säädettäisiin 91 c §:n 1. momentin tapaan sanamuotoa kuitenkin selkeyttäen [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 357].

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten kustannusjako kiinteistönomistajien kesken tapahtuu maa-alueiden arvonnousujen suhteessa. Kiinteistöjen arvonnousut määritellään. Kunkin kiinteistönomistajan osuus kaava-alueen

yhdyskuntarakentamisen kustannuksista saadaan jakamalla kiinteistönomistajan kiinteistön arvonnousu koko alueen yhteenlasketulla arvonnousulla ja kertomalla saadulla osamäärällä alueen yhdyskuntarakentamisen kustannukset. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 357.]

4.2.7 Maksun arvonnousuun sidottu enimmäismäärä

Pykälä koskee toteuttamismaksun määräämisessä sovellettavaa enimmäismäärää. Se olisi 70 % maan arvonnoususta. Voimassa olevaan kehittämiskorvaussäännöstöön verrattuna enimmäismäärä nousisi 10 %-yksiköllä. Kunta voisi päättää matalammastakin enimmäismäärästä [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 357].

KRL 140 §:n 2. momentin mukaan maankäytösopimuksissa yllä todettua enimmäismäärää ei tarvitsisi noudattaa, koska se koskee vain toteuttamismaksun määräämistä. KRL 144 §:n perusteluissa todetaan, että 70 %:n sääntö on kohtuullistava [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 357]. Tästä syystä pykälän sisältö on kuitenkin pidettävä mielessä maankäytösopimuksia koskevia periaatteita päätettäessä ja sopimuksia neuvoteltaessa, jotta ei synny riskiä kohtuuttomasta sopimuksesta tai kiinteistönomistajien epäyhtenäisestä kohtelusta.

4.2.8 Arvonnousun määrän laskeminen

Lakiluonnokseen 145. § on kirjoitettu seuraavasti:

Arvioitaessa asemakaavasta aiheutuvaa maan arvonnousun määrää 142–144 §:ssä säädetyllä tavalla otetaan huomioon vain sellainen arvonnousu, joka aiheutuu asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeuden lisäyksestä tai käyttömahdollisuuden muutoksesta.

Arvonnousun määrä saadaan vertaamalla lähtöarvoa loppuarvoon. Lähtöarvolla tarkoitetaan arvoa, joka alueella arvioidaan olevan voimassa olevan asemakaavan tai alueen muun lainmukaisen käyttömahdollisuuden mukaan sillä hetkellä, kun kaavoituksen vireilletuloa ilmoitetaan 65 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Loppuarvolla

tarkoitetaan arvoa, joka alueella arvioidaan olevan hyväksytyin asemakaavan mukaisen käyttömahdollisuuden mukaan arvioituna asemakaavan hyväksymishetkellä.

Arvonnousun arvioinnissa noudatetaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, säädetään omaisuuden arvon arvioinnista.

Tässä pykälässä säädettäisiin siitä, miten arvonnousu maksujen määrittämiseksi tapahtuisi. Ensimmäinen momentti rajaa soveltamisen KRL:n pykälissä 142–144 säädettyyn eli pykälää 145 § sovellettaisiin mm. kiinteistönomistajan osallistumisvastuun määrittelyyn.

Ensimmäinen momentti rajaa soveltamisen vain asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttötarkoituksen muutoksen aiheuttamaan arvonnousuun. Kokemuksen mukaan nämä ovatkin yleisimmät arvonnousua aiheuttavat tekijät.

Pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan ensimmäisen asemakaavan ollessa kyseessä rakennusoikeuden lisäyksenä tarkoitetaan asemakaavan tuomaa lisärakennusoikeutta verrattuna kiinteistöllä jo olevaan. Kiinteistöllä voi olla ennestään rakennusoikeutta olemassa olevaa rakennuskantaa varten tai esimerkiksi rakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavassa osoitettua rakennusoikeutta. Laadittavan asemakaavan mukaista rakennusoikeutta verrataan edellä mainittuihin. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 358.]

Asemakaavan muutostilanteissa rakennusoikeuden lisäyksellä tarkoitetaan muutoksen aiheuttamaa rakennusoikeuden lisäystä verrattuna alueella olevaan rakennuskantaan tai asemakaavan rakennusoikeuteen. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 358.]

Kaavoitettavan alueen lähtöarvo arvioidaan sen hetken tasossa, kun kunta KRL 65 §:n mukaisesti tiedottaa asemakaavan vireille tulosta. Lähtöarvo arvioidaan KRL 145 §:n 2. momentin mukaan arvohetkellä voimassa olevan asemakaavan tai muun lain mukaisen käyttömahdollisuuden perusteella. Loppuarvo arvioidaan laadittavan asemakaavan tai asemakaavamuutoksen mukaisen

käyttötarkoituksen ja rakennusoikeuden perusteella. Arvonnousu saadaan loppuarvon ja lähtöarvon erotuksena.

KRL 145 §:n 3. momentin mukaan arvonnousua arvioitaessa noudatetaan ns. lunastuslakia. Tulkitsen tätä siten, että vapaaehtoista maankäytösopimusta neuvoteltaessa voidaan arvonnoususta neuvotella nykykäytäntöä vastaavalla tavalla joko osapuolten markkinahintatiedon varassa tai lisäksi voidaan hankkia ulkopuolinen arviolausunto lähtö- ja loppuarvoista neuvotteluiden tueksi. Lunastuslain säännökset luovat pohjan neuvotteluille. Ne sitovat kuntaa mahdollisessa toteuttamismaksun valmistelussa ja määräämisessä, Maanmittauslaitosta KRL 150 §:ssä tarkoitetun lausunnon antamisessa sekä hallintotuomioistuimia mahdollisessa valitustilanteessa.

4.2.9 Kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannukset

Lakiluonnokseen 146. § on kirjoitettu seuraavasti:

Edellä 143 §:n 1 momentissa tarkoitettuina yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon seuraavat kustannukset:

- 1) asemakaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset, siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta;
- 2) maanhankintakustannukset asemakaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien kunnan yleisten rakennusten rakennuspaikkojen hankkimiseksi, siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta;
- 3) asemakaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset; sekä
- 4) asemakaava-alueen kaavoituskustannukset, siltä osin kuin niitä ei ole peritty 46 §:n nojalla.

Alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisen tason ylittäviä toimenpiteitä tai kustannuksia ei saa ottaa huomioon. Myöskään kustannuksia, jotka ovat syntyneet yli 15 vuotta ennen

osallistumisvastuun perusteena olevan asemakaavan hyväksymistä, ei saa ottaa huomioon kuin erityisestä syystä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden kustannukset on perustettava arvioon, jos kustannukset eivät ole jo toteutuneet tai tieto kustannuksista ei ole saatavilla arvioimisen ajankohtaan mennessä. Arvion perustana saa käyttää vastaavan toimenpiteen kunnalle aiemmin aiheuttamia keskimääräisiä kustannuksia, ellei ole erityistä alueen luonteeseen tai olosuhteisiin liittyvää syytä arvioida kustannuksia toisin.

Kunta saa kustannusten laskemista varten käyttää vakio-osuuksia, joilla toimenpiteiden arvioidaan keskimääriin palvelevan 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyllä tavalla asemakaava-alueita. Arviota tehtäessä otetaan huomioon asemakaava-alueen ja toimenpiteen koko ja luonne ja liittyminen toisiinsa. Jos 1 momentin 1 tai 2 kohdassa mainittu alue palvelee merkittävässä määrin vain kyseistä asemakaava-alueita, saadaan kustannukset ottaa huomioon tuon asemakaava-alueen toteuttamisen kustannuksina kokonaisuudessaan.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan KRL 146 §:n 1. momentti vastaisi voimassa olevaa MRL 91 d §:n 2. momenttia niistä kustannuksista, joita voitaisiin ottaa huomioon toteuttamismaksun määräämisessä. Maksu ei saisi olla korkeampi kuin kunnalle asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvat arvioidut kustannukset. Selvyyden vuoksi kustannukset esitetään luettelomuodossa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 358.]

Ensimmäisessä momentissa luetteloidut kustannukset ovat samoja kuin voimassa olevan MRL:n mukaan voidaan ottaa huomioon. Asiaa on käsitelty edellä luvussa 3.5.4 Huomioon otettavat kunnan kustannukset.

Asemakaava-alueita laajempaa käyttäjäjoukkoa palvelevien kohteiden kustannukset saadaan lakiluonnoksen perusteluiden mukaan ottaa huomioon vain osittain, mikä vastaa voimassa olevaa lakia. Näitä kustannuksia voidaan jyvittää sen mukaan, kuinka ne palvelevat kaavoitettavaa aluetta. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 358.]

KRL 146 §:n 2. momentin mukaan kohtuullisen tason ylittäviä kustannuksia ei saisi ottaa huomioon. Lisäksi lainkohdassa on tarkoitus säätää uudesta

taannehtivasta 15 vuoden aikarajasta aiemmin syntyneiden kustannusten huomioon ottamisesta. Erityisestä syystä vanhempiakin kustannuksia voisi ottaa huomioon. Kustannusten huomioon ottamista taannehtivasti perustellaan sillä, että yleisten alueiden ja yleisten rakennusten elinkaari on pitkä ja ne voivat palvella useina eri aikoina syntyviä kaava-alueita. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta: 358–359.]

KRL 146 §:n 3. momentissa säädetään kustannuslaskelman tekemisestä. Perusteluiden mukaan se tapahtuisi nykyiseen tapaan joko arvion tai toteutuneiden kustannusten perusteella tietojen saatavuuden mukaan. Etukäteen arvioitavien kustannusten laskelmassa saisi käyttää kunnan vastaavien alueiden toteutuneita keskimääräisiä kustannuksia. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta: 359.]

KRL 146 §:n 4. momentissa määritellään kunnan oikeus käyttää vakio-osuuksien arviointiin, kuinka paljon yleiset alueet ja yleiset rakennukset palvelevat kutakin asemakaava-alueita. Lähtökohta on, että yleinen alue tai rakennus palvelee lähinnä kyseisen kaava-alueen kiinteistöjä. Tällaisessa tapauksessa yleisen alueen tai yleisen rakennuksen kaikki kustannukset voidaan kohdistaa kokonaan kyseiselle kaava-alueelle. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta: 359.]

Jos asemakaavaa laadittaessa on todettu, että kustannusten kohde palvelee useita asemakaava-alueita, on se otettava maksujen määrittämisessä huomioon. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan kunta voisi käyttää tähän vakiooletamia tai niiden sijaan tarkempia tietoja tai niiden yhdistelmää. Perustelujen mukaan asemakaavojen suunnitteluperusteita käytetään sen arviointiin, kuinka paljon yleinen alue palvelee kutakin asemakaava-alueita. Asemakaavoituksessa esimerkiksi viheralueiden osalta noudatetaan suunnitteluperiaatetta, joiden avulla tunnistetaan pinta-ala ja etäisyysarve asukasta kohden eri sijainnilla ja saavutettavuudella. Maksuja määriteltäessä voidaan käyttää asemakaavojen laadinnassa käytettäviä oletamia ja laskennallisia arvioita, kun arvioidaan, kuinka paljon jokin yleinen alue palvelee asemakaava-alueen kiinteistöjä.

Määrätessä maksuja yleisten rakennusten tonttien, kuten päiväkotien ja koulujen, osalta, voidaan soveltaa kunnan palveluverkkosuunnittelussa tehtyjä suunnitelmia ja ratkaisuja mm. koulujen oppilaaksiottoalueiden ja päiväkotien toiminta-alueiden suhteen. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 359–360.]

On huomattava, että ensimmäisessä momentissa viitataan KRL 143 §:n 1. momentissa tarkoitettuihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. KRL 143 §:n 1. momentissa on tarkoitus säätää asemakaava-alueella kiinteistöjä omistavien yhteenlasketusta osallistumisvastuusta, joka siis voitaisiin suorittaa joko vapaaehtoisin sopimuksiin perustuvina maksuina tai toteuttamismaksuina. Taas herää kysymys, sovelletaanko KRL 146 §:ää maankäyttösopimukseen ollenkaan. Tein kuitenkin jo aiemmin johtopäätöksen, että maankäyttösopimuksissa sovitettavien korvausten ei tarvitse perustua tarkkoihin kustannuslaskelmiin.

4.2.10 Kustannusten huomioon ottaminen

KRL 147 §:ssä säädettäisiin, että kunta saa ottaa 146 §:ssä säädetyt kustannukset toteuttamismaksuissa vain kertaalleen. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan samasta suoritteesta saisi siis periä maksun vain kertaalleen ja tämä periaate olisi voimassa maksun määräämis- tai sopimistavasta riippumatta [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 360]. Lisäksi pykälässä säädettäisiin mm. siitä, että toteuttamismaksuissa ei saa ottaa huomioon sellaisia kustannuksia, joita aiotaan käyttää muun maksun perusteena. Perusteluiden mukaan tämä vastaa julkisoikeudellisten maksujen kustannusvastaavuusperiaatetta, jonka mukaan toteuttamismaksua ei saa periä sellaisista kustannuksista, joiden kattamiseksi peritään muita maksuja [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki: 360].

KRL 147 §:n 4. momentin mukaan kiinteistönomistajan aiemmin samoista kustannuksista suorittama maksu on otettava huomioon uutta maksua määrätessä. Uuden maksun määrääminen voi tulla kyseeseen uuden asemakaavan yhteydessä. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan asia olisi kiinteistökohtainen

eli kiinteistön omistajan vaihtuminen ei vaikuttaisi tähän asiaan [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 360].

KRL 147 § koskee sen sanamuodon mukaan toteuttamismaksuja eli hallinnollisin päätöksin määrättäviä maksuja. Perusteluissa säännökset on tarkoitettu laajemmiksi koskemaan osittain myös maankäyttömaksuja. Käytännössä kunnalla on ainakin moraalinen velvoite olla perimättä päällekkäisiä maksuja. Sellaisesta tehty sopimus saatettaisiin tuomioistuimessa todeta ainakin osittain pätemättömäksi.

4.2.11 Toteuttamismaksun määräämisen yksityiskohdat

Kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksen 148–155 §:t käsittelevät toteuttamismaksun määräämiseen liittyviä yksityiskohtia, jotka eivät KRL 140 §:n 2. momentin nojalla koske maankäyttösopimuksia. Sen takia en käsittele opinnäytetyössäni näitä pykäläiä.

4.2.12 Kunnan yhdyskuntarakentamisen toteuttaminen

Lakiluonnokseen 156. § on kirjoitettu seuraavasti:

Sen estämättä mitä muualla tässä laissa säädetään, kunnan on toteutettava ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon toteuttamismaksua määrättäessä, olennaisilta osiltaan viimeistään, kun kyseisen asemakaavahankkeen mukainen maankäytön kehitys sitä edellyttää.

Jos kunta ei toteuta 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä olennaisilta osiltaan 15 vuoden kuluessa siitä, kun kunta on saanut toteuttamismaksun, on kunnan vaadittaessa palautettava maksu määrättyine korkoineen sen maksaneelle siltä osin kuin toimenpiteet ovat jääneet toteuttamatta eikä tälle ole hyväksyttävää syytä.

Vaikka tämä pykälä ei KRL 140 §:n 2. momentin nojalla koskekaan maankäyttösopimuksissa sovittavia maksuja, todettakoon, että 156 §:n sisältämät säännökset ovat nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna uusia. Lakiluonnoksen mukaan

pykälä tarvitaan toteuttamismaksujen kustannusvastaavuuden varmistamiseksi [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 363].

