

Vastaus valtuustoaloitteeseen, maankäyttösopimuksen solmiminen rajaksi 350 m²

KV 17.05.2021 § 20

12/00.02.10.00/2021

Lisätiedot:

kiinteistöinsinööri Johanna Määttä, puh. 050 411 1821
etunimi.sukunimi@kauniainen.fi

Valtuutettu Nystén ja kolme muuta allekirjoittajaa ovat jättäneet kaupunginvaltuuston kokouksessa 16.12.2019 valtuustoaloitteen (**oheismateriaali**), jossa esitetään asemakaavoitukseen liittyvän maankäyttösopimuksen solmimisen rajaksi rakennusoikeuden määrää 350 k-m². Aloitteessa todetaan, että asemakaavoituksen edetessä kunta aloittaa neuvottelut maankäyttösopimuksesta niiden maanomistajien kanssa, jotka saavat merkittävää hyötyä asemakaavasta. Aloitteen mukaan merkittävänä hyötynä ei voida pitää alle 350 k-m² asuinrakennusoikeutta tai lisättyä rakennusoikeutta. Aloitteessa esitetään maankäyttösopimuksen solmimisen rajaksi rakennusoikeuden määrää 350 k-m².

Maankäyttösopimusten taustaa

Maankäyttösopimuksella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaan kunnan tekemää sopimusta liittyen kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen. Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Maankäyttösopimus voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä, lukuun ottamatta sopimusta kaavoituksen käynnistämisestä. (MRL 91 b §.)

Maankäyttösopimus on osa kunnan maapolitiikkaa. Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi (MRL 5 a §). Maapolitiikalla yhdessä kaavoituksen kanssa on suuri merkitys kunnan strategian toteuttamiseen sekä edellytysten luomiseen asunto- ja elinkeinopolitiikalle. Maankäyttösopimus on yksi maapoliittinen keino, jota kunta voi käyttää strategiansa toteuttamiseen ja tavoitteidensa saavuttamiseen.

Maankäyttösopimuksissa sovitaan muun muassa asemakaavoituksen käynnistämisestä, kaavan toteuttamiseen liittyvistä maanomistajan ja kunnan välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä kaavan toteutuskustannusten maksamisesta; tavanomaisesti maanomistajan osallistumisesta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (maankäyttömaksu/maankäyttösopimuskorvaus). Maankäyttösopimuksella on kuitenkin muitakin tarkoituksia kuin maankäyttömaksun suorittamisesta sopiminen. Maankäyttösopimusta voidaan käyttää sopimiseen hyvin laajastikin kaavan toteuttamiseen liittyvistä seikoista, esimerkiksi asuntotuotannon laatuun ja määrään, hankkeiden toteuttamisaikatauluun sekä yleisten alueiden rakentamiseen, johtojen ja laitteiden sijoittamiseen ja rasiteoikeuksiin liittyen, vaikka sopimukseen ei sisältyisi ehtoa maankäyttömaksun suorittamisesta. Tämän vuoksi tarve maankäyttösopimukselle harkitaan tapauskohtaisesti huomioiden kunnan ja maanomistajan tavoitteet ja tarpeet kaavan toteuttamiseen liittyen. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista sitoa maankäyttösopimukseen liittyvien neuvotteluiden aloittamista maanomistajalle asemakaavasta aiheutuvaan merkittävään hyötyyn.

Maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti edellä mainitun velvollisuuden täyttämässä. (MRL 91 a §.)

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Lisäksi huomioon voidaan ottaa maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita. Huomioon voidaan ottaa myös kunnalle maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty MRL 59 §:n perusteella. Kustannusten tulee olla kaava-alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut, hyväksytyt kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset, että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. (MRL 91 d §.) Asemakaavan tai asemakaavamuutoksen ollessa pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta, on kunnalla oikeus periä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset (MRL 59 §).

Todettakoon, että Kauniiaisissa on noin 40 asuinkerrostalotonttia, 25 rivitalotonttia ja 495 pientalotonttia. Kauniainen on lähes kauttaaltaan asemakaavoitettu kunta, jossa rakentaminen on pääasiassa olemassa olevan rakenteen täydennysrakentamista. Laadittavat asemakaavat ovat lähinnä kaavamuutoksia, ns. postimerkkikaavoja, kohdistuen usein vain yhteen tonttiin. Erityisesti rakennetuilla pientaloalueilla yksittäinen kaavamuutos ei välttämättä aiheuta välitöntä tarvetta yhdyskuntarakentamiseen. Useampi yksittäinen kaavamuutos pidemmällä aikavälillä johtaa kuitenkin tarpeeseen parantaa esimerkiksi katuverkkoa ja hulevesijärjestelyjä sekä laajemmin kunnan palveluverkkoa, kuten päiväkoteja ja kouluja.

