

ROVANIEMEN KAUPUNGIN MAAPOLIITTINEN OHJELMA 2022 - 2025 (LUONNOS)



Käsittely	päivämäärä
Elinvoimalautakunta	periaatteet ja linjaukset, 25.5.2021 § 84
Yhdyskuntasuunnittelulautakunta	luonnos, 19.4.2022
Kaupunginhallitus	

Sisällysluettelo

1.	Esipuhe	3
2.	Johdanto	3
2.1.	Maapolitiikan määrittely	3
2.2.	Maapolitiikan keinovalikoima.....	4
2.2.1.	Kaupunkistrategia ja maankäyttöpolitiikka	4
2.2.2.	Kaavoitus	4
2.2.3.	Hajarakentaminen	5
2.3.	Maapolitiikan toteuttaminen	5
2.4.	Maapolitiikan laadintaprosessi.....	6
2.5.	Maapolitiikan vaikutusten arviointi.....	8
3.	Nykytilanteen kuvaus ja arviointi	6
3.1.	Nykytilanne	6
4.	Maapoliittiset tavoitteet ja mittarit.....	7
4.1.	Kaupunkistrategian, maapolitiikan ja maankäytön mukaiset tavoitteet	7
5.	Maapolitiikan keinot.....	9
5.1.	Maanhankinta.....	9
5.2.	Maanluovutus.....	10
5.2.1.	Yleiset periaatteet	10
5.2.2.	Pientalotontit ja rakennuspaikat	11
5.2.3.	Yhtiömuotoiset asuintontit	12
5.2.4.	Yritys- ja muut tontit	12
5.2.5.	Yleisten rakennusten tontit	12
5.2.6.	Suunnitteluvaraukset	13
5.2.7.	Yleiset tontinluovutusehdot	13
5.2.8.	Maanvuokrasopimusten muutostilanteet.....	13
5.2.9.	Maanvuokrasopimusten uusiminen.....	14
5.3.	Asemakaavoitus ja maankäyttösopimukset	15
5.3.1.	Ensimmäinen asemakaava	15
5.3.2.	Asemakaavamuutos	16
5.3.3.	Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä	16
5.3.4.	Maankäyttösopimusperiaatteet.....	16
5.3.5.	Asuntokortteleiden täydennysrakentaminen	18
5.3.6.	Kehittämiskorvausmenettely	19
5.3.7.	Poikkeaminen asemakaavasta.....	19
5.4.	Kaavojen toteuttamista edistävät maapoliittiset keinot	19
5.4.1.	Rakentamisvelvoite	19
5.4.2.	Korotettu kiinteistövero	19
5.4.3.	Rakentamiskehotusmenettely.....	19
5.4.4.	Kehittämislumenettely	19
5.5.	Rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolella.....	19
5.6.	Pilaantuneiden maa-alueiden hallinta.....	20
5.7.	Kaupungin omassa käytössä olevan maaomaisuuden hallinta	20
6.	Maapoliittinen päätöksenteko	20
7.	Maapoliittisen ohjelman päivitys ja jatkotoimenpiteet	20

1. Esipuhe

Maapoliittinen ohjelma on kunnan strateginen asiakirja, jolla kaupunki määrittelee maapoliittiset tavoitteet ja käytettävissä olevan toimenpidevalikoiman. Maapoliittisen ohjelman keskeinen päämäärä on sitouttaa päätöksentekijät ja kaupungin viranhaltijat yhteisiin maapoliittisiin tavoitteisiin sekä lisätä hallinnon ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä kertomalla avoimesti kaupungin maapoliittisista toimintalinjoista.

Kuntien yhdistymisen jälkeen Rovaniemen kaupungin ensimmäinen maapoliittinen ohjelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 2008 ja sitä on päivitetty 2014 ja 2018.

Maapoliittinen ohjelman arviointia tulee tarkistella valtuustokausittain sekä tarkistaa tavoitteita ja keinovalikoimaan tarvittaessa lainsäädännön tai muiden olosuhteiden olennaisesti muuttuessa. Mm. maankäyttö- ja rakennuslain uudistus voi voimaan tullessaan vaikuttaa käytettävissä oleviin työkaluihin ja kaupungin linjauksiin.