MRL 91 d §:n 3. momentissa kunnalle on asetettu tavoite toteuttaa kehittämissuorituksen maksun perustana olevat toimenpiteet 10 vuoden kuluessa kehittämissuoritus päätöksen lainvoimaistumisesta. MRL:ssä ei säädetä maksun palauttamisvelvollisuudesta.

Maapolitiikan yleisen hyväksyttävyyden takia on mielestäni tärkeää, että maankäyttösopimuksissa sovitulla maksulla toteutetaan uutta kunnallistekniikkaa. Maksujen peruste on neuvotteluissa pystyttävä osoittamaan, mikä kokemukseni mukaan helpottaa maankäyttösopimuksen syntymistä. Kunnalla on moraalinen velvoite toteuttaa uutta yhdyskuntarakentamista, jos maankäyttömaksuja peritään.

4.2.13 Kustannusten tietoaineisto, maksujen luettelo ja rekisterimerkinnot

Lakiluonnokseen 157. § on kirjoitettu seuraavasti:

Kunnan on pidettävä yllä 146 §:ssä tarkoitetuista yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja niiden kustannuksista tietoaineistoa, josta on mahdollista tuottaa tarpeellisia tietoja yhdyskuntarakentamisen toimenpiteiden kustannusten kohdentamiseksi asemakaava-alueittain ja toimenpiteittäin tässä laissa säädetyn mukaisesti.

Kunnan on pidettävä toteuttamismaksuista ja maksuvelvollisista asiarekisterissään luetteloja. Luetteloja on pidettävä maksun määräämisestä, suorittamisesta, sopimisesta, kohdistamisesta, maksuunpanosta, raukeamisesta ja lykkäämisestä sekä maksusta vapauttamisesta ja sen oikaisemisesta. Lisäksi luetteloon on tehtävä merkintä sellaisesta alueella voimassa olevasta tai olleesta rakennuskiellosta ja muusta muutoksesta, joka vaikuttaa maksun määrään, kohdentumiseen tai maksuunpanoon.

Kunnan on ilmoitettava tieto toteuttamismaksun määräämisestä ja kohdentamisesta sekä maksun määrästä, maksusuorituksesta ja jäljellä olevan maksun määrästä rekisterikiinteistökohtaisesti kirjaimisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Jos kunta voi määrätä toteuttamismaksun, mutta sitä ei määrätä välittömästi asemakaavan hyväksymisen jälkeen, kunnan on kuu-kauden kuluessa asemakaavan hyväksymisestä ilmoitettava toteuttamismaksun määräämisen mahdollisuudesta ja sen 91 g §:n 1 momentin mukaisesta raukeamisen määräajasta kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Kunnan olisi kerättävä ja pidettävä yllä tietoaineistoa yhdyskuntarakentamisen toimenpiteistä ja kustannuksista. Tietoaineiston avulla olisi oltava mahdollista kohdistaa kustannuslaskelmat ja kustannukset alueellisesti. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö: 363.]

Lakiluonnoksen 157. §:n 1. momentin sisältämät säännökset luovat kunnille uusia tehtäviä maankäyttömaksujen kustannusvastaavuuden seurantaan. Käytännössä kustannukset olisi eriteltävä toimenpiteittäin KRL 146 §:n 1. momentissa olevan luettelon mukaisesti. Tämä edellyttää toteutettujen kohteiden sijaintitiedot ja kustannustiedot ominaisuustietoina sisältävän paikkatietojärjestelmän luomista.

KRL 157 §:n 2.–4. momentit sisältävät toteuttamismaksujen luettelointiin ja kirjaamisviranomaiselle tiedottamiseen liittyviä säännöksiä. Ne eivät koske maankäyttösopimuksia, joten en käsittele niitä tässä.

4.2.14 Maankäyttösopimusta koskevan riidan oikeuspaikka

Lakiluonnokseen 346. § on kirjoitettu seuraavasti:

Jos maankäyttösopimus koskee lain 21 luvussa tarkoitettua maankäyttömaksua tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta, käsitellään tätä koskeva riita-asia hallintotuomioistuimessa hallintoriita-asiana.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta sellaiseen lunastus- tai korvausasiaan, joka on laissa säädetyn mukaisesti käsiteltävä lunastustoimituksessa.

KRL 346 §:n 1. momenttiin luonnostellulla säännöksellä pyritään selventämään tulkinnanvaraisuutta, joka liittyy maankäyttösopimukseen kohdistuvien riitojen

ratkaisupaikasta. Edellä luvussa 3.1 todettiin, että oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa maankäyttösopimuksia ei voida jakaa selkeästi joko hallintosopimuksiksi tai yksityisoikeudellisiksi sopimuksiksi. Maankäyttösopimus voi sisältää sekä julkis- että yksityisoikeudellisia elementtejä.

Lainkohdan perusteluiden mukaan kahtiajako edelleen säilyisi. Maankäyttösopimusta koskeva riita, jonka peruste on julkisoikeudellinen, voitaisiin käsitellä hallintotuomioistuimissa hallintoriita-asiana. Julkisoikeudellisia ehtoja olisivat ne, jotka koskevat laissa säädetyn velvollisuuden toimeenpanoa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Esimerkiksi kiinteistönomistajan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisvastuuta koskevat ehdot olisivat tällaisia. Muita julkisoikeudellisia ehtoja olisivat esimerkiksi katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamista, kaavoituksen sisältöä ja kaavoituksen aloittamista koskevat ehdot. Yleisluontoisesti kaikki ehdot, jotka koskevat kunnan lakisääteisen velvoitteen hoitamista, olisivat tässä yhteydessä julkisoikeudellisia sopimusehtoja. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 511.]

Yksityisoikeudellisia sopimusehtoja koskevat riidat käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa. Näitä ehtoja ovat mm. maankäyttösopimusten yhteydessä tehtäviä kiinteän omaisuuden luovutuksia koskevat ehdot. Oikeuspaikan valintaan vaikuttaa siis edelleen se, mitkä sopimusehdot ovat erimielisyyden kohteina. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 511.]

KRL 346 §:n 2. momentissa tarkennettaisiin 1. momentissa tarkoitettujen riita-asioiden ja lunastuslain mukaisessa lunastustoimituksessa ratkaistavien asioiden välistä suhdetta. KRL:ssä olisi, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissakin on, monia lunastustoimituksissa ratkaistavia korvausasioita, kuten esimerkiksi yleisten alueiden lunastamiskorvaukset ja erilaiset haitankorvaukset. Sellaiset korvausasiat ratkaistaisiin jatkossakin lunastustoimituksessa. [Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi: 511.]

5 Maankäyttösopimukset Kuopiossa

Tässä luvussa käydään läpi maankäyttösopimukseen liittyvät Kuopion kaupungin maapoliittiset linjaukset. Lisäksi selostetaan maankäyttösopimusprosessia ja kunkin alakohdan lopussa tarkastellaan, millaisia vaikutuksia kaavoitus- ja rakentamislain voimaan tulolla olisi maankäyttösopimusprosessiin.

5.1 Linjapäätökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a -luvun tultua voimaan Kuopion kaupunginvaltuusto teki 15.11.2004 § 118 päätöksen uusien säännösten ottamisesta huomioon maankäyttösopimuskäytännössä.

Nykyisin maankäyttösopimuksia koskevat Kuopion kaupunginvaltuuston vuonna 2015 hyväksymän maapoliittisen ohjelman mukaiset periaatteet. Maapoliittisessa ohjelmassa on tunnistettu kolmenlaisia alueita, joissa sovelletaan erilaisia maankäyttösopimusperiaatteita: asemakaavattomat alueet, asemakaavan muutosalueet ja kuntaliitosalueet. Maankäyttösopimukseen liittyviä periaatteita selostetaan luvuissa 5.1.1–5.1.4.

KRL 140 §:n 5. momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta julkaista maanpolitiikan ohjelmassaan maankäyttömaksujen perusteet, jos ne merkittävästi poikkeavat KRL:ssä säädettävistä toteuttamismaksun perusteista. Lisäksi maanpolitiikan ohjelman yhteydessä on julkaistava mahdolliset kunnan maankäyttösopimuksissa soveltamat malliehdot.

KRL:n voimaantulo edellyttäisi Kuopion kaupungilta maapoliittisen ohjelman päivittämistä. Päivitystyön yhteydessä olisi käytävä läpi ja hyväksyttävä maankäyttömaksujen perusteet sekä maankäyttösopimusten malliehdot KRL:n mukaisesti.

5.1.1 Maankäyttösopimukset asemakaavattomilla alueilla

Pääperiaatteena on, että keskeisen kaupunkialueen laajenemisaalueilla Kuopion kaupunki ei pääsääntöisesti tee asemakaavoittamattomia alueita koskevia maankäyttösopimuksia [Maapoliittinen ohjelma: 24]. Näillä alueilla maa-alueet pyritään ostamaan kaupungin omistukseen ennen osayleiskaavoitusta ja viimeistään asemakaavoitusvaiheessa kaupungin maanomistuksen kattavuuden tulisi olla hyvä [Maapoliittinen ohjelma: 23].

Maankäyttösopimuksia keskeisellä kaupunkialueella voidaan Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan kuitenkin tehdä kaavoitettavan alueen kannalta vähämerkityksisten pienten maa-alueiden kohdalla, joiden hankkimista kaupungille ei ole välttämätöntä [Maapoliittinen ohjelma: 24].

Kuopion kaupungin maapoliittisen ohjelman mukaan maankäyttösopimusten mukaiset korvaukset määritellään tällöin asemakaavasta aiheutuvan hyödyn mukaisesti asemakaavoituksesta aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia soveltamalla [Maapoliittinen ohjelma: 24]. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että arvioidut yhdyskuntarakentamisen kustannukset on jyvitetty maankäyttösopimuskumppaneille asemakaavan aiheuttaman rakennusoikeuden suhteessa tai kustannukset on peritty määrittelemällä korvaukseksi 30 % asemakaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta.

Kaavatyö keskeytetään tai kaupunki määrää kehittämiskorvauksen, jos maankäyttösopimukseen ei päästä [Maapoliittinen ohjelma: 24]. Kehittämiskorvauksia ei ole määrätty millään alueilla Kuopiossa.

5.1.2 Asemakaavojen muutosalueet

Kuopion kaupungin maapoliittisen ohjelman mukaan maankäyttösopimuksia tehdään asemakaavojen muutosalueilla. Sopimusten tarkoituksena on periä maanomistajilta korvauksia asemakaavamuutosten aiheuttamista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. [Maapoliittinen ohjelma: 24.]

Kuopion kaupungin maapoliittiset periaatteet edellyttävät, että maanomistajan kanssa neuvotellaan MRL 12 a -luvussa tarkoitettu maankäyttösopimus, kun asemakaavan muutoksesta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Sopimusta ei edellytetä, jos hyöty on vähäinen. Kaavatyö keskeytetään tai kaupunki määrää kehittämiskorvauksen, jos maankäyttösopimukseen ei päästä. [Maapoliittinen ohjelma: 25.]

Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan maankäyttösopimuksen neuvottelupohjana pidetään asemakaavaehdotusta, joka on ollut julkisesti nähtävänä ja jonka kaupunkirakennelautakunta on hyväksynyt [Maapoliittinen ohjelma: 25]. Tällä varmistetaan se, että maankäyttösopimus neuvotellaan ja tehdään MRL 91 b §:n 2. momentin mukaisella tavalla.

Kuopion maapoliittisessa ohjelmassa todetaan, että maankäyttösopimuksessa sovitaan tapauskohtaisesti korvauksesta, jolla maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaus on pääsääntöisesti 30 % asemakaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta. Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan korvaus on kuitenkin neuvoteltava kaupungille aiheutuvien todellisten kustannusten perusteella, jos 30 % arvonnoususta ei riitä kattamaan kaupungille aiheutuvia kustannuksia. Rahana maksettava korvauksen lisäksi vastike voi muodostua maanluovutuksista. Lisäksi voidaan sopia tarpeen mukaan myös muista ehdoista kuten esimerkiksi toteutusaikatauluista, rasitteista yms. seikoista. [Maapoliittinen ohjelma: 25.]

5.1.3 Täydennysrakentamisen edistäminen

Kuopion maapoliittisten periaatteiden mukaan täydennysrakentamista voidaan edistää antamalla joissain tapauksissa yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksista alennusta. Joissain tapauksissa korvaus voidaan jättää kokonaan perimättä.

Yhdyskuntarakentamisen korvauksesta voidaan antaa enintään 80 %:n alennus, jos asemakaavan muutos mahdollistaa hissittömän asuinrakennuksen

laajennuksen ja samassa yhteydessä rakennukseen asennetaan hissi. Tällä pyritään edistämään hissien rakentamista. [Maapoliittinen ohjelma: 26.]

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksesta voidaan antaa 30 %:n alennus sellaisissa tapauksissa, joissa olevaa asuinkerrostaloa korotetaan kaavoittamalla lisärakennusoikeutta olevan kerrostalon kerrosluvun lisäämiseksi. Ullakkorakentamisen mahdollistavissa asemakaavamuutoksissa korvaus voidaan jättää kokonaan perimättä. [Maapoliittinen ohjelma: 26.]

Täydennysrakentamista koskevien alennusten myöntäminen on sopimuskäytännössä jäänyt vähäiseksi. Vuoden 2015 jälkeen alennusta korvauksesta on myönnetty yhdessä maankäyttösopimuksessa.

5.1.4 Kuntaliitosalueet

Kuopion kaupunkiin on 2000-luvulla liittynyt useita naapurikuntia. Maapoliittisessa ohjelmassa on todettu, että kuntaliitosalueilla ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa keskeisen kaupunkialueen maapoliittisia periaatteita sellaisenaan, koska rakentamisen paine on maaseutumaisilla kuntaliitosalueilla pienempi. Lisäksi kuntien aiemmin harjoittamat käytännöt ovat olleet erilaisia. [Maapoliittinen ohjelma: 25.]

Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan liitoskuntien kuntakeskuksissa ja Kurkimäessä maankäyttösopimuksia voidaan tehdä myös uusien asemakaava-alueiden toteuttamisessa. Tällöin osana sopimusmenettelyä vaaditaan, että maanomistaja ja kaupunki tekevät maankäyttösopimuksen rinnalla raakamaakaupan. Kaupungin on siis saatava maanomistusta ja omaa tonttitarjontaa kaavoitettavalle alueelle. Tämä menettely edellyttää, että alueen toteutuskustannukset ja oletettu toteutusaikataulu ovat hallittavissa. [Maapoliittinen ohjelma: 26.]

Tahkon matkailualue tuli Kuopion alueeseen Nilsiään kaupungin liittyessä Kuopion kaupunkiin. Raakamaan ostamisen lisäksi Tahkon matkailualueella

voidaan maankäyttösopimuksia tehdä kuten kuntaliitosalueilla. [Maapoliittinen ohjelma: 27.]

5.1.5 KRL:n vaikutukset Kuopion linjapäätöksiin

Kaavoitus- ja rakentamislaki mahdollistaisi voimaantullessaan edelleen kunnille laajan vapauden päättää maapoliittisista periaatteistaan. Kunnan olisi KRL 135 §:n mukaan noudatettava maapoliitiikassaan avoimuutta ja kohdeltava kiinteistönomistajia tasapuolisesti. Lisäksi maankäyttösopimuksia koskisivat KRL 136 §:n vaatimukset hyvän hallinnon noudattamisesta.

Kaavoitus- ja rakentamislaki ei voimaan tullessaan toisi Kuopion kaupungille veloitetta muuttaa maankäyttösopimuksia koskevia yleisperiaatteita, jotka koskevat maankäyttösopimusten käyttämistä maapoliitiikan välineenä keskeisellä kaupunkialueella ja muilla alueilla. Sen sijaan maankäyttökorvauksen määräytymistä koskeva periaate, jonka mukaan korvaus on pääsääntöisesti 30 % asemakaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta, voi tulla tarkasteltavaksi. Kyseistä asiaa tarkastellaan myöhemmin.