Merkittävästä hyödystä

Maankäyttömaksun edellytyksenä on MRL 91 §:n mukaisesti asemakaavalla saavutettava merkittävä hyöty, joka asemakaavasta aiheutuu maanomistajalle. Merkittävän hyödyn syntyminen määritellään tapauskohtaisesti kaavoitettavan alueen arvonnousun perusteella. Arvonnousu määritetään vertaamalla kaavoitettavan alueen arvoa ennen ja jälkeen asemakaavan laadinnan, jolloin arvonnousu on näiden arvojen erotus. Mitä suurempi on arvonnousu, sitä merkittävämmän hyödyn maanomistajan voidaan arvioida asemakaavalla saavuttavan. Arvonnousu huomioidaan myös maankäyttömaksun määrässä. Maankäyttömaksun määrän perustamista osaltaan asemakaavan aiheuttamaan arvonnousuun voidaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta. Mainittakoon, että käytännössä maankäyttömaksuna suoritetaan 30–60 prosenttia asemakaavalla saavutettavasta arvonnoususta huomioiden yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneet ja aiheutuvat kustannukset.

Kunnat ovat erityisesti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun sekä toiminnan yhdenmukaisuuden ja avoimuuden näkökulmista pyrkineet määrittelemään merkittävää hyötyä yksiselitteisemmin ja tarkemmin. Kunnat ovat maapoliittisissa ohjelmissaan määritelleet merkittävän hyödyn syntymisen, merkittävän hyödyn kynnyksen, usealla eri tavalla. Merkittävän hyödyn kynnyks on voitu ilmoittaa euromääräisenä arvonnousuna, prosentuaalisena arvonnousuna tai kerrosneliömetrimääräisenä rakennusoikeuden lisäyksenä. Esimerkiksi Espoo on linjannut, että maankäyttösopimuksissa merkittävän hyödyn raja, sopimuskynnyks, on 250 000 euroa (Maanhankinnan ja –luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet 2015, [linkki](#)). Kirkkonummi ei ole asettanut vastaavaa merkittävän hyödyn rajaa, mutta kunta tekee maankäyttösopimuksen asemakaavamuutoksen yhteydessä, jos asemakaavamuutoksessa maanomistajalle osoitetaan vähäistä enemmän uutta rakennusoikeutta tai asemakaavamuutos merkitsee kiinteistön arvon huomattavaa muutosta (esimerkiksi käyttötarkoituksen muutos) ja tarvittaessa muissakin tapauksissa (Maapoliittinen ohjelma 2011, [linkki](#)).

Todettakoon, että esimerkiksi Espoo ja Helsinki ovat linjanneet, että sopimuskorvausta peritään vain sopimuskynnyksen ylittävstä hyödystä. Tämä tarkoittaa, että maankäyttömaksun määrittämisessä huomioidaan vain merkittävän hyödyn, sopimuskynnyksen, ylittävä arvonnousu. Käytäntöä voidaan pitää maanomistajien kohtelun kannalta tasapuolisempänä. Mikäli sen sijaan merkittävän hyödyn rajan ylittyminen tarkoittaisi koko hyödyn huomioon ottamista maankäyttömaksua määritettäessä, tarkoittaisi tämä hyödyn vähentymistä, joka voisi puolestaan mahdollisesti johtaa jopa maanomistajan pyrkimykseen vaikuttaa kaavaratkaisun sisältöön maankäyttömaksun näkökulmasta siten, että kaavasta aiheutuva hyöty jäisi merkittävän hyödyn rajan alle

Maankäyttösopimuksista Kauniaisissa

Kauniaisissa on 2000-luvulla tehty 14 maankäyttösopimusta. Näistä 13 sopimuksessa on sovittu maankäyttösopimuskorvauksen (maankäyttömaksu) suorittamisesta. Yhdessä maankäyttösopimuksessa on maanomistaja sopimuskorvauksen sijasta vastannut kaavamuutoksen edellyttämästä yhdyskuntarakentamisesta kustannuksineen. Maankäyttösopimuksissa sopimuskorvauksen määrä on ollut keskimäärin 250 000 euroa vaihdellen noin 45 000 euron ja 660 000 euron välillä. Sopimusten kohteissa on asuinrakennusoikeuden lisäys ollut keskimäärin 2 800 k-m² vaihdellen noin 440 k-m²:n ja 6 000 k-m²:n välillä. Mainittakoon, että osassa sopimusten kohteista on kaavan mukainen käyttötarkoitus muuttunut kaavamuutoksen myötä ja rakennusoikeuden määrä voinut myös pienentyä kaavamuutoksella. Lisäksi osassa sopimusten kohteita ei ole kaavamuutoksessa osoitettu asuinrakennusoikeutta lainkaan.