Tuloksellisen maapolitiikka perustuu pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen toimintaan. Keskeisiin periaatteisiin ei tässäkään päivityksessä ole ollut tarvetta puuttua mutta sisältöä on tarkistettu ja täsmennetty mm. maankäyttösopimusten osalta sekä korostettu maapolitiikan roolia kunnan taloudessa. Lisäksi on esitetty kriteereitä maapolitiikan vaikutusten arvioinnista.

Asiakirjan johdanto-osassa (luku 2) on selvitetty keskeisiä maapolitiikan käsitteitä ja lainsäädäntöä yleisellä tasolla. Luvussa 3 ja liitteessä 3 on selvitetty ja arvioitu kaupungin maapoliittista tilannetta ja kehittymistä keskeisten tunnuslukujen avulla. Luku 4 sisältää Rovaniemen kaupungin varsinaiset maapoliittiset periaatelinjaukset. Linjauksissa ei esitetä kaikkia yksityiskohtia vaan on keskitytty tärkeimpiin toimintaperiaatteisiin, joita voidaan tarpeen mukaan täydentää erillisselvityksillä ja tarkennuksilla.

2. Johdanto

2.1. Maapolitiikan määrittely

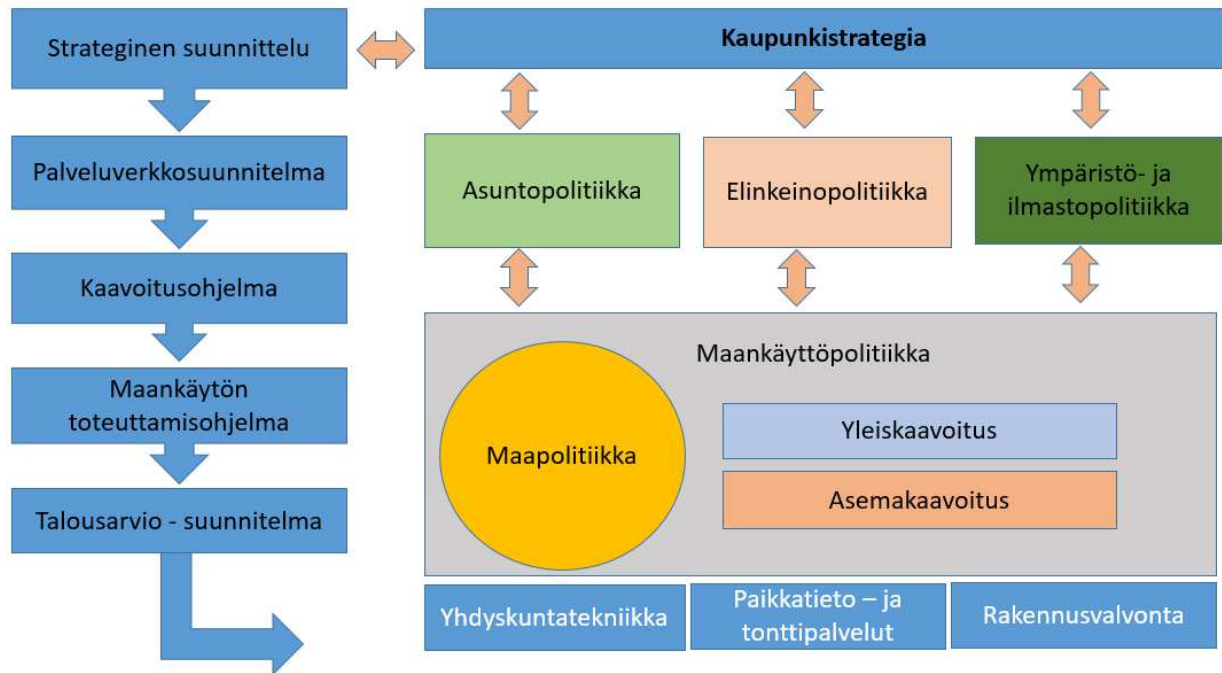
Maapolitiikan harjoittamisen sisältö/käsite on avattu Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/99) 5a pykälässä: Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

Kaupungin maapolitiikalla tarkoitetaan yleisesti niitä toimintoja, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovuttamiseen, kaupungin maaomaisuuden hallintaan, asemakaavoitukseen, asemakaavojen toteuttamisen edistämiseen sekä näihin liittyvien sopimusten laadintaan.