5.2 Prosessi

Kuopion kaupungin maankäyttösopimusprosessia on tarkasteltu ja kehitetty viikoksi joulukuussa 2018 laatimalla asiakirjat maankäyttösopimusprosessin rajauksesta ja prosessikuvauksesta. Rajaus on liitteenä 1 ja prosessikuvaus liitteenä 2.

Prosessikuvauksen mukaan Kuopion maankäyttösopimusprosessin tehtävät ovat seuraavat:

- maankäyttösopimusten neuvottelu ja valmistelu yksityisessä omistuksessa olevia maa-alueita koskevien asemakaavamuutosten yhteydessä
- neuvotellun sopimuksen hyväksymistä koskevan kaupungin päätöksenteon valmistelu
- sopimuksen allekirjoittaminen

- sopimuskorvauksen laskuttaminen
- tietojen toimittaminen kirjanpitoon
- sopimusehtojen valvonta.

Prosessikuvauksessa on tunnistettu useita rooleja ja tehtäviä, jotka ovat taulukon 1 mukaiset.

Taulukko 1. Kuopion kaupungin maankäyttösopimusprosessin roolit ja tehtävät.

Rooli	Tehtävänimikkeet tai toimijat, jotka toimivat tässä roolissa	Tehtävät	Osaaminen
Kiinteistönomistaja			
Valmistelija	kiinteistöjohtaja, tonttipäällikkö, tonttiasiamies, maankäyttöinsinööri	Lähtötietojen hankinta, sopimusneuvottelut, sopimusluonnoksen valmistelu, päätösesityksen valmistelu. Sopimuskorvauksen laskutus ja allekirjoitustilaisuuksien järjestäminen, jos sopimus sisältää maa-alueiden omistusoikeuden siirtymistä. Tietojen toimittaminen kirjanpitoon.	kiinteistöalustus ja -arviointi, lakimiestason juridinen osaaminen, kaava-suunnittelu, yhdyskuntatekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannuslaskenta, kunnallishallinnon tuntemus, toimisto-ohjelmistojen käyttö
Päätöksentekijä	Kaupunginhallitus	Päätösesityksen lukeminen ja päätöksen tekeminen	
Kaupunginkanslia	Lakimies	Jos sopimus koskee vain kaupungille maksettavaa rahakorvausta, niin lakimies laskuttaa	Sopimusjuridiikan tuntemus.

		korvauksen, sopii sopimuksen allekirjoittamisesta ja ilmoittaa allekirjoittamisesta valmistelijalle.	
Nimenkirjoittaja	Lakimies, hallintojohtaja, kaupunginjohtaja	Sopimuksen allekirjoittaminen	
Kiinteistöarvioija	AKA-arvioijat	Kiinteistöarvioiden laatiminen tarvittaessa.	Markkinatuntemus, AKA-pätevyys

Käytännössä roolit eivät kaikissa maankäyttösovimustapauksissa ole samat. Tapauskohtaisesti rooleja voi olla muitakin tai niitä voidaan yhdistellä. Esimerkiksi kiinteistöjohtaja allekirjoittaa maankäyttösovimukset valtakirjalla aika usein.

5.2.1 Prosessin käynnistyminen

Kaavoituksen kohteena olevan maanomistajan tai kaavamuutosta haluavan maanomistajan kanssa käydään neuvottelu kaavoitustyön käynnistämisen mahdollisuudesta. Samalla käydään keskustelu kaavoitukseen liittyvistä sovimustarpeista. Maanomistajalle kerrotaan, että ennen kaavoituksen virallista käynnistämistä on tehtävä kaavoituksen käynnistämistä koskeva sovimus. Sen tekeminen ei sisälly liitteinä 1 ja 2 olevaan prosessirajaukseen eikä -kuvaukseen, koska on sovitettu, että kaavoituksen käynnistämissovimuksen laatii ja tekee asemakaavoitusyksikkö.

Samassa yhteydessä käydään keskustelu maankäyttösovimusperiaatteista. Maanomistajalle kerrotaan korvauksen määräytymisperusteet tässä vaiheessa, jotta maanomistaja voi varautua asiaan ja harkita osallistumistaan asemakaavahankkeeseen. Maankäyttösovimusprosessin katsotaan Kuopiossa käynnistyvän tästä, vaikka mitään virallisia päätöksiä ei vielä tehdäkään.

KRL ei toisi muutosta maankäyttösovimusprosessin käynnistymiseen. Lakimuu-
toksen jälkeenkin on mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hyvä käydä

keskustelu siitä, mihin kiinteistönomistajan kaavoitusprosessin yhteydessä on sitoutumassa.

5.2.2 Neuvottelut ja päätöksenteko

Maankäyttösopimusneuvotteluita käydään asemakaavoituksen rinnalla sitä mukaa, kun asemakaavoitus ja suunnittelu etenevät. Tarkat neuvottelut käydään, kun asemakaavaehdotus on valmis. Tällöin neuvotellaan maankäyttösopimuksen mukainen korvaus ja muu sopimuksen sisältö. Kuopion kaupunki käyttää ruutukaava-alueen maankäyttösopimuksissa mallipohjaa, jota voidaan soveltaa sellaisissa kaavamuutoksissa, joissa kaavoituksen kohteena olevan kiinteistön rajat eivät muutu ja sovitaan pelkästä korvauksesta. Nykyisin käytettävä mallipohja on liitteenä 3. Monimutkaisemmissa kaavamuutoksissa sopimuksen sisältöä laajennetaan tarpeen mukaan.

Kun varsinaiset neuvottelut maankäyttösopimuksen sisällöstä alkavat, olisi neuvottelijan KRL 136 §:n mukaisesti esitettävä kiinteistönomistajalle selvitys maan arvosta, alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista tai muista asian ratkaisemiseen vaikuttavista tiedoista. Lisäksi kiinteistönomistajalle olisi KRL 136 §:n mukaan selvitettävä, että mitä maapolitiikan toimenpiteiden käytöstä lausutaan maapoliittisessa ohjelmassa.

Kiinteistönomistajalle olisi siis kerrottava lähtötiedot, mihin sopimuksen sisältö perustuu. Tämä on kunnille uusi velvoite, joskin hyvän hallinnon vaatimukset ovat edellyttäneet lähtötietojen kertomista jo nykyisenkin lainsäädännön aikana. Neuvotteluissa on jo nyt esitetty, että mihin kaupungin edustajien ehdottama maankäyttösopimuksen sisältö perustuu, joten KRL 136 § ei sinänsä toisi uusia tehtäviä.

KRL 140 §:n 5. momentin mukaan kunnan olisi julkaista maankäyttösopimuksissa sovellettavat malliehdot. Lakimuutos edellyttää tietenkin maankäyttösopimuksissa sovellettavan mallipohjan uusimista. Liitteenä 4 on KRL:n mukainen maankäyttösopimuksen mallipohja. KRL 140 §:n 5. momentin mukaisesti

malliehtoihin kuuluvat kaikki maankäyttömaksujen perusteet, siis myös mahdolliset alennusperusteet. Kuopion kaupungin mallisopimus pohjaan ei alennusehtoja ole lisätty. Alennusehdot ja muut maksujen määrittämisen perusteet täytyy hyväksyä maapoliittisen ohjelman yhteydessä.

5.2.3 Maankäyttösopimuksista tiedottaminen

Maankäyttösopimusten tekemiseen liittyvistä aikeista tiedotetaan vuosittaisessa kaavoituskatsauksessa, jossa luetellaan kaavatyöt, joiden yhteydessä on tarkoitus tehdä maankäyttösopimus. Lisäksi jokaisen maankäyttösopimusta edellyttävän asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa kerrotaan aikeesta tehdä maankäyttösopimus. Tällöin MRL 91 b §:n 4. momentin säännös maankäyttösopimuksesta tiedottamisesta tulee täytettyä. Lisäksi maankäyttösopimuksen tekemistä koskeva kaupunginhallitukseen käsiteltäväksi menevä päätösesitys julkaistaan internetissä kuntalain edellyttämällä tavalla.

KRL 141 §:n 1. momentin mukaan kunnan olisi tiedotettava aikeestaan tehdä maankäyttösopimus ja tiedottaminen olisi tehtävä KRL 63 §:n mukaisen kaavojen tietoaineiston yhteydessä. Tekeillä olevasta ja jo tehdystä maankäyttösopimuksesta olisi tiedotettava kaavoituksen vuorovaikutuksen yhteydessä sopivoin tavoin.

Kaavojen tietoaineisto vastannee MRL:n mukaista kaavoituskatsausta, paitsi että uudenlainen tietoaineisto olisi jatkuvasti päivittyvä. Tältä osin Kuopion maankäyttösopimusprosessiin ei aiheudu muutosta. Kaavan tietoaineistoon tulevat maankäyttösopimuksia koskevat tiedot käydään asemakaavoitusyksikön kanssa läpi tietoaineiston laadinta- ja päivitysvaiheissa. Maankäyttösopimusprosessissa tämä tehtävä kuuluu tonttipäällikön vastuulle.

Kaavoituksen vuorovaikutuksen yhteydessä tapahtuvasta tiedottamisesta huolehtii maankäyttösopimuksen valmistelija yhteistyössä asemakaavan valmistelijan kanssa. Tällainen tiedottaminen voi tapahtua esimerkiksi asemakaavan eri valmisteluvaiheita koskevan päätösesitysten yhteydessä. Kuopiossa

maankäyttösopimus tehdään tavallisesti asemakaavaehdotuksen julkisen nähtävillä olon jälkeen kaupunginhallituksen hyväksytyä asemakaavaehdotuksen, jolloin maankäyttösopimuksesta tiedottaminen tapahtuu valtuustolle menevässä kaavan hyväksymistä koskevassa päätösesityksessä.

KRL 141 §:n 2. momentin mukaan asemakaavoitusta koskevan tiedottamisen yhteydessä olisi tuotava esille, sovitaanko maankäyttösopimuksessa maankäyttömaksusta. Samalla olisi arvioitava ja tiedotettava sopivalla tarkkuudella, miten maksutulo kohdistuu asemakaavahankkeesta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Koonnos 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista olisi esitettävä vuosittaisessa maapolitiikan yhteenvedossa.

KRL 141 §:n 2. momentissa säädettävät tehtävät olisivat uusia Kuopion maankäyttösopimusprosessiin. Maankäyttömaksun tarpeellisuus ja maksuvelvollisuus selviävät ja tarkentuvat asemakaavan valmistelun yhteydessä. Maankäyttösopimuksen valmistelija on keskeisessä roolissa KRL 141 §:n 2. momentissa tarkoitettujen tietojen kokoamisessa, koska valmistelija osallistuu tärkeimpiin asemakaavaa koskeviin valmistelukokouksiin. Tietojen kokoaminen organisoidaan yhteispalaverissa, johon osallistuvat asemakaavoituksen, kunnallisteknisen suunnittelun ja kunnallistekniikan rakennuttamisyksikön edustajat. Maankäyttösopimuksen valmistelija kokoaa tiedot asiakirjaan, joka julkaistaan asemakaavaa koskevan päätösesityksen yhteydessä.

5.2.4 Maankäyttösopimusta koskeva päätös ja sen toimeenpano

Kuopion kaupungin hallintosäännön mukaan maankäyttösopimuksista päättää kaupunginhallitus. Neuvotellusta maankäyttösopimuksesta valmistellaan päätösesitys kaupunginhallituksen käsiteltäväksi sen jälkeen, kun kaupunkirakennelautakunta on hyväksynyt asemakaavaehdotuksen ja se on ollut julkisesti nähtävillä MRL 65 §:n mukaisesti.

Päätös pannaan toimeen sen jälkeen, kun kaupunginhallitus on hyväksynyt maankäyttösopimuksen. Sopimuksen allekirjoitus tapahtuu joko

kaupunginkanslian toimeenpanemana, jolloin lakimiehen valmistelusta hallintojohtaja ja kaupunginjohtaja allekirjoittavat sopimuksen, tai maankäyttösopimuksen valmistelijan toimeenpanemana, jolloin kiinteistöjohtaja valtakirjalla allekirjoittaa sopimuksen. Pääsääntö on, että korvaus maksetaan sopimuksen tekemisen yhteydessä. Korvauksen maksamiseksi maanomistajalle lähetetään lasku ennen sopimuksen allekirjoittamista.

KRL:stä ei aiheutuisi muutosta Kuopion kaupungin päätöksentekoon, joka tapahtuu kuntalain mukaisesti. Maankäyttösopimuksen valmistelija huolehtii siitä, että maankäyttösopimusta koskeva päätösesitys valmistellaan oikea-aikaisesti kulloinkin voimassa olevan hallintosäännön mukaisen toimivaltaisen toimielimen päätettäväksi.

Maankäyttösopimusta koskevan päätöksen toimeenpano on järkevintä asettaa maankäyttösopimuksen valmistelijan vastuulle. Tällöin korvauksen laskutus, sopimuksen allekirjoitusten hankkiminen ja tietojen merkitseminen KRL 138 §:n 2. momentissa tarkoitettuun vuosittaiseen maapolitiikan yhteenvetoon on yksissä käsissä.

5.2.5 Toimet sopimuksen tekemisen jälkeen

Korvauksen maksamisen ja sopimuksen allekirjoituksen jälkeen asemakaavaehdotus lähetetään kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi lopullista hyväksymistä varten. Maankäyttösopimuksen valmistelija ilmoittaa sopimuksen allekirjoittamisesta kaupunginkansliaan, joka valmistelee kaupunginvaltuuston kokousten asialistat.

Kuopiossa tehdyissä maankäyttösopimuksissa on sovittu esimerkiksi maa-alueiden luovuttamisista asemakaavan voimaantulon jälkeen, ARA-rakentamisen määrästä ja rakentamisen aikataulusta. Maa-alueiden luovutukset on tehtävä ajallaan ja muiden ehtojen toteutumisesta on seurattava, jotta mahdollisiin sopimusrikkomuksiin voidaan tarvittaessa puuttua. Maankäyttösopimuksen valmistelija huolehtii maankäyttösopimuksessa sovittujen ehtojen toteutumisen

seuraamisesta. Valmistelija huolehtii myös maankäyttösopimusta koskevien tietojen merkitsemisestä KRL 138 §:n 2. momentissa tarkoitettuun kaupungin maapolitiikan yhteenvetoon.

KRL 157 §:n 1. momentissa säädettäisiin kunnan ylläpitämästä yhdyskuntarakentamisen toimenpiteet ja niiden KRL 146 §:ssä tarkoitettut kustannukset sisällyttäessä tietoaineistosta. Sen avulla olisi oltava mahdollista kohdistaa kustannuslaskelmat ja kustannukset asemakaava-alueittain ja toimenpiteittäin. Tällaisen tietoaineiston laatiminen edellyttäisi paikkatietojärjestelmän hankintaa, käyttöönottoa ja ylläpidon organisointia, mikä on tästä opinnäytetyöstä erillinen projekti. Järjestelmän käyttöönotto ja ylläpito eivät kuulu maankäyttösopimusprosessiin, joten niitä ei tässä opinnäytetyössä selvitetä enempää.

5.2.6 Tarkistukset maankäyttösopimusprosessiin

Maankäyttösopimusprosessin rajausta ja -kuvausta on tarkasteltu KRL:n pykälien aiheuttamien tehtävälisäysten kannalta. Prosessin rajaus on liitteenä 5 ja prosessikuvaus liitteenä 6.