Valtuustoaloitteessa mainittu rakennusoikeuden määrä 350 k-m² vastaa esimerkiksi 1–2 pientaloasunnon rakennusoikeutta. Vuoden 2021 pientalotonttien ohjehinnalla 1248 €/k-m² (KH 25.1.2020 § 16) laskettuna on rakennusoikeuden 350 k-m² arvo 436 800 euroa. Mikäli lisärakennusoikeuden määrä 350 k-m² olisi edellytyksenä maankäyttömaksulle, tarkoittaisi tämä pientalokaavojen osalta käytännössä sitä, että merkittävän hyödyn kynnyks olisi tasolla 400 000 euroa. Kerrostalokaavojen osalta lisärakennusoikeuden määrä 350 k-m² tarkoittaisi merkittävän hyödyn kynnyksen tasoa 300 000 euroa rakennusoikeuden arvon ollessa karkeasti arvioituna 850 €/k-m².

Kauniaisissa ei ole maapoliittista ohjelmaa eikä maankäyttösopimuksia varten ole vahvistettu erillisiä periaatteita. Maankäyttösopimusten sisältö ja menettely ovat perustuneet vuosien myötä muodostuneeseen käytäntöön. Kaavoitushankkeissa maankäyttösopimuksen mahdollisuus on tuotu esiin kaavoituksen alkuvaiheessa kaupungin ja maanomistajan välisissä neuvotteluissa sekä virallisesti osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Varsinaiset maankäyttösopimusneuvottelut on aloitettu kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen niissä tapauksissa, joissa maankäyttösopimus on todettu tarpeelliseksi. Maankäyttösopimuksissa on pyritty huomioimaan sekä kaupungin että maanomistajan etu ja tavoitteet sekä kohtelevaan maanomistajia tasapuolisesti. Mikäli kaavamuutos on koskenut vain pientalotontin rakennusoikeuden uudelleenjärjestelyä ilman rakennusoikeuden lisäystä, maankäyttösopimusta ei ole tehty. Mikäli kaavamuutoksen päätarkoituksena on ollut kulttuurihistoriallisesti merkittävän rakennuksen suojelu ja rakennusoikeuden lisäys on johtunut suojelusta aiheutuvan haitan kompensoimisesta, maankäyttösopimusta ei ole tehty.

Maankäytön esitys

Maankäyttömaksuilla on merkittävä vaikutus kaavoituksesta suoraan ja välillisesti aiheutuvien kustannusten kattamiseen ja siten kaupungin talouteen. Maankäyttösopimuksen merkitys on kuitenkin laajempi kuin vain maankäyttömaksun suorittamisesta sopiminen. Maankäyttösopimusta voidaan käyttää sopimiseen hyvin laajastikin kaavan toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Tämän vuoksi tarve maankäyttösopimukselle harkitaan tapauskohtaisesti huomioiden kunnan ja maanomistajan tavoitteet ja tarpeet kaavan toteuttamiseen liittyen. Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista sitoa maankäyttösopimuksen tekemistä kaavamuutoksella saavutettavaan asuinrakennusoikeuden lisäykseen siten, että maankäyttösopimus olisi mahdollista tehdä vain niissä tapauksissa, joissa asuinrakennusoikeuden lisäys ylittää 350 k-m².

Asiaa käsiteltäessä yhdyskuntavaliokunnassa 9.3.2021 § 27, valiokunta teki lisäyksen, jonka mukaan maankäyttösopimuksille on vahvistettava periaatteet ja tavoitteet kaupunkistrategiaa päivitettäessä.

Kaupunginhallitus:

Valtuusto merkitsee edellä esitetyn tiedoksi vastauksena valtuustoaloitteeseen ja päättää, että maankäyttösopimuksille määritetään periaatteet ja tavoitteet kaupunkistrategiaa päivitettäessä, sekä toteaa aloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Oheismateriaali:

Valtuustoaloite