Kaupungin maapolitiikka määrittää käytettävissä olevat työvälineet- ja menettelyt, joilla varmistetaan ja luodaan edellytykset suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisesti kaupungin maankäyttöä, rakentamista sekä niihin liittyvää muuta toimintaa ja taloutta.

Maapolitiikan linjauksilla varmistetaan yhdyskuntarakenteen ja kaavoituksen kestävä kehityksen mukainen toteutuminen, maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, kaupungille aiheutuvien investointien kannattavuus sekä kustannusten optimointi. Toimivalla maapolitiikalla luodaan edellytykset tarpeelliselle asuntotuotannolle ja elinkeinotoiminnalle.

Maapolitiikka kaupungin strategisena työkaluna



Kuva 1. Maapolitiikan työvälineet

Maapolitiikkaa voidaan myös tarkastella eri näkökulmista. Asiakasnäkökulma painottaa toimintojen palvelukykyä, viranomaisnäkökulma toimintojen laillisuutta ja kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua, taloudellisuusnäkökulma toimintojen investointeja ja kannattavuutta sekä tuotantoprosessinäkökulma kaupungin tonttituotannon kustannustehokkuutta ja tuottavuutta. (Liite 2: Maapolitiikan näkökulmat ja viitekehys)

Maapolitiikan merkitys Rovaniemen kaupungille on korostunut kaupunkirakenteen tiivistymisen sekä kiristyneet taloustilanteen myötä. Käytännössä maapolitiikkaa toteutetaan maapoliittisten linjausten mukaisesti kaupungin hallintosäännön ja toimivallan delegointipäätösten mukaisesti. Maapoliittinen ohjelma ja sen periaatteet tarkistetaan valtuustokausittain.

2.2. Maapolitiikan keinovalikoima ja työvälineet

2.2.1. Kaupunkistrategia ja maankäyttöpöliittikka

Kaupunkistrategia luo yleiset hyväksytyt tavoitteet kaupungin kehittämiselle ja toiminnoille, jonka linjaukset vaikuttavat kaupungin maankäyttöpöliittikkaan. Maapolitiikka on yleis- ja asemakaavoituksen ohella osa kaupungin maankäyttöpöliittikkaa. Toiminnallisesti maankäyttöpöliittikka koostuu maankäytön ja maapolitiikan strategista linjauksista, kaavoituksesta, maapolitiikan toimenpiteistä sekä hajarakentamista ohjaavista päätöksistä. Maankäyttöpöliittikan toimenpideohjelma muodostuu maankäytön toteuttamishjelman sekä kaupungin talousarvion kautta.

2.2.2. Kaavoitus

Kaupungin maankäyttöä ja rakentamista ohjaa Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/99). Yleiskaavalla kaupunki osoittaa kaupunkirakenteen yleiset kehittämislinjat. Asemakaavassa määritetään rakentamista ohjaavat määräykset yksityiskohtaisesti. Asemakaava tarkennetaan tonttijaolla, jolla osoitetaan

asemakaava-alueiden kiinteistönmuodostus. Kaupungin tulee seurata ja arvioida kaavojen ajantasaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimiin kaavan muuttamiseksi.

Kaupungin kannalta merkittävimmät maankäytön ratkaisut tehdään yleiskaavatasolla. Tehdyillä linjauksilla on yhdyskuntarakenteen kustannusten ja ympäristön kannalta erittäin pitkän aikavälin vaikutukset. Kuntatalouden kannalta on ratkaisevan tärkeää maapoliittisen ja kaavataloudellisen toiminnan liittäminen koko maankäytön suunnitteluun. Ratkaisujen takana pitäisi olla myös näkemys siitä, missä järjestyksessä, millä tavoin ja millaiset kustannusvaikutuksilla ratkaisut toteutetaan.