Prosessin rajaus on suunnilleen sama kuin ennen. Asiakirjaan on tehty vain vähäisiä lisäyksiä, jotka koskevat tietojen hankintaa ja maapolitiikan yhteenvettoa.

Prosessikuvauksessa on tunnistettu uusia tehtäviä ja rooleja. Maankäyttöprosessin tehtävät ovat seuraavat:

- maankäyttösopimusten neuvottelu ja valmistelu yksityisessä omistuksessa olevia maa-alueita koskevien asemakaavamuutosten yhteydessä
- yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskevien tietojen pyytäminen ja kokoaminen
- neuvotellun sopimuksen hyväksymistä koskevan kaupungin päätöksenteon valmistelu
- maankäyttösopimuksia koskevan tiedottamisen valmistelu
- sopimuksen allekirjoittaminen
- sopimuskorvauksen laskuttaminen

- tietojen toimittaminen kirjanpitoon
- tietojen merkitseminen maapolitiikan yhteenvetoon
- sopimusehtojen valvonta.

Prosessikuvaukseen on lisätty kaksi uutta roolia: kiinteistöjohtaja ja tonttipäällikkö. Samat tehtävänimikkeet ovat myös erilaisissa tehtävissä maankäyttösopimusten valmistelussa. Kyseiset roolit on kuitenkin lisätty, koska niille on omat tehtävänsä. Palveluprosessissa olevat roolit ovat taulukon 2 mukaiset.

Taulukko 2. Maankäyttösopimusprosessin roolit ja tehtävät.

Rooli	Tehtävänimikkeet tai toimijat, jotka toimivat tässä roolissa	Tehtävät	Osaaminen
Kiinteistönomistaja			
Kiinteistöjohtaja	Kiinteistöjohtaja	Maapolitiikan johtaminen, mm. maankäyttösopimusperiaatteiden ja maksuperusteiden valmistelu ja sopimus toiminnan ohjaaminen	kiinteistötalous ja -arviointi, lakimiestason juridinen osaaminen, kaava-suunnittelu, yhdyskuntatekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannuslaskenta, kunnallishallinnon tuntemus, toimisto-ohjelmistojen käyttö
Tonttipäällikkö	Tonttipäällikkö	KRL 63 §:ssä tarkoitetun kaavojen tietoaineiston laadintaan ja päivitykseen osallistuminen.	kiinteistötalous ja -arviointi, lakimiestason juridinen osaaminen, kaava-suunnittelu, yhdyskuntatekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannuslaskenta, kunnallishallinnon tuntemus, toimisto-ohjelmistojen käyttö

Valmistelija	kiinteistöjohtaja, tonttipäällikkö, maankäyttöinsinöörit	<p>Lähtötietojen hankinta ja kertominen kiinteistönomistajalle, sopimusneuvottelut, sopimusluonnoksen valmistelu, päätösesityksen valmistelu.</p> <p>Maankäytösopimuksista tiedottaminen KRL 141 §:n mukaisella tavalla yhteistyössä kaavoituksen kanssa.</p> <p>Sopimuskorvauksen laskutus ja allekirjoitustilaisuuden järjestäminen, jos sopimus sisältää maa-alueiden omistusoikeuden siirtymistä.</p> <p>Tietojen pyytämisen kokoaminen maapolitiikan yhteenvedoa varten.</p> <p>Tietojen toimittaminen kirjanpitoon.</p>	kiinteistötalous ja -arviointi, lakimiestason juridinen osaaminen, kaava-suunnittelu, yhdyskuntatekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannuslaskenta, kunnallishallinnon tuntemus, toimisto-ohjelmistojen käyttö
Päätöksentekijä	Kaupunginhallitus	Päätösesityksen lukeminen ja päätöksen tekeminen	
Kaupunginkanslia	Lakimies	Tarvittaessa tarkistaa sopimusasiakirjat ja niitä koskevat sopimuskumppaneiden päätökset.	Sopimusjuridiikan tuntemus.
Nimenkirjoittaja	Lakimies, hallintojohtaja, kaupunginjohtaja, kiinteistöjohtaja	Sopimuksen allekirjoittaminen	

Kiinteistöarvioija	AKA-arvioijat	Kiinteistöarvioiden laatiminen tarvittaessa.	Markkinatuntemus, AKA-pätevyys
--------------------	---------------	--	--------------------------------

5.3 Voimassa olevat korvauserusteet

Kuten edellä todettiin, Kuopion maapoliittisessa ohjelman mukaisesti yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaus on pääsääntöisesti 30 % asemakaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta. Aluksi kaavoituksen kohteena olevalle maalle arvioidaan lähtöarvo ennen kaavoitusta vallitsevan käyttötarkoituksen ja rakennusoikeuden mukaisesti. Seuraavaksi arvioidaan maan uusi arvo laaditun kaavaehdotuksen mukaisesti. Tavallisimmin arvioinnin kohteena on käyttötarkoitusten mukaisten rakennusoikeuksien hinnat euroa/kerrosneliometri. Kaavamuutoksen ollessa kyseessä lähtöarvo ja saadaan kertomalla voimassa olevan asemakaavan mukainen rakennusoikeuden määrä käyttötarkoituksen mukaisella kerrosneliömetrihinnalla. Vastaavasti loppuarvo saadaan kertomalla uuden suunnitelman mukainen rakennusoikeus uuden käyttötarkoituksen kerrosneliömetrihinnalla.

Maan arvonnousu saadaan uuden arvon ja lähtöarvon erotuksena. Korvaus on pääsääntöisesti 30 % arvojen erotuksesta. Suurimmassa osassa asemakaavamuutoksia neuvottelujen kohteena on juuri arvonnousu eli lähtöarvon ja uuden arvon arvioinnin perusteet.

Tarvittaessa arvioinnissa käytetään apuna ulkopuolisia kiinteistöarvioitsijoita hankkimalla arviolausunnot neuvottelujen tueksi. Näin toimitaan etenkin silloin, kun neuvottelijoilla ei ole riittävästi markkinahintatietoa korvauksen määrittelyä ja neuvottelua varten tai neuvotteluissa ilmenee epäluottamusta neuvottelijoiden suorittamaa arviointia kohtaan.

Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan on korvaus kuitenkin neuvoteltava kaupungille aiheutuvien todellisten kustannusten perusteella, jos 30 % maan

arvonnoususta ei riitä kattamaan kaupungille aiheutuvia kustannuksia. Tällaisia tapauksia on ollut harvoin. Kuopion Asemanseudun kaavamuutoksen yhteydessä tehtiin maankäytösopimus, jossa kunnallistekniikan toteuttamisen arvioidut ja toteutuneet kustannukset jyvitettiin kahden maanomistajan eli Kuopion kaupungin ja VR Yhtymä Oy:n kesken niille kaavoitettavien rakennusoikeuksien suhteessa.

5.4 Korvausperusteiden tarkastelu

Tässä luvussa selvitetään maankäyttökorvausten määräytymisperusteita Kuopiossa. Selvityksissä keskitytään Kuopion ruutukaavakeskustan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, koska suurin osa maankäytösopimuksista tehdään kyseisellä alueella. Ruutukaava-alueella asemakaavan muutokset ovat tavallisesti yhtä tonttia tai yhtä korttelia koskevia. Tällaisista kaavamuutoksista ei yleensä aiheudu välittömiä toteutuskustannuksia kaupungille, koska kaava-alueelta palveleva yhdyskuntarakenne on toteutettu jo aikaisemmin. Kaavamuutosalueita ja maankäytösopimusalueita palveleva katuverkko sekä puisto- ja virkistysalueet ovat kaavamuutosalueiden ulkopuolella. Tällöin on ratkaistava, miten kaavamuutosalueiden ulkopuolella tapahtuneen yhdyskuntarakentamisen kustannukset jyvitetään kaavoitettaville alueille.

5.4.1 Maankäytösopimuksissa toteutuneet korvaukset

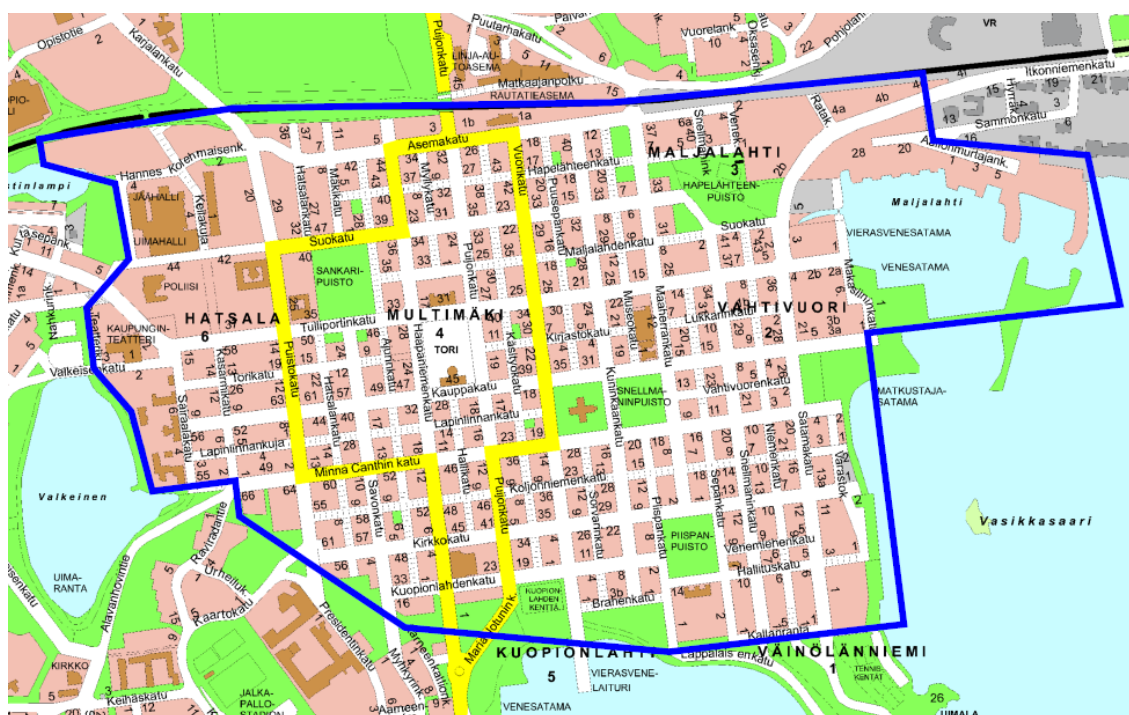
Opinnäytetyön yhteydessä on selvitetty Kuopion kaupungin vuosina 2012–2022 kuvassa 1 esitetyllä tarkastelualueella tekemistä maankäytösopimuksista arvioidut maa-alueiden arvonnousut ja korvaustasot. Arvonnousut vaihtelivat kiinteistöittäin huomattavasti sijainnin, rakennusoikeuden lisäyksen ja käyttötarkoitusten perusteella. Arvonnousut ovat olleet 429 000 euroa–5 265 000 euroa.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksia on maankäytösopimuksissa peritty keskimäärin 86 euroa kaavoitettua kerrosalaneliometriä kohden. Korvaukset ovat olleet 32–128 euroa/k-m². Yksikkökorvaukseen vaikuttavia tekijöitä ovat olleet sopimuksen tekovuosi, sijainti ja aikaisemman kaavan

mukainen käyttötarkoitus ja rakennusoikeus suhteessa uuteen asemakaavaan. Maankäyttösopimusaineistosta poistettiin selkeät erikoistapaukset, jotka sisälsivät runsaasti asemakaavassa säilytettäväksi osoitettua rakennuskantaa ja joissa neliometriä kohden laskettu korvaus siten poikkesi muista sopimuksista.

5.4.2 Kustannus selvitykset

Kustannus selvitykset tehtiin arvioimalla MRL 91 e §:ssä tarkoitettulla tavalla kustannukset, jotka aiheutuisivat nykyisen yhdyskuntarakenteen aikaan saamiseen. Tarkastelu rajattiin Kuopion ruutukaavakeskustaan ja siihen välittömästi rajautuviin alueisiin, joilla maankäyttösopimukset tavallisimmin tehdään Kuopiossa. Kuvassa 1 on esitetty kartta tarkastelualueesta.



Kuva 1. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten tarkastelualue.

Tarkastelualueelta laskettiin ensin Kuopion kaupungin omistamien asemakaavojen mukaisten yleisten alueiden pinta-alat. Yleisiä alueita ovat katu-, puisto-, tori- ja liikennealueet. Rajauksen sisällä olevat vesialueet jätettiin pinta-alalaskennasta pois. Taulukko pinta-aloista on liitteenä 7.

Pinta-alojen laskennan jälkeen arvioitiin Kuopion kaupungin vastuulla olevien yleisten alueiden toteutuskustannukset tarkastelualueelta. Kustannusarvio tehtiin Kuopion kaupungin kunnallisteknisessä suunnitteluyksikössä Fore-kustannuslaskentaohjelmistolla. Kustannusarvion laskentaan sisällytettiin katujen, puistojen ja muiden kaupungin vastuulla olevien yleisten alueiden toteutuskustannukset. Vesihuolto-, hulevesi-, tietoliikenne-, kaukolämpö- ja kaukokylmäverkostojen kustannukset jätettiin pois, koska niiden kustannukset peritään erikseen eikä niitä rahoiteta maankäyttösopimusten korvauksilla. Kustannusarvio tehtiin karkealla tasolla arvioimalla keskimääräisesti eri laatutasoa olevien yleisten alueiden määrä.

Fore-ohjelmisto antoi yleisten alueiden toteutuksen kustannusarvioksi noin 115,3 miljoonaa euroa ilman arvonlisäveroa. Summa sisältää tilaajatehtävät. Tämä on suuntaa antava kustannusarvio siitä, kuinka paljon kuvassa 1 esitetyn tarkastelualueen yhdyskuntarakentaminen Kuopion kaupungille maksaisi, jos se toteutettaisiin nyt. Kustannusarvio on liitteessä 8.

Tarkastelualue on yhtä kokonaisuutta, Kuopion kaupunkikeskustaa. Kun pohdittiin sitä, kuinka tarkastelualueen yleiset alueet palvelevat sen kiinteistöjä ja kuinka kustannukset jyvitetään kaavoituksen kohteena oleville kiinteistöille, päädyttiin kerrosalaperusteiseen jyvitykseen. Tarkastelualueella ei ole tarkoituksenmukaista jyvittää tiettyjä katuosuuksia tai puistoalueita vain tiettyjä kiinteistöjä palveleviksi. Sen määrittely, kuinka paljon jokin yleinen alue palvelee tiettyä kiinteistöä, on mahdotonta. Kerrosalan määrä kuvaa kiinteistön aiheuttaman käytön määrää, joten sitä voidaan käyttää kustannusten jakoperusteena.

Tarkastelualueella oleva yhteenlaskettu rakennusten kerrosala selvitettiin rakennus- ja huoneistorekisterin tietojen avulla. Tarkastelualueella oli joulukuussa 2022 kerrosalaa yhteensä noin 1 399 000 k-m². Arvion mukainen yhdyskuntarakentamisen kustannus tarkastelualueen yleisistä alueista on noin 82 e/k-m². Tätä voidaan pitää keskimääräisenä yhdyskuntarakentamisen kustannuksena tarkastelualueella.

Toteutuneiden yhdyskuntarakentamisen kustannusten selvittämistä varten taloussuunnittelija poimi TCM Rakla -nimisestä ohjelmasta kustannustiedot vuosilta 2011–2022. Kustannustiedot sisältävät keskusta-alueen katujen ja yleisten alueiden toteutuneet rakentamiskustannukset. Kävi ilmi, että toteutuneet kustannukset ovat järjestelmästä hyvin hankalasti saatavissa eivätkä tallennetut kustannustiedot sisällä kaikkia pohjatutkimusten eikä suunnittelun kustannuksia. Lisäksi ilmeni, että kirjanpitolain määräysten mukaan kustannustietoa on säilytettävä vain 10 vuoden ajalta. Siksi kustannustietoja ei ole saatavilla KRL 146 §:n 2. momentin tarkoittamalla tavalla 15 vuoden ajalta.

Toteutuneiden kustannusten selvitykseen lisättiin arvioidut keskustan yleisten alueiden investointikustannukset vuosilta 2023–2026. Näiden vuosien kustannusarviot selvitettiin Kuopion kaupungin kaupunkiympäristön palvelualueen vuotta 2023 käyttösuunnitelmasta, joka sisältää investointisuunnitelman määrärahasolla vuoteen 2026. Käyttösuunnitelmasta kustannus selvitykseen poimitiin keskustakohteet. Kustannus selvityksen mukaan tarkastelualueella keskustan yleisten alueiden toteutus- ja peruskorjauskustannukset vuosilta 2011–2026 ovat yhteensä noin 39 miljoonaa euroa.

Edellä todettuja maankäytösopimusten korvausten perusteena olleita arvonnousuja voidaan pitää erityisen merkittävänä. Se mahdollistaisi kehittämiskorvauksen perimisen MRL:n 91 e §:n 1. momentissa tarkoitetulla tavalla eli arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevan, 91 d §:ssä tarkoitetun yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi.

Oikeuskirjallisuudessa usealta taholta edellytettiin maankäytösopimuksissa soveltavilta korvauksilta kustannusvastaavuutta tai vähintään kustannusyhteyttä. KKO:n ratkaisussa 2016:8 kuitenkin todettiin, että maankäytösopimuksessa soveltua korvausta tai muiden maanomistajan velvoitteiden arvoa ei ole rajattu 91 c §:n mukaiseen kehittämiskorvaukseen ja sen laskentaperusteisiin. Toteutuneiden kustannusten selvitys osoittaa, että kaupungille on syntynyt oikeuskirjallisuudessa korvausperusteeksi edellytetyjä kustannuksia tarkastelualueen

yhdyskuntarakentamisesta. Fore-ohjelmalla tehty kustannusarvio osoittaa keskimääräiset kustannukset, jotka kaupungille syntyisivät kaavoituksessa osoitettavan rakennusoikeuden rakentamiskelpoiseksi saattamisesta MRL 91 e §:ssä tarkoitetulla tavalla. Arvioitu kustannus 82 euroa/k-m² on arviointitarkkuuden puitteissa käytännössä sama kuin maankäyttösopimuksilla perityt keskimääräiset kustannukset 86 euroa/kaavoitettu k-m².

Keskusta-alueen asemakaavan muutokset eivät yleensä aiheuta asemakaavamuutoksista aiheutuvia suoria yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, vaan kustannukset ovat muodostuneet jo aiemmin tai muodostuvat myöhemmin, kun maankäyttö riittävästi muuttuu ja se laukaisee jonkin investointikynnyksen. Lisäksi peruskorjauksesta syntyy kustannuksia. Maankäyttösopimusten mukainen korvausten määrittäminen asemakaavamuutoksen aiheuttaman maan arvonnousun perusteella on tasapuolinen korvausperuste maanomistajien välillä ja mahdollistaa kustannusten perimisen kiinteistöjen arvonnousujen perusteella.

Edellä todetuilla perusteilla Kuopion kaupungin maankäyttösopimuskäytäntö korvausperiaatteineen voidaan todeta MRL:n säännösten mukaiseksi. Hallituksen esityksen luonnoksen mukainen kaavoitus- ja rakentamislakikaan ei edellyttäisi muutoksia Kuopion kaupungin maankäyttösopimusten korvausperiaatteisiin, koska edellä todettiin, että KRL:n mukaisia toteuttamismaksua koskevia säännöksiä ei maankäyttösopimuksissa tarvitse noudattaa.

6 Yhteenveto

Aluksi työssä selvitettiin maankäyttö sopimuksia koskevan lainsäädännön kehitystä. Maankäyttö sopimukset tunnistettiin lainsäädännössä vuonna 2000 voimaan tulleessa MRL:n muutoksessa. Vuonna 2003 maanomistajille asetettiin MRL:n muutoksella velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Työssä selvitettiin, että nykyisen lain voimassa ollessa kunnat voivat tehdä maankäyttö sopimuksia joustavasti erilaisissa tilanteissa. Maankäyttö sopimusten sisältöä on MRL:ssä säännelty vain vähän.

Työssä käytiin oikeuskirjallisuuden avulla läpi maankäyttö sopimusten luonnetta ja hallinnollisia vaatimuksia. Selvisi, että maankäyttö sopimus voi sisältää sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia elementtejä. Mahdollisten riitaisuuksien ratkaisupaikan valinta ei välttämättä ole yksinkertaista. Sopimukseen kohdistuvien riitojen ratkaisupaikka määräytyy vaatimuksen sisällön mukaan. Hallinnollisista vaatimuksista lainsäädännössä ja kirjallisuudessa korostui maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun liittyvä toimintatapa. Avoimella tiedottamisella vähennetään epäilyksiä kaavoituksen riippumattomuudesta.

Työssä selvitettiin MRL:n mukaista maanomistajien kustannusvastuun suuruutta ja määräytymistapaa lain sisällön, oikeuskirjallisuuden ja oikeustapausten avulla. Työssä selvisi, että maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä ei tarvitse noudattaa, kun tehdään maankäyttö sopimuksia. Sama päätelmä tehtiin kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksesta: toteuttamismaksua koskevia määräyksiä ei lakiluonnoksen mukaan tarvitsisi noudattaa, kun maankäyttö korvauksista sovittaisiin. Oikeuskirjallisuudessa moni kirjoittaja oli sitä mieltä, että maankäyttö korvausten pitää ainakin osittain perustua kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Työssä tehdyssä kustannus- ja maankäyttö korvausselvityksessä ilmeni, että Kuopion kaupungin soveltamille korvauseriaatteille on olemassa kustannusperusteet keskusta-alueella tehtäviä maankäyttö sopimuksia varten. Tämän perusteella todettiin, että Kuopion kaupungin maankäyttö sopimuksia koskevat maapoliittiset linjaukset, maankäyttö sopimuskäytäntö ja korvauseriaatteet ovat MRL:n mukaiset.

Työssä käytiin läpi KRL:n luonnos sen maankäyttösopimuksia koskevien pykälien osalta. Mahdollinen KRL:n voimaantulo selvityksen pohjana olleen luonnoksen mukaisena ei aiheuttaisi muutoksia Kuopion sopimuskäytäntöön eikä korvauseriaatteisiin.

Mahdollinen luonnoksen mukainen KRL:n voimaantulo aiheuttaisi lisätehtäviä maankäyttösopimusprosessiin ja sen ympärille. Kuntien olisi entistä avoimemmin ja säännöllisesti julkaistava maapolitiikkaansa liittyviä tunnuslukuja. Maankäyttösopimuksista täytyisi mm. tehdä koonnos. Kaupungin olisi julkaistava tiedot maankäyttökorvausten kohdentumisesta kaava-alueittain.

Kävi ilmi, että toteutuneiden kustannusten selvittäminen Kuopion kaupungin järjestelmistä on työlästä eikä kustannuksia ole tarkkarajaisesti saatavilla. Kustannustietoja on viimeisten 10 vuoden ajalta. KRL:n luonnoksen mukaan toteuttamismaksun perusteena voisi kuitenkin erityisestä syystä olla enintään 15 vuotta ennen asemakaavan hyväksymistä syntyneet kustannukset. Mahdollista KRL:n voimaan tuloa ja toteuttamismaksun määräämistä ajatellen kustannustiedot olisi säilytettävä nykyistä pidempään ja järjestelmässä olisi toteutuneen kustannuksen kohde rajattava tarkemmin.

Kuntien olisi luotava järjestelmä, jonka avulla maankäyttökorvausten kustannuslaskelmat ja kustannukset voidaan kohdistaa alueellisesti. Tätä varten olisi luotava paikkatietojärjestelmä ja nimettävä vastuuhenkilöt järjestelmän omistajiksi, pääkäyttäjiksi ja tietojen kokoajiksi. Kuntien on varauduttava mahdollisiin uusiin velvoitteisiin sekä taloudellisiin että henkilöresurssein.

Jatkossa kaupungin on aktiivisesti seurattava lainsäädäntötyötä ja pyrittävä vaikuttamaan lain sisältöön vastaamalla lausuntopyyntöihin ja muilla edunvalvonnan keinoilla. Yhteydenpito kuntasektorin edunvalvojaan Kuntaliittoon sekä ajatusten ja kokemusten vaihto muiden kaupunkien maapolitiikasta vastaavien henkilöiden kanssa ovat keinoja pysyä kehityksessä ajan tasalla. Lain valmistelun aikana tässä opinnäytetyössä suunniteltua prosessia on päivitettävä tarpeen mukaan ja uuden lain voimaantuloon on valmistauduttava etukäteen

määrittelemällä tarvittavat henkilö- ja talousresurssit sekä tekemällä tarvittavat tietojärjestelmähankinnat mm. maankäyttökorvausten kaava-alueittaista kohdentamista ja julkaisua varten.

Lähteet

Ekroos, Ari & Majamaa Vesa. 2018. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu laitos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Falkenbach, Heidi; Krigsholm, Pauliina; Lönnroth, Teija; Puustinen, Tuulia; Ekroos, Ari; Häkkänen, Martti; Kortelainen, Jeremias; Luomala, Noora; Rausmaa, Salla; Toivanen, Miia. 2021. Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2021:49. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Hakkola, Esa. 2007. Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset. Lakimies 5/2007, s. 723–745

Hallintolaki. 2003. 434/6.6.2003.

Hallituksen esitys HE 72/2002 vp. eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Hallituksen esitys HE 167/2002 vp. eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Hallituksen esitys 251/2016.

Hovila, Ilari. 2013. Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Väitöskirja. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Häkkänen, Martti. 2020. Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Jääskeläinen, Lauri; Syrjänen, Olavi; Hurmeranta, Jyrki; & Wähä, Susanna. 2018. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Kehittämiskorvaus, lainsäädännöllinen näkökulma. 2022. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/kehittamiskorvaus/lainsaadannollinen-nakokulma>>. Luettu 20.3.2022.

Kehittämiskorvaus, prosessinäkökulma. 2022. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/kehittamiskorvaus/prosessinakokulma>. Luettu 20.3.2022.

Kaisto, Janne & Hakkola, Esa. 2010. Maankäyttösopimukset erityisesti varallisuusosoikeuden näkökulmasta. Teoksessa Business Law Forum 2010. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. 2021. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=16515>>. Luettu 3.9.2022.

Maankäyttösopimukset. 2022. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/maankayttosopimukset>>. Luettu 20.3.2022.

Maapoliittinen ohjelma. 2015. Kuopion kaupunki.

Maapolitiikan keinot. 2022. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot>>. Luettu 20.3.2022.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä. Ympäristöministeriön tiedote 22.3.2022. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<https://ym.fi/-/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistuksen-jatkosta-linjaus-uusi-rakentamislaki-seka-alueidenkayton-digitaalisuus-eduskuntaan-syksylla>>. Luettu 23.3.2022.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/5.2.1999.

Majamaa, Vesa. 2006. Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. Lakimies 7–8/2006, s. 1240–1251.

Mäkinen, Eija. 2000. Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 53/2002 vp.

Rintamäki, Vesa. 2007. Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Takalo-Eskola, Tapio. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Tarasti, Lauri. 2004. Pohdintoja maankäytösopimuksista. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 22/2002 vp.

Oikeuskäytäntö

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 2006:14

KHO 2012:31

KHO 2016:52

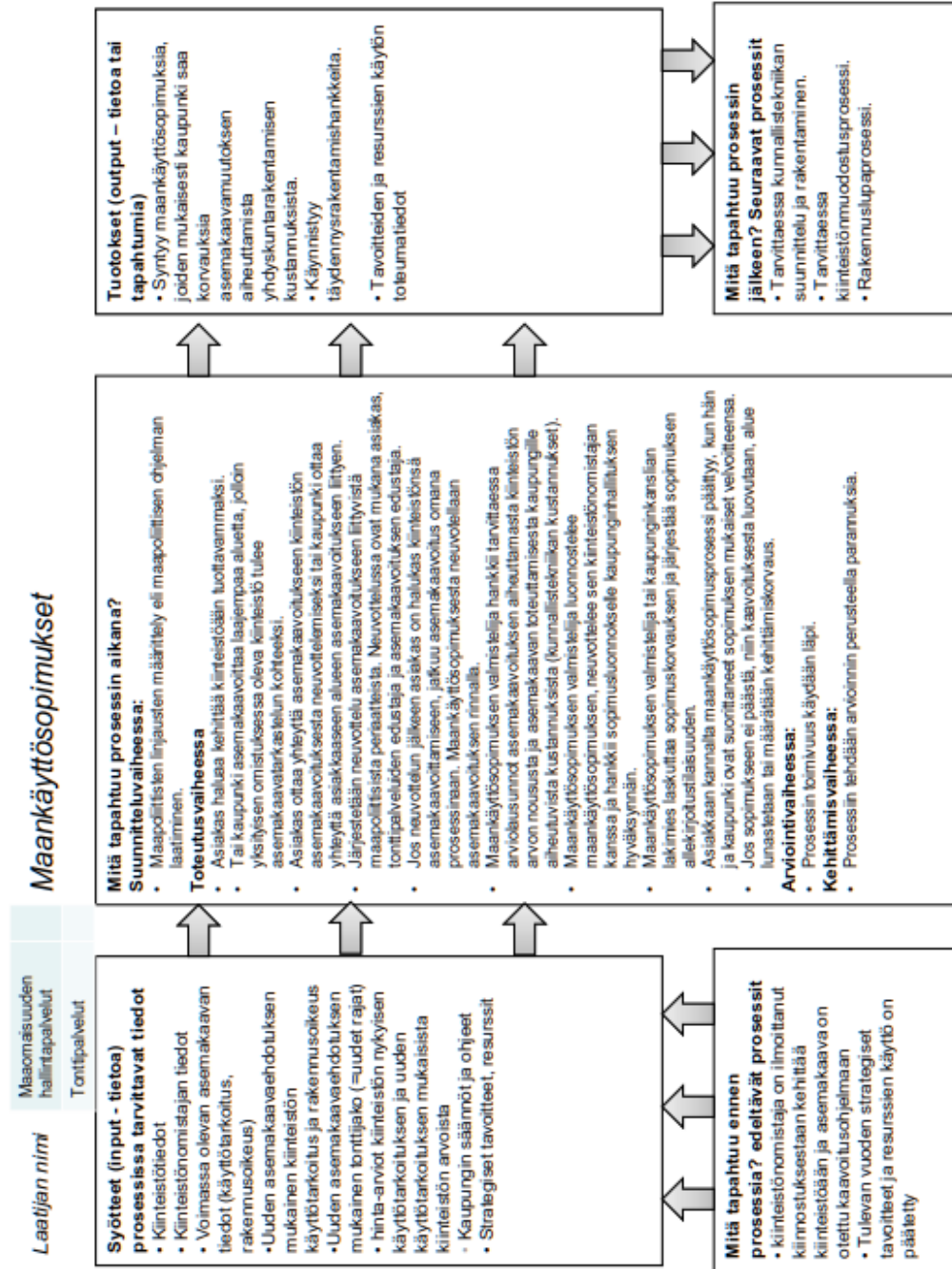
KHO 2016:89

KHO 2021:24

Korkein oikeus:

KKO 2016:8

Kuopion maankäyttöprosessin raja



Kuopion maankäyttösojpmusprosessin kuvaus



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

1 (8)

27.12.2018

Julkinen

Palvelualueen nimi:	Kaupunkiympäristön palvelualue
Kuuluu avainprosessiin:	Maaomaisuuden hallintapalvelut
Yksikkö, johon palveluprosessi kuuluu:	Tonttipalvelut
Palveluprosessin nimi:	Maankäyttösojpmukset
Kuvauksen tekijä/tekijät:	Jarkko Meriläinen X X
Palveluprosessin omistaja:	Jarkko Meriläinen
Hyväksyjä:	X
Hyväksymispäivämäärä:	X

1. SOVELTAMISALA

- Mihin lakiin, säädökseen, määräykseen, ohjeeseen tai päätökseen palveluprosessi perustuu?
 - Maankäyttö- ja rakennuslaki
 - Kuopion kaupungin maapoliittinen ohjelma
- Minkälaisiin tilanteisiin palveluprosessia sovelletaan?
 - Kiinteistön omistaja haluaa muuttaa esim. omistamansa kiinteistön käyttötarkoitusta tai lisätä rakennusoikeutta asemakaavanmuutoksella, jonka toteuttamisesta aiheutuu kaupungille yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.
 - Aloite yksityisessä omistuksessa olevan kiinteistön asemakaavoituksesta voi tulla myös kaupungilta, jos kiinteistö sijoittuu laajemmalle alueelle, jonka asemakaavaa kaupunki on laatimassa.
- Mitä jää prosessin ulkopuolelle? (prosessin rajaukset)
 - asemakaavoitus
 - kiinteistönmuodostus
 - rakennuslupaprosessi
- Mistä asiakkaan prosessi alkaa ja mihin se päättyy?
 - Asiakkaan prosessi alkaa siitä, kun asiakas haluaa kehittää kiinteistöään tai kiinteistö kuuluu alueeseen, jota kaupunki on kaavoittamassa ja asiakas on yhteydessä kaupunkiin tai kaupunki on ensimmäistä kertaa yhteydessä asiakkaaseen.
 - Asiakkaan prosessi päättyy siihen, kun asiakkaan ja kaupungin solmiman maankäyttösojpmuksen mukaiset velvoitteet on täytetty puolin ja toisin.
 - Jos sojpmukseen ei päästä, niin asiakkaan prosessi voi päättyä seuraavilla tavoilla:

Postiosoite PL 1097 | 70111 Kuopio
Käyntiosoite Suokatu 42 A, 3. krs
Laskutusosoite PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutusnumero 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

2 (8)

27.12.2018

Julkinen

- Kaavoituksesta luovutaan
- Kaupunki lunastaa alueen; tai
- Kaupunki määrää kehittämiskorvauksen.

2. ASIAKKAAT

- Keitä ovat palvelun asiakkaat? Miten asiakkaat on segmentoitu?
 - yksityishenkilöt
 - rakennusliikkeet
 - kiinteistösijoittajat.
- Paljonko uusia asiakkuuksia syntyy vuosittain?
 - 5-10.
- Paljonko palvelussa on asiakkaita, jotka käyttävät palveluja jatkuvasti?
 - 5-10.
- Miten palvelujen käyttöä ja palvelutarpeiden muutoksia seurataan?
 - Maankäyttösopimusta edellyttävien asemakaavatoiden määrällä.
 - Maankäyttösopimustuloja seuraamalla.

3. TAVOITE

- Mikä ovat palveluprosessin palvelu-/laatulupaus?
 - Neuvottelut käydään ilman tarpeettomia viivästyksiä.
 - Kaupungin on kohdeltava maanomistajia tasapuolisesti.
- Mitkä ovat palvelun mahdolliset palvelutasot?
 - Ei ole erilaisia palvelutasoja.
- Mitkä ovat palveluprosessin tehtävät?
 - maankäyttösopimusten neuvottelu ja valmistelu yksityisessä omistuksessa olevia maa-alueita koskevien asemakaavamuutosten yhteydessä
 - neuvottelun sopimuksen hyväksymistä koskevan kaupungin päätöksenteon valmistelu
 - Sopimuksen allekirjoittaminen
 - sopimuskorvauksen laskuttaminen
 - tietojen toimittaminen kirjanpitoon
 - Sopimusehtojen valvonta.



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

27.12.2018

Julkinen

3 (8)

4. SYÖTTEET JA TUOTOKSET SEKÄ SYNTYVÄT TUOTTEET

- Mitkä ovat prosessin syötteet ja tuotokset?

Syötteet	Syötteenä tulevien tietojen tallennuspaikka (tietojärjestelmä)
Kiinteistötiedot	Kiinteistötietojärjestelmä
Voimassa oleva asemakaava	Taavi-paikkatietopalvelu
Uusi asemakaavaehdotus	Verkkolevy
Kiinteistöarviot	Asianhallintajärjestelmä

Tuotokset	Tuotoksina tulevien tietojen tallennuspaikka (tietojärjestelmä)
Maankäyttösopimus	Asianhallintajärjestelmä, arkisto

- Mitkä ovat prosessissa syntyvät tuotteet (=tuotteistuksessa määritellyt tuotteet)?
 - Allekirjoitettu maankäyttösopimus.

5. PROSESSIN VAIHEET

- Millaisia vaiheita prosessissa on? Mikä on kriittinen vaihe?
 - ensikontakti
 - tiedonhakuvaihe
 - neuvotteluvaihe (kriittinen vaihe)

Postiosoite PL 1097 | 70111 Kuopio
Käyntiosoite Suokatu 42 A, 3. krs
Laskutusosoite PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutusnumero 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

4 (8)

27.12.2018

Julkinen

- päätöksentekovaihe
 - korvauksen laskutus
 - sopimuksen allekirjoitusvaihe
 - sopimuksen arkistointi ja tietojen toimittaminen kirjanpitoon.
 - Sopimusehtojen valvonta.
- **Prosessin suunnittelu: Miten toimintaa suunnitellaan?**
 - Toimintaa suunnitellaan yhteistyössä kaupungin sisäisten sidosryhmien välillä.
 - **Prosessin arviointi: Miten toimintaa arvioidaan? Miten palautetta hankitaan?**
 - tapauskohtainen arviointi asemakaavoittajan kanssa
 - vuosittainen prosessinomistajan itsearviointi
 - vuosittainen palveluyksikön CAF-itsearviointi
 - **Prosessin kehittäminen: Miten toimintaa kehitetään?**
 - Toimintaa kehitetään saadun palautteen ja arvioinnissa esille nousseiden kehitysideoiden pohjalta.
 - **Linkki prosessikaavioon (QPR Portal):**

6. PALVELUN TUOTTAMISEEN KÄYTETTÄVÄ OSAAMINEN/RESURSSIT

- **Minkälaisia resursseja palvelujen tuottamiseen tarvitaan?**
 - Henkilöresursseja.
- **Minkälaista osaamista tarvitaan?**
 - kiinteistötalous ja -arviointi, lakimiestason juridinen osaaminen, kaavasunnittelu, yhdyskuntatekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannuslaskenta, kunnallishallinnon tuntemus, toimisto-ohjelmistojen käyttö
 -
- **Kuinka monta asiantuntijaa tuottaa tällä hetkellä palvelua?**
 - Maaomaisuuden hallintapalveluissa 3, joiden tähän palveluun käytämä työpanos yhteensä noin 1,5 htv. Lisäksi tarvitaan työpanosta lakimieheltä, asemakaavoituksesta ja kunnallistekniikan suunnittelusta ja rakentamisesta.
- **Kuinka paljon palvelun tuottamiseen käytetään rahaa vuosittain ja miten raha jakautuu eri resursseille (osaaminen, tilat, tietojärjestelmät jne.)?**
 - Henkilöstökulut n. 99 000 e
 - palvelujen ostot n. 15 000 e
 - henkilöstön koulutus n. 5 000 e

Postiosoite PL 1097 | 70111 Kuopio
Käyntiosoite Suokatu 42 A, 3. krs
Laskutusosoite PL 3016 | 70900 Kuhlas

Puhelin 017 182 111
Laskutusnumero 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

Palveluprosessin kuvaus

5 (8)

27.12.2018

Julkinen

7. PROSESSIIN LIITTYVÄT ROOLIT JA TEHTÄVÄT

- Mitkä ovat keskeiset roolit, niihin liittyvät tärkeimmät tehtävät ja päätökset sekä mahdollinen osaaminen?

Rooli	Tehtävänimikkeet tai toimijat, jotka toimivat tässä roolissa	Tehtävät	Osaaminen	Päätökset (asia, kriteerit, rajat)
Kiinteistön-omistaja				
Valmistelija	kiinteistöjohtaja, tonttipäällikkö, tonttiasiamies, maankäyttöinsinööri	Lähtötietojen hankinta, sopimusneuvottelut, sopimusluonnoksen valmistelu, päätösesityksen valmistelu. Sopimuskorvauksen laskutus ja allekirjoitustilaisuuden järjestäminen, jos sopimus sisältää maa-alueiden omistusoikeuden siirtymistä. Tietojen toimittaminen kirjanpitoon.	Kohdan 6 osaaminen	
Päätöksentekijä	Kaupunginhallitus	Päätösesityksen lukeminen ja päätöksen tekeminen		
Kaupunginkanslia	Lakimies	Jos sopimus koskee vain kaupungille maksettavaa rahakorvausta, niin lakimies laskuttaa korvauksen, sopii sopimuksen allekirjoittamisesta ja ilmoittaa allekirjoittamisesta valmistelijalle.	Sopimusjuridiikan tuntemus.	
Nimenkirjoittaja	Lakimies, hallintojohtaja, kaupunginjohtaja	Sopimuksen allekirjoittaminen		
Kiinteistö-arvioija	AKA-arvioijat	Kiinteistöarvioiden laatiminen tarvittaessa.	Markkinatuntemus, AKA-pätevyys	

Postiosoite
Käyntiosoite
Laskutusosoite

PL 1097 | 70111 Kuopio
Suokatu 42 A, 3. krs
PL 3016 | 70900 Kuhlas

Puhelin 017 182 111
Laskutustunnus 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

6 (8)

27.12.2018

Julkinen

- Mitkä ovat prosessiin ja yhteistyöhön liittyvät tiimit (johtotiimit, moniammatilliset tiimit, poikkihallinnolliset tiimit, kumppanipalveluiden kanssa muodostetut tiimit jne.), niiden tehtävät ja keskeiset pelisäännöt?

Tiimi	Tehtävät	Keskeiset pelisäännöt

- Mitä muita palveluja sama asiakas käyttää / minkä muun palvelun kanssa tehdään yhteistyötä saman asiakkuuden äärellä?
 - Asemakaavoitus
 - kiinteistönmuodostus
 - kunnallistekniikan suunnittelu
 - kunnallistekniikan rakennuttaminen.
- Miten yhteistyö hoidetaan käytännössä?
 - Tapauskohtaisin neuvotteluin.



LIITE: PROSESSIN MITTARIT

Operatiiviset (pysyvät) mittarit (mittaavat prosessin suorituskykyä)

Sidosryhmät (esimerkkejä)	Sidosryhmän odotukset, tarpeet, vaatimukset	Tavoitteet	Mittarit	Mittayks. (€, kpl,%..)
Asiakkaat	Kiinteistöjen omistajien tavoitteena on saada mahdollisimman halpa maankäyttösopimus = pieni kaupungille maksettava korvaus.			
Johto, päättäjät, veronmaksajat	Halutaan periaatteiden mukaiset korvaukset. Täydennysrakentamisen määrä	Talousarvion mukainen.	Maankäyttösopimustulot Sopimusten sisältämä kerrosala	euro, kpl k-m ²
Lainsäätäjät				
Henkilöstö	henkilöstökoulutus riittävällä tasolla.	tasolla 1% palkkakustannuksista vuodessa	koulutusmäärärahojen käyttö	% palkkakustannuksista, euroa

Prosessin strategiset (muuttuvat) mittarit (tavoitteet, arvot)

Ylätason tavoitteet	Prosessin tavoitteet	Mittarit	Mittayks. (€, kpl,%..)
Kaupungin kasvustrategia toimii	Täydennysrakentamisen määrä lisääntyy	maankäyttösopimusten perusteena oleva rakennusoikeus	k-m ²

Ennakoivat mittarit (onnistumisen kannalta kriittiset vaiheet)

Kriittinen vaihe	Mikä takaa onnistumisen tässä vaiheessa	Mittarit	Mittayks. (€, kpl,%..)

MRL:n mukainen maankäyttösopimuksen mallipohja**MAANKÄYTTÖSOPIMUS****Sopijaosapuolet**

a) _____

Tontin _____ omistajana, jäljempänä tekstissä "Maanomistaja".

b) Kuopion kaupunki, Y-tunnus 0171450-7

Tulliportinkatu 31, 70110 KUOPIO

jäljempänä tekstissä "Kaupunki".

Sopimusalue

Kuopion kaupungissa sijaitseva tontti _____, jonka pinta-ala on ____ m².

Jäljempänä tekstissä "Sopimusalue".

Sopimusalueen nykyinen kaavoitustilanne

Sopimusalueella on voimassa _____:n päätöksellä __.__.____ vahvistettu / hyväksytty __.__.____ voimaantullut asemakaava (säilytysnumero ____).

Sopimusalue on voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu _____ korttelialueeksi (kaavamerkintä ____). Sopimusalueella on rakennusoikeutta ____ k-m².

Sopimuksen tarkoitus

Tämä sopimus on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 5.2.1999/132) 91 b §:n mukainen maankäyttösopimus. Osapuolet sopivat sopimusaluetta koskevan asemakaavan muuttamista seuraavasta yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksesta, edellyttäen, että asemakaavan muutos saa lainvoiman.

Kaupunki on laatinut sopimusaluetta koskevan asemakaavan muutosehdotuksen n:o ____, joka on ollut julkisesti nähtävillä __.__.____ - __.__.____.

Tähän kuvaus asemakaavan muutosehdotuksesta: Asemakaavan muutosehdotuksen mukaan Sopimusalue on tarkoitus osoittaa _____ korttelialueeksi...

Asemakaavan muutosehdotus mahdollistaisi käyttötarkoituksen muutoksen ja/tai täydennysrakentamisen sopimusalueelle muodostuvalle sitovan tonttijaon mukaiselle tontille _____. Asemakaavan muutosehdotuksen mukaan sopimusalueen rakennusoikeus kasvaisi voimassa olevan asemakaavan mukaisesta ____ k-m²:stä asemakaavaehdotuksen mukaiseen ____ k-m²:iin ja mahdollistaisi siten Maanomistajan omistuksessa olevan tontin nykyistä tehokkaamman käytön.

Asemakaavan muutosehdotuksen kartta merkintöineen on tämän sopimuksen liitteenä 1.

Korvaus yhdyskuntarakentamisen kustannuksista

Maanomistaja saa kohdassa 4 selostetusta asemakaavan muutoksesta MRL 91 a § 1 momentissa tarkoitettua merkittävää hyötyä.

Osapuolet sopivat, että Maanomistaja maksaa Kaupungille _____ euroa korvauksena alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Korvaus kuitataan saaduksi ja maksetuksi tämän sopimuksen allekirjoituksin.

Sopimuksen voimaantulo ja purkautuminen

Tämä sopimus tulee voimaan tämän sopimuksen allekirjoituksin.

Tämä sopimus purkautuu, mikäli Kuopion kaupunginvaltuusto ei hyväksy kohdassa 4 tarkoitettua asemakaavaa tai asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös kumotaan mahdollisen muutoksenhaun johdosta.