Asemakaavoituksen osalta maapoliittisesti olennainen strateginen valinta on miltä osin kaavoitetaan muuta kuin kaupungin omistamaa maata. Toimivan maapolitiikan yhtenä pääperiaatteena on, että kaavoittamalla kaupungin omistamaa maata saavutetaan huomattavia kustannussäästöjä, mahdollistetaan kohtuuhintaista asumista sekä edistetään yhdyskuntarakenteen kestävä kehittäminen. Maan hankkiminen kaupungin omistukseen ei aina kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista. Tällöin maapolitiikka toteutetaan kaupungin ja maanomistajan välisillä maankäyttösopimuksilla.

2.2.3. Hajarakentaminen

Uudisrakentaminen ohjautuu pääsääntöisesti asemakaavoitetulle alueelle. Asemakaava-alueiden ulkopuolella tapahtuvaa rakentamista säädellään mm. oikeusvaikutteisten yleiskaavojen ja maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarvesäännöillä.

2.3. Maapolitiikan toteuttaminen

Maankäytön tavoitteiden toteuttamiseksi on käytössä laaja lakiin perustuva maapoliittinen keinovalikoima, jotka liittyvät maan hankintaan, tonttien tai rakennuspaikkojen luovutukseen, kaavoitukseen liittyviin sopimuksiin sekä yksityisessä omistuksessa olevien tonttien rakentamiseen. Tehokkaan ja toimivan maapolitiikan edellytyksenä on, että kaikkia lain mukaisia keinoja ollaan valmiina käyttämään tarpeen mukaan kaupungin ja yleisen edun niin vaatiessa. Maapoliittista keinovalikoimaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä on tarkemmin kuvattu liitteessä 3.

Maan hankkiminen kaupungin omistukseen ennen kaavoittamista ja sen edelleen luovuttaminen kaavoitettuina tontteina on yleisesti todettu toimivimmaksi tavaksi varmistaa kaupungin maapoliittisten tavoitteiden toteutuminen.

Kaupungin maanhankinnan tärkein tehtävä on maan hankkiminen yhdyskuntarakentamisen tuleviin tarpeisiin, jolloin turvataan maan saaminen yhdyskunnan käyttöön oikea-aikaisesti oikealta paikalta kohtuuhintaan. Pääasiallinen ja ensisijainen keino on vapaaehtoinen kauppa tai vaihto. Tarvittaessa kaupunki voi hankkia maata omistukseensa myös etuoston tai lunastusmenettelyn kautta.

Maanluovutuksen yleisenä periaatteena on turvata riittävä, oikea-aikainen ja kohtuuhintainen tonttitarjonta eri tarpeisiin. Luovutus voi tapahtua joko hallintaoikeudella (maanvuokralain mukainen vuokra) tai omistusoikeudella (maakaaren mukainen kiinteistökauppa). Kaupunki voi yleensä melko vapaasti päättää maanluovutusperiaatteistaan, kuitenkin ottaen huomioon yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu. EU:n valtioneuvoston päätökset sekä kuntalain (410/2015) säädökset tulee ottaa huomioon yrityksille ja niihin verrattaville toimijoille tapahtuvissa luovutuksissa.

Maankäyttösopimus- ja kehittämis- ja korvausmenettelyt antavat mahdollisuuden toteuttaa maapolitiikkaa myös sellaisissa tapauksissa, joissa maata ei ole tarkoituksenmukaista hankkia kaupungin omistukseen. Rakennettujen alueiden uudistamiseksi on lisäksi mahdollisuus käyttää ns. kehittämis- ja korvausmenettelyä. Korotettua kiinteistövero- ja rakentamiskorvausmenettelyä voidaan käyttää yksityisessä omistuksessa olevan tonttimaan saamiseksi rakentamisen piiriin.

2.4. Maapolitiikan laadintaprosessi

Hallintosäännön 1.2.2022 mukaisesti maapolitiikan valmistelu kuuluu yhdyskuntasuunnittelun lautakunnalle. Maapoliittisen ohjelman hyväksyy kaupunginhallitus.

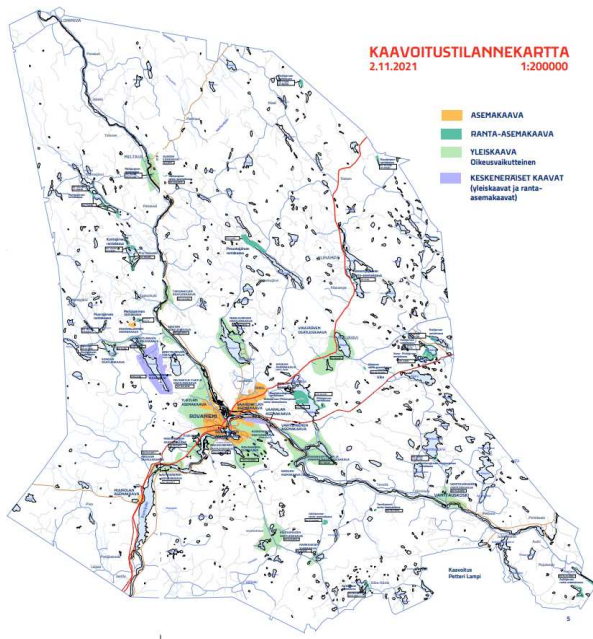
Ohjelman valmistelutyö on tehty pääosin virkamiestyönä. Valmistelun yhteydessä on nykytilaa ja toimenpiteitä esitelty lautakunnalle sekä kaupunginhallitukselle.

Maapoliittisen ohjelman luonnoksesta on pyydetty kommentteja keskeisiltä ulkoisilta toimijoilta sekä kaupungin eri toimialoilta.

3. Nykytilanteen kuvaus ja arviointi

3.1. Nykytilanne

Rovaniemen kaupungin pinta-ala on n. 8017 km², josta vesialuetta 434 km². Kaupungin maanomistus on 31.12.2021 noin 1000 km². Kaupungin alueella on vahvistettuja ja lainvoimaisia asemakaavoja n. 7325 ha. Kaupungin väestömäärä on 31.12.2021 64.194 henkilöä ja sen on arvioitu kasvavan n. 70.000 - 80.000 asukkaaseen vuoteen 2035 mennessä. Kaupunki on ollut houkutteleva investointikohde niin yritystoimintaan sekä matkailuun liittyvään rakentamiseen. Väestön lisääntyminen vaikuttaa voimakkaana asuntorakentamisen tarpeena, liikennemäärien lisääntymisenä sekä palvelutarpeena erityisesti ydinkeskustassa sekä sen lähialueilla.



Kuva 2: Kaavoitustilannekartta

Maapoliittisen ohjelman toteuttaminen perustuu kaupungin strategian määrittämiin painopistealueisiin, kaupungin alueidenkäytön linjauksiin sekä kaupungin voimassa olevaan yleiskaavaan. Kaupungin alueella on voimassa useita yleiskaavoja ja keskustan osalta yleiskaavan tavoitevuosi 2015 on vanhentunut. Uuden keskustan yleiskaavan valmistelu on käynnistynyt 2021. Kyläalueilla on voimassa oikeusvaikutteisia osayleiskaavoja.

Maapoliittinen ohjelma on pääsääntöisesti toiminut hyvin ja toimii asioiden valmistelun pohjana. Vuosien varrella ohjelma on kuitenkin vanhentunut eikä se ota riittävästi huomioon kaupungin strategiaa eikä muuttunutta toimintaympäristöä. Kuntatalouden ja kestävän yhdyskuntarakenteen vaatimukset sekä

keskustan ja kyläalueiden kehittäminen sekä ilmastonmuutos ovat tuoneet uusia haasteita myös maapolitiikan toteuttamiseen. Matkailun kehittäminen ja sen toimintaedellytysten kehittäminen tuo omat vaatimuksena kaupungin harjoittamaan maapolitiikkaan. Samalla kun on varauduttava matkustajamäärien kasvuun turvaamalla riittävät alueet matkailutoimijoille, on huomioita kuntalaisten tarpeet.

Maapoliittista tietoutta sekä ymmärrystä maankäytön kokonaisuudesta taloudellisine vaikutuksineen tulee myös lisätä päätöksenteossa, kun sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirtyvät maakunnille vuoden 2023 alusta.

Nykytilannetta on kuvattu tarkemmin liitteessä 4, joka sisältää tarkemman nykytilanteen kuvauksen ja arvioinnin eri maapoliittisten keinojen käytöstä ajanjaksolla 2016 – 2021.

Rakentaminen asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella perustuu oikeusvaikutteisten yleiskaavojen alueella suoriin rakennuslupiin tai suunnittelutarveratkaisuihin. Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamislupia on myönnetty 2017 – 2021 yhteensä 313 kappaletta.

Maanhankinta on 2000-luvulla tehty lähinnä vapaaehtoisin kaupun. Vuosina 2017 – 2021 kaupunki on hankkinut maata keskimäärin noin 100 ha vuodessa. Vapaaehtoisia kaupunjoja ja vaihtoja on tehty 63 kappaletta. Etuosto-oikeutta on käytetty 6 kertaa samalla ajanjaksolla.

Asemakaavan mukaisia tontteja on luovutettu vuosittain eri tarkoituksiin keskimäärin n. 100 kappaletta. Luovutusmuotona vuokraus on ollut selvästi yleisempää kuin myynti. Kaupungin vuosittaisen maanvuokratulot ovat kasvaneet ajanjaksolla 2016 – 2021 noin 4,9 milj. eurosta noin 6,7 milj. euroon. Keskimääräinen vuokratulojen kasvu on ollut n. 4,5 % vuodessa. Maanmyyntitulojen määrä on vuosina 2016 – 2021 ollut keskimäärin 2,67 milj. euroa/vuosi. Myyntitulot vaihtelevat huomattavasti vuosittain tonttivarannon, suhdannetilanteen sekä tontinluovutusmenettelyjen mukaan.

Maankäyttösopimuksia on vuosina 2016 – 2021 laadittu keskimäärin 4 kappaletta vuodessa. Kaupungin saamat sopimuskorvaukset vaihtelevat huomattavasti.

Rakentamiskehotusmenettelyä on käytetty tuloksellisesti vuosina. Menettely on toiminut hyvin ja tontin ovat pääosin rakentuneet.

Asemakaavoitetuilla alueilla ja erityisesti keskustassa sekä sen reuna-alueilla rakentaminen keskittyy täydennysrakentamiseen ja vanhojen rakennettujen alueiden uudistamiseen. Erityisesti alueiden käyttötarkoituksen muuttuessa asettavat pilaantuneet maa-ainekset omat haasteensa. Alueiden riskikartoitusta ja tarvittaessa kunnostusta on suoritettu ennen alueiden luovuttamista uudelleen rakentamiseen.

4. Maapoliittiset tavoitteet ja mittarit

4.1. Kaupunkistrategian, maapolitiikan ja maankäytön mukaiset tavoitteet

Täydennetään kaupunkistrategian mukaiseksi.

Rovaniemen kaupunkistrategia 2030 on valmisteluvaiheessa. Strategian visio ”Ihmisen kokoinen arktinen pääkaupunki” on pyritty huomioimaan maapoliittisessa ohjelmassa.

Täällä yhdistyvät pohjoinen luonto ja urbaani ympäristö, itseensä luottava paikallisuus ja avoin kansainvälisyys. Täällä on tilaa ja mahdollisuuksia onnistua, kasvaa ja kokeilla. Rovaniemelle haluaa jäädä ja palata. Rovaniemen valitseminen kotikaupungiksi kertoo rohkeudesta. Kaupungin eläväisessä keskustassa ja sen lukuisissa kylissä voi kokea aidointa Lappia ja vahvaa yhteishenkeä.

Maapolitiikka liittyy suoraan useisiin muihin kaupunkistrategiaa täydentäviin ohjelmiin ja linjauksiin. Näitä ovat mm. omistajapolitiikka, alueiden käytön linjaukset, maankäytön toteuttamishjelma ja asuntopolitiikka. Lisäksi jatkossa huomioita tulee kiinnittää mm. ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan sekä luonnon monimuotoisuutta tukeviin toimenpiteisiin.

Kaupungin maankäytön ohjauksen toimenpiteiden tulee vaikuttaa kaupunkistrategian mukaisten tavoitteiden toteutumiseen. Maankäytölle tulee asettaa toiminnalliset, laadulliset ja taloudelliset tavoitteet ja mittarit, jotta toimintaa ja sen vaikutuksia voidaan seurata. Maapoliittisen ohjelman toteumista seurataan liitteen 5 mukaisilla mittareilla.

Kaupungin maaomaisuus tuottaa vakaata ja ennustettavaa tuloa. Maanvuokratulot ovat merkittävä tulonlähde jolla kaupunki rahoittaa käytännössä kunnallistekniikan investoinnit. Maanvuokratulojen vakaa kasvu jatkuu linjausten mukaisesti. Maaomaisuutta myydään vain harkiten ja suunnitellusti. Keskusta-alueella sijaitsevia tontteja ei pääsääntöisesti myydä.

Maankäytön päätehtävänä on varmistaa asunto- ja yritystonttien riittävä tarjonta kestävän kehityksen mukaisesti, kilpailukykyisesti ja kustannustehokkaasti. Tavoitteena on eheä yhdyskuntarakenne, joka ottaa huomioon kaupungin laajan koon ja rakenteen kyläalueineen siten, että se mahdollistaa asukkaiden ja yritysten tarvitsemat toiminnot. Laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut.

Maapolitiikan päätavoite on varmistaa, että kaupungin kehittämiseen ja yhdyskuntarakentamiseen tarvittava maa saadaan käyttöön suunniteltuna ajankohtana kohtuulliseen hintaan. Tämä toteutetaan aktiivisella maanhankinnalla keskeisiltä yhdyskuntarakenteen laajentumis- ja tiivistämisalueilta. Periaate, että ensimmäinen asemakaava laaditaan vain, kun kaupunki on saanut alueet omistukseensa, pysyy edelleen peruslinjauksena. Tästä voidaan poiketa perustelluista erityisistä syistä.

Maapolitiikan yleiset tavoitteet ja tehtävät ovat:

- tukee kaupungin tavoitteiden mukaista sosiaalista, ekologista ja taloudellista kestävyyttä
- huolehtii kaupungin raakamaavarannon riittävyydestä,
- varmistaa raakamaan ja tonttien hinnan kohtuullinen taso,
- varmistaa riittävä, oikein ajoitettu ja kysyntää vastaava asuin- ja yritystonttien tarjonta,
- huomioida taloudelliset tekijät alueiden suunnittelun, toteuttamisen ja käyttöönoton eri vaiheissa,
- edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja estää asemakaavoitetun maan vajaakäyttöä,
- varmistaa kaavoituksesta aiheutuvan arvonnousun pidättäminen kaupungille kaavan toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi,
- turvata riittävät suojelu- ja virkistysalueet,
- varmistaa maanomistajien tasapuolinen kohtelu
- varmistaa kaupungin maaomaisuuden kohtuullinen tuotto
- edistää kaupungin omassa käytössä olevien maa-alueiden tehokasta käyttöä.

Tavoitteisiin päästään toiminnan pitkäjänteisyydellä ja johdonmukaisuudella. Toiminnan pitää olla aktiivista sekä maanhankinnassa että kaupungin kaavoitusosoikeuden tehokkaalla käytöllä. Toimintaan pitää olla riittävät henkilöstö- että taloudelliset resurssit.

4.2. Maapolitiikan vaikutusten arviointi

Maapolitiikan toimivuutta voidaan arvioida eri mittareiden kautta. Pääosin raportointi tapahtuu talousarvion yhteydessä mutta arviointia tulisi suorittaa vähintään valtuustokausittain jolloin mittareita, linjauksia ja prioriteetteja voidaan tarkentaa maapolitiikan päivitysten yhteydessä.

Vaikutuksia tulee arvioida eri näkökulmista ottaen huomioon kuntalaisten, yritykset, kuntatalous sekä ympäristövaikutukset.

Toimenpiteet	Kuntalaiset	Yritykset	Kuntatalous	