Mikäli tämä sopimus purkautuu edellä todetusta syystä, Kaupunki maksaa kohdan 5 mukaisen yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksen korotta takaisin Maanomistajalle kuukauden kuluessa sopimuksen purkautumisesta.

Osapuolet sopivat, että maankäytösopimuksen purkautuessa edellä mainitulla tavalla ei korvauksia suoriteta puolin eikä toisin lukuun ottamatta edellisessä kohdassa mainittua _____ euron korvauksen takaisin maksamista.

Sopimuksen liitteet

1. Liitekartta: Asemakaavaehdotuksen kaavakartta ja merkinnät

Sopimuksen jakelu

Tätä sopimusta on tehty kaksi (2) samansanaista kappaletta, yksi kullekin sopiaosapuolelle.

Sopimuksen hyväksyminen

Hyväksymme tämän sopimuksen ehdot ja sitoudumme noudattamaan niitä.

Kuopiossa _____ kuun __. päivänä 202__.

KRL:n mukainen maankäyttösopimuksen mallipohja

MAANKÄYTTÖSOPIMUS

Sopijaosapuolet

a) _____

Tontin _____ omistajana, jäljempänä tekstissä "Kiinteistönomistaja".

b) Kuopion kaupunki, Y-tunnus 0171450-7

Tulliportinkatu 31, 70110 KUOPIO

jäljempänä tekstissä "Kaupunki".

Sopimusalue

Kuopion kaupungissa sijaitseva tontti _____, jonka pinta-ala on _____ m².

Jäljempänä tekstissä "Sopimusalue".

Sopimusalueen nykyinen kaavoitustilanne

Sopimusalueella on voimassa _____:n päätöksellä __.__.____ vahvistettu / hyväksytty __.__.____ voimaantullut asemakaava (säilytysnumero _____).

Sopimusalue on voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu _____ korttelialueeksi (kaavamerkintä _____). Sopimusalueella on rakennusoikeutta _____ k-m².

Sopimuksen tarkoitus

Tämä sopimus on kaavoitus- ja rakennuslain (KRL, __.__.202_) 140 §:n mukainen maankäyttö Sopimus. Osapuolet sopivat sopimus aluetta koskevan asemakaavan muuttamista seuraavan KRL 139 § 1 momentin mukaisen Kiinteistönomistajan osallistumisvastuun suorittamisesta, edellyttäen, että asemakaavan muutos saa lainvoiman.

Kaupunki on laatinut sopimus aluetta koskevan asemakaavan muutosehdotuksen n:o ____, joka on ollut julkisesti nähtävillä __.__.__ - __.__.__.

Tähän kuvaus asemakaavan muutosehdotuksesta:

Asemakaavan muutosehdotuksen mukaan Sopimus alue on tarkoitus osoittaa _____ korttelialueeksi...

Asemakaavan muutosehdotus mahdollistaisi käyttötarkoituksen muutoksen ja/tai täydennysrakentamisen sopimus alueelle muodostuvalle sitovan tonttijaon mukaiselle tontille _____. Asemakaavan muutosehdotuksen mukaan sopimus alueen rakennusoikeus kasvaisi voimassa olevan asemakaavan mukaisesta ____ k-m²:stä asemakaavaehdotuksen mukaiseen ____ k-m²:iin ja mahdollistaisi siten Kiinteistönomistajan omistuksessa olevan tontin nykyistä tehokkaamman käytön. Osapuolet toteavat, että asemakaavoituksesta aiheutuu Kiinteistönomistajalle KRL 139 § 1 momentissa tarkoitettua merkittävää maan arvonnoususta johtuvaa hyötyä ja Kiinteistönomistajalla on siten velvollisuus osallistua asemakaava-alueen toteuttamisesta Kaupungille aiheutuvien kustannusten kattamiseen (osallistumisvastuu).

Asemakaavan muutosehdotuksen kartta merkintöineen on tämän sopimuksen liitteenä 1.

Kiinteistönomistajan osallistumisvastuun suorittaminen

Osapuolet sopivat, että Kiinteistönomistajan KRL 139 §1 momentissa tarkoitettu osallistumisvastuu on suuruudeltaan _____ euroa.

Osapuolet sopivat, että Kiinteistönomistaja suorittaa osallistumisvastuunsa rahakorvauksena ja siten maksaa Kaupungille KRL 139 § 2 momentissa tarkoitettua maankäyttömaksua _____ euroa.

Korvaus kuitataan saaduksi ja maksetuksi tämän sopimuksen allekirjoituksin.

Tai:

Osapuolet sopivat, että Maanomistaja suorittaa osallistumisvastuunsa luovuttamalla Kaupungille kohdassa 6 sovittavat kiinteistöt.

Kiinteistönluovutusta koskeva esisopimus**ALUEIDEN LUOVUTTAMISTA KOSKEVA ESISOPIMUS**

Luovuttaja: _____ "Kiinteistönomistaja"

Luovutuksensaaja: Kuopion kaupunki, y-tunnus 0171450-7 "Kaupunki"

Tässä esisopimuksessa osapuolet tekevät esisopimuksen kiinteistönluovutuksesta. Lopullinen kiinteistön luovutus sopimus allekirjoitetaan tässä kohdassa sovittavin ehdoin viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä hetkestä, kun kohdassa 4 selostettu asemakaavan muutos on tullut voimaan.

Luovutuksen kohde:

Osapuolet sopivat, että Kiinteistönomistaja suorittaa kohdassa 5 sovitun osallistumisvastuunsa luovuttamalla Kuopion kaupungille ilman erillistä korvausta seuraavan kiinteistön:

Kuopion kaupungissa sijaitseva kiinteistö _____. Kiinteistön pinta-ala on kiinteistörekisterin mukaan _____ m². Kiinteistön alue on asemakaavassa / asemakaavaehdotuksessa osoitettu _____ korttelialueeksi. Kiinteistön arvo on _____ euroa.

LUOVUTUKSEN MUUT EHDOT:**Omistus- ja hallintaoikeuden siirtyminen**

Kaupunki saa saamaansa kiinteistöön omistus- ja hallintaoikeuden heti, kun lopullinen luovutussopimus on allekirjoitettu.

Kiinnitykset ja panttioikeudet

Luovutuksen kohteet luovutetaan rasiitteista ja rasituksista vapaana ilman kiinnityksiä ja luovutuksen kohteisiin kohdistuvia kolmansien oikeuksia.

Lainhuuto- ja kiinteistönmuodostuskulut

Kaupunki maksaa saantonsa lainhuuto- ja lohkomiskustannukset sekä kaupantahvistajan palkkion.

Verot, maksut ja vastuu vahingoista

Kiinteistönomistaja vastaa luovuttamastaan kiinteistöstä suoritettavista veroista ja maksuista sekä kiinteistöä kohdanneista vahingoista siihen saakka, kunnes omistus- ja hallintaoikeus siirtyy Kaupungille.

Maaperää koskevat ehdot

Kiinteistönomistaja vastaa mahdollisten luovutuksen kohteelta löytyneiden pilaantuneen maa-alueiden tai pohjaveden kunnostamisesta aiheutuvista normaaliin maarakentamiseen verrattuna ylimääräisistä kustannuksista.

Irtaimisto

Luovutuksen yhteydessä ei luovuteta mitään irtainta eikä irtaimen luovutuksesta ole tehty eri sopimustakaan.

Sopimuksen voimaantulo ja purkautuminen

Tämä sopimus tulee voimaan tämän sopimuksen allekirjoituksin.

Tämä sopimus purkautuu, mikäli Kuopion kaupunginvaltuusto ei hyväksy kohdassa 4 tarkoitettua asemakaavaa tai asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös kumotaan mahdollisen muutoksenhaun johdosta ja kumoava päätös saa lainvoiman.

Mikäli tämä sopimus purkautuu edellä todetusta syystä, Kaupunki maksaa kohdan 5 mukaisen maankäyttömaksun korotta takaisin Maanomistajalle kuukauden kuluessa sopimuksen purkautumisesta.

Osapuolet sopivat, että maankäyttösopimuksen purkautuessa edellä mainitulla tavalla ei korvauksia suoriteta puolin eikä toisin lukuun ottamatta edellisessä kohdassa mainittua _____ euron maankäyttömaksun takaisin maksamista.

Sopimuksen liitteet

Liitekartta: Asemakaavaehdotuksen kaavakartta ja merkinnät

Sopimuksen jakelu

Tätä sopimusta on tehty kaksi [tai kolme kiinteistönluovutuksen esisopimuksen yhteydessä] samansanaista kappaletta, yksi kullekin sopijaosapuolelle [tarvittaessa: ja yksi julkiselle kaupanvahvistajalle.]

Sopimuksen hyväksyminen

Hyväksymme tämän sopimuksen ehdot ja sitoudumme noudattamaan niitä.

Kuopiossa _____kuun __. päivänä 20__.

KUOPION KAUPUNKI

KIINTEISTÖNOMISTAJA

[Tarvittaessa:]

JULKISEN KAUPANVAHVISTAJAN TODISTUS

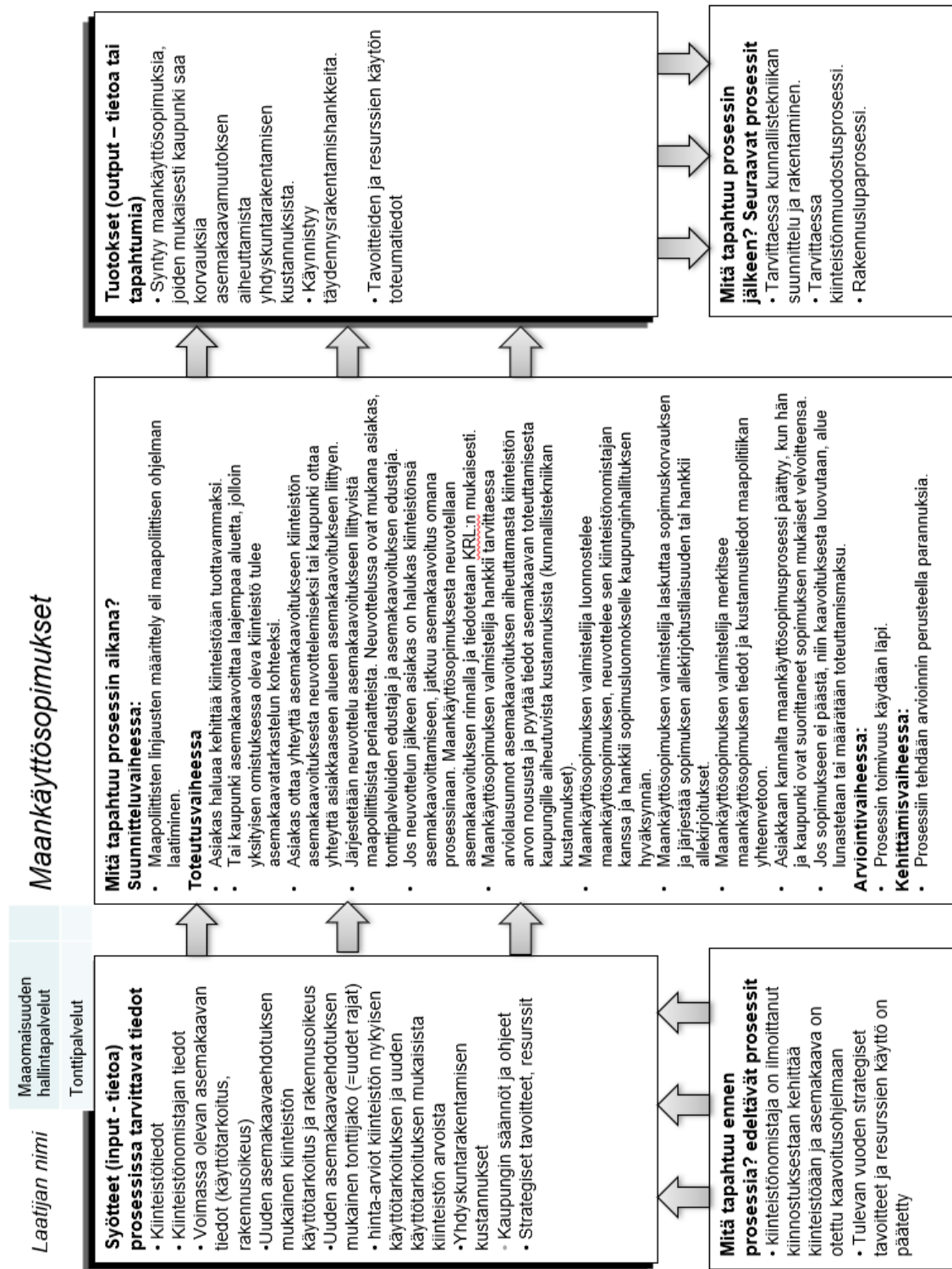
Julkisena kaupanvahvistajana todistan, että _____ ja _____ valtakirjalla Kuopion kaupungin puolesta ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen ja että he ovat olleet yhtä aikaa läsnä sopimusta vahvistettaessa. Olen tarkistanut allekirjoittajien henkilöllisyyden ja todennut, että sopimus on tehty maakaaren 2 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla.

Paikka ja aika edellä mainitut.

_____ julkinen kaupanvahvistaja

tunnus _____

Uusi Kuopion kaupungin maankäyttösopimusprosessin raja



Uusi Kuopion kaupungin maankäyttösopimusprosessin kuvaus



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

1 (7)

27.12.2022

Julkinen

Palvelualueen nimi:	Kaupunkiympäristön palvelualue
Kuuluu avainprosessiin:	Maaomaisuuden hallintapalvelut
Yksikkö, johon palveluprosessi kuuluu:	Tonttipalvelut
Palveluprosessin nimi:	Maankäyttösopimukset
Kuvauksen tekijä/tekijät:	Jarkko Meriläinen X X
Palveluprosessin omistaja:	Jarkko Meriläinen
Hyväksyjä:	X
Hyväksymispäivämäärä:	X

1. SOVELTAMISALA

- Mihin lakiin, säädökseen, määräykseen, ohjeeseen tai päätökseen palveluprosessi perustuu?
 - Kaavoitus- ja rakentamislaki (luonnos 2021)
 - Kuopion kaupungin maapoliittinen ohjelma
- Minkälaisiin tilanteisiin palveluprosessia sovelletaan?
 - Kiinteistön omistaja haluaa muuttaa esim. omistamansa kiinteistön käyttötarkoitusta tai lisätä rakennusoikeutta asemakaavanmuutoksella, jonka toteuttamisesta aiheutuu kaupungille yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.
 - Aloite yksityisessä omistuksessa olevan kiinteistön asemakaavoituksesta voi tulla myös kaupungilta, jos kiinteistö sijoittuu laajemmalle alueelle, jonka asemakaavaa kaupunki on laatimassa.
- Mitä jää prosessin ulkopuolelle? (prosessin rajaukset)
 - asemakaavoitus
 - kiinteistönmuodostus
 - rakennuslupaprosessi
- Mistä asiakkaan prosessi alkaa ja mihin se päättyy?
 - Asiakkaan prosessi alkaa siitä, kun asiakas haluaa kehittää kiinteistöään tai kiinteistö kuuluu alueeseen, jota kaupunki on kaavoittamassa ja asiakas on yhteydessä kaupunkiin tai kaupunki on ensimmäistä kertaa yhteydessä asiakkaaseen.
 - Asiakkaan prosessi päättyy siihen, kun asiakkaan ja kaupungin solmiman maankäyttösopimuksen mukaiset velvoitteet on täytetty puolin ja toisin.
 - Jos sopimukseen ei päästä, niin asiakkaan prosessi voi päättyä seuraavilla tavoilla:

Postiosoite PL 1097 | 70111 Kuopio
Käyntiosoite Suokatu 42 A, 3. krs
Laskutusosoite PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutustunnus 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

2 (7)

27.12.2022

Julkinen

- Kaavoituksesta luovutaan
- Kaupunki lunastaa alueen; tai
- Kaupunki määrää toteuttamismaksun.

2. ASIAKKAAT

- Keitä ovat palvelun asiakkaat? Miten asiakkaat on segmentoitu?
 - yksityishenkilöt
 - rakennusliikkeet
 - kiinteistösijoittajat.
- Paljonko uusia asiakkuuksia syntyy vuosittain?
 - 5-10.
- Paljonko palvelussa on asiakkaita, jotka käyttävät palveluja jatkuvasti?
 - 5-10.
- Miten palvelujen käyttöä ja palvelutarpeiden muutoksia seurataan?
 - Maankäyttösopimusta edellyttävien asemakaavatoiden määrällä.
 - Maankäyttösopimustuloja seuraamalla.

3. TAVOITE

- Mikä ovat palveluprosessin palvelu-/laatulupaus?
 - Neuvottelut käydään ilman tarpeettomia viivästyksiä.
 - Kaupungin on kohdeltava kiinteistönomistajia tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti.
- Mitkä ovat palvelun mahdolliset palvelutasot?
 - Ei ole erilaisia palvelutasoja.
- Mitkä ovat palveluprosessin tehtävät?
 - maankäyttösopimusten neuvottelu ja valmistelu yksityisessä omistuksessa olevia maa-alueita koskevien asemakaavamuutosten yhteydessä
 - yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskevien tietojen pyytäminen ja kokoaminen
 - neuvotellun sopimuksen hyväksymistä koskevan kaupungin päätöksenteon valmistelu
 - maankäyttösopimuksia koskevan tiedottamisen valmistelu
 - sopimuksen allekirjoittaminen
 - sopimuskorvauksen laskuttaminen
 - tietojen toimittaminen kirjanpitoon
 - tietojen merkitseminen maapolitiikan yhteenvedoon
 - sopimusehtojen valvonta.



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

27.12.2022

Julkinen

3 (7)

4. SYÖTTEET JA TUOTOKSET SEKÄ SYNTYVÄT TUOTTEET

- Mitkä ovat prosessin syötteet ja tuotokset?

Syötteet	Syötteenä tulevien tietojen tallennuspaikka (tietojärjestelmä)
Kiinteistötiedot	Kiinteistötietojärjestelmä
Voimassa oleva asemakaava	Taavi-paikkatietopalvelu
Uusi asemakaavaehdotus	Verkkolevy
Kiinteistöarvot	Asianhallintajärjestelmä

Tuotokset	Tuotoksina tulevien tietojen tallennuspaikka (tietojärjestelmä)
Maankäyttösopimus	Asianhallintajärjestelmä, arkisto
Tiedot yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ja maankäyttökorvausten kohdentumisesta maapolitiikan yhteenvedon varten.	Excel-taulukko asianhallintajärjestelmässä.

- Mitkä ovat prosessissa syntyvät tuotteet (=tuotteistuksessa määritellyt tuotteet)?
 - Allekirjoitettu maankäyttösopimus.

5. PROSESSIN VAIHEET

- Millaisia vaiheita prosessissa on? Mikä on kriittinen vaihe?
 - ensikontakti
 - tiedonhakuvaihe
 - neuvotteluvaihe (kriittinen vaihe)
 - päätöksentekovaihe
 - korvauksen laskutus
 - sopimuksen allekirjoitusvaihe
 - sopimuksen arkistointi ja tietojen toimittaminen kirjanpitoon.
 - tietojen kokoaminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ja maankäyttökorvausten kohdentumisesta maapolitiikan yhteenvedon varten
 - sopimusehtojen valvonta.

Postiosoite
Käyntiosoite
Laskutusosoite

PL 1097 | 70111 Kuopio
Suokatu 42 A, 3. krs
PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutustunnus 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

4 (7)

27.12.2022

Julkinen

- Prosessin suunnittelu: Miten toimintaa suunnitellaan?
 - Toimintaa suunnitellaan yhteistyössä kaupungin sisäisten sidosryhmien välillä.
- Prosessin arviointi: Miten toimintaa arvioidaan? Miten palautetta hankitaan?
 - tapauskohtainen arviointi asemakaavoittajan kanssa
 - vuosittainen prosessinomistajan itsearviointi
 - vuosittainen palveluyksikön CAF-itsearviointi.
- Prosessin kehittäminen: Miten toimintaa kehitetään?
 - Toimintaa kehitetään saadun palautteen ja arvioinnissa esille nousseiden kehitysideoiden pohjalta.
- Linkki prosessikaavioon (QPR Portal): ei laadittu.

6. PALVELUN TUOTTAMISEEN KÄYTETTÄVÄ OSAAMINEN/RESURSSIT

- Minkälaisia resursseja palvelujen tuottamiseen tarvitaan?
 - Henkilöresursseja.
 - Taloudellisia resursseja mm. kiinteistöarvioiden hankintaa ja muita asiantuntijapalveluita varten.
- Minkälaista osaamista tarvitaan?
 - kiinteistötalous ja -arviointi, lakimiestason juridinen osaaminen, kaavasuunnittelu, yhdyskuntatekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannuslaskenta, kunnallishallinnon tuntemus, toimisto-ohjelmistojen käyttö
- Kuinka monta asiantuntijaa tuottaa tällä hetkellä palvelua?
 - Maaomaisuuden hallintapalveluissa 3, joiden tähän palveluun käyttämä työpanos yhteensä noin 1,5 htv. Lisäksi tarvitaan työpanosta lakimieheltä, asemakaavoituksesta ja kunnallistekniikan suunnittelusta ja rakentamisesta.
- Kuinka paljon palvelun tuottamiseen käytetään rahaa vuosittain ja miten raha jakautuu eri resursseille (osaaminen, tilat, tietojärjestelmät jne.)?
 - Henkilöstökulut n. 102 000 e
 - palvelujen ostot n. 15 000 e
 - henkilöstön koulutus n. 5 000 e

Postiosoite PL 1097 | 70111 Kuopio
Käyntiosoite Suokatu 42 A, 3. krs
Laskutusosoite PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutustunnus 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

5 (7)

27.12.2022

Julkinen

7. PROSESSIIN LIITTYVÄT ROOLIT JA TEHTÄVÄT

- Mitkä ovat keskeiset roolit, niihin liittyvät tärkeimmät tehtävät ja päätökset sekä mahdollinen osaaminen?

Rooli	Tehtävänimikkeet tai toimijat, jotka toimivat tässä roolissa	Tehtävät	Osaaminen	Päätökset (asia, kriteerit, rajat)
Kiinteistönomistaja				
Kiinteistöjohtaja	Kiinteistöjohtaja	Maapolitiikan johtaminen, mm. maankäyttösopimusperiaatteiden ja maksuprusteiden valmistelu ja sopimustoiminnan ohjaaminen	Kohdan 6 osaaminen.	
Tonttipäällikkö	Tonttipäällikkö	KRL 63 §:ssä tarkoitettujen kaavojen tietoaineiston laadintaan ja päivitykseen osallistuminen.		
Valmistelija	kiinteistöjohtaja, tonttipäällikkö, maankäyttöinsinöörit	Lähtötietojen hankinta ja kertominen kiinteistönomistajalle, sopimusneuvottelut, sopimusluonnoksen valmistelu, päätösesityksen valmistelu. Maankäyttösopimuksesta tiedottaminen KRL 141 §:n mukaisella tavalla yhteistyössä kaavoituksen kanssa. Sopimuskorvauksen laskutus ja allekirjoitustilaisuuden järjestäminen, jos sopimus sisältää maa-alueiden omistusoikeuden siirtymistä.	Kohdan 6 osaaminen	

Postiosoite
Käyntiosoite
Laskutusosoite

PL 1097 | 70111 Kuopio
Suokatu 42 A, 3. krs
PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutusnumero 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

6 (7)

27.12.2022

Julkinen

		Tietojen pyytäminen kokoaminen maapolitiikan yhteenvetoa varten. Tietojen toimittaminen kirjanpitoon.		
Päätöksentekijä	Kaupunginhallitus	Päätösesityksen lukeminen ja päätöksen tekeminen		
Kaupunginkanslia	Lakimies	Tarvittaessa tarkistaa sopimusasiakirjat ja niitä koskevat sopimuskumppaneiden päätökset.	Sopimusjuridiikan tuntemus.	
Nimenkirjoittaja	Lakimies, hallintojohtaja, kaupunginjohtaja, kiinteistöjohtaja	Sopimuksen allekirjoittaminen		
Kiinteistöarvioija	AKA-arvioijat	Kiinteistöarvioiden laatiminen tarvittaessa.	Markkinatuntemus, AKA-pätevyys	

- Mitkä ovat prosessiin ja yhteistyöhön liittyvät tiimit (johtotiimit, moniammatilliset tiimit, poikkihallinnolliset tiimit, kumppanipalveluiden kanssa muodostetut tiimit jne.), niiden tehtävät ja keskeiset pelisäännöt?

Tiimi	Tehtävät	Keskeiset pelisäännöt
-	-	-

- Mitä muita palveluja sama asiakas käyttää / minkä muun palvelun kanssa tehdään yhteistyötä saman asiakkuuden äärellä?
 - Asemakaavoitus
 - kiinteistönmuodostus
 - kunnallistekniikan suunnittelu
 - kunnallistekniikan rakennuttaminen.
- Miten yhteistyö hoidetaan käytännössä?
 - Tapauskohtaisin neuvotteluin.

Postiosoite
Käyntiosoite
Laskutusosoite

PL 1097 | 70111 Kuopio
Suokatu 42 A, 3. krs
PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutustunnus 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi



Kuopion kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue
Tonttipalvelut
Jarkko Meriläinen

**Palveluprosessin
kuvaus**

7 (7)

27.12.2022

Julkinen

LIITE: PROSESSIN MITTARIT

Operatiiviset (pysyvät) mittarit (mittaavat prosessin suorituskykyä)

Sidosryhmät (esimerkkejä)	Sidosryhmän odotukset, tarpeet, vaatimukset	Tavoitteet	Mittarit	Mittayks. (€, kpl,%..)
Asiakkaat	Kiinteistöjen omistajien tavoitteena on saada mahdollisimman halpa maankäyttösopimus = pieni kaupungille maksettava korvaus.			
Johto, päättäjät, veronmaksajat	Halutaan periaatteiden mukaiset korvaukset.	Talousarvion mukainen.	Maankäyttösopimustulot	euro, kpl
	Täydennysrakentamisen määrä		Sopimusten sisältämä kerrosala	k-m ²
Lainsäätäjät				
Henkilöstö	henkilöstökoulutus riittävällä tasolla.	tasolla 1% palkkakustannuksista vuodessa	koulutusmäärärahojen käyttö	% palkkakustannuksista, euroa

Prosessin strategiset (muuttuvat) mittarit (tavoitteet, arvot)

Ylätason tavoitteet	Prosessin tavoitteet	Mittarit	Mittayks. (€, kpl,%..)
Kaupungin kasvustrategia toimii	Täydennysrakentamisen määrä lisääntyy	maankäyttösopimusten perusteena oleva rakennusoikeus	k-m ²

Ennakoivat mittarit (onnistumisen kannalta kriittiset vaiheet)

Kriittinen vaihe	Mikä takaa onnistumisen tässä vaiheessa	Mittarit	Mittayks. (€, kpl,%..)
-	-	-	-

Postiosoite PL 1097 | 70111 Kuopio
Käyntiosoite Suokatu 42 A, 3. krs
Laskutusosoite PL 3016 | 70900 Kuhilas

Puhelin 017 182 111
Laskutustunnus 1350

www.kuopio.fi
etunimi.sukumimi(at)kuopio.fi

Taulukko yleisten alueiden pinta-aloista

	Katualueet	Kuopion tori, Matkustajasatamassa rantakatu.	Puistot	Kuopionlahden hiekkakenttä	Maljalahden satama, parkkipaikkoja ja muita liikenteelle varattuja
	9901	9902	9903	9904	9906
yhteensä m2	454970	19859	156000	8429	90557
	454970	2718	4450	8429	57803
		17142	2260		5922
			25965		493
			3129		6976
			6482		860
			4302		3425
			3084		2142
			2076		3049
			17386		1937
			12072		7949
			1230		
			5411		
			1138		
			644		
			15571		
			2324		
			1120		
			14116		
			802		
			817		
			1451		
			929		
			1144		
			7214		
			5567		
			456		
			1068		
			1144		
			1456		
			8416		
			1090		
			420		
			1265		

Arvio tarkastelualueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista

KUSTANNUSARVIO RYHMITTÄIN



Projekti: Keskustan maankäyttökorvaukset
 Laskelma: Keskustan maankäyttökorvaukset
 Työnumero:
 Hankkeen tyyppi: Investointi
 Vastuuhenkilö: Mikko Niskanen
 Asiakas: Kuopion kaupunki
 Projektipäällikkö:
 Aluekerroin: 1,00
 Toteutusympäristö: 1,10
 Kustannusindeksi: 128,37 (2015=100)
 Päivämäärä: 15.2.2023

Koko hanke yhteensä: 115 325 542 €

Koko laskelma

Hankeosat ja muut kustannukset

Tunniste	Hankeosa tai muu kustannus	Toim. pide	Yks.	Määrä	Yks. hinta	Yhteensä	
KATUALUEET						0 €	62 092 440 €
292	Katualue	U	m2	454 970	136,48	62 092 440 €	
TORIT						0 €	4 458 413 €
242.1	Katu-/toriaukio Kauppatori ja Matkustajasataman rantakatu	U	m2	19 859	197,69	3 925 922 €	
441.8	Muu aluevalaistus Kauppatori ja Matkustajasataman rantakatu	U	m2	19 859	26,81	532 491 €	

Tunniste	Hankeosa tai muu kustannus	Toim. pide	Yks.	Määrä	Yks. hinta	Yhteensä
PUISTOT					0 €	12 609 168 €
297	Viheralue	U	m2	156 000	72,31	11 280 298 €
441.8	Muu aluevalaistus	U	m2	156 000	8,52	1 328 870 €
URHEILUKENTÄT					0 €	502 203 €
245.1	Viheralueen toiminta-alue Kuopionlahden kenttä	U	m2	8 429	37,46	315 764 €
441.8	Muu aluevalaistus Kuopionlahden kenttä	U	m2	8 429	22,12	186 439 €
P-ALUEET JA MUUT YLEISET ALUEET					0 €	20 599 060 €
232.2	Pysäköintialue Majalahdensatama, P-alueet ja muut liikenteelle varatut alueet	U	m2	90 557	130,76	11 841 659 €
441.8	Muu aluevalaistus	U	m2	90 557	8,52	771 401 €
913	Muu kohdeosa Kauppakadun jatke	U	kpl	1	7 986 000,00	7 986 000 €
100-900	Hankeosat ja muut kustannukset yhteensä					100 261 284 €
Laskelman tilaajatehtävät						
5600	Suunnittelu- ja ohjaustehtävät				7 519 596 €	
5700	Rakennuttamis- ja omistajatehtävät				7 544 662 €	
Tilaajatehtävät yhteensä					15 %	15 064 258 €
100-5700	Hankeosat, muut kustannukset ja tilaajatehtävät yhteensä					115 325 542 €
Koko hanke yhteensä					(Alv. 0%)	115 325 542 €
					(Alv. 24%)	27 678 100 €
Koko hanke yhteensä					(Alv. 24%)	143 003 700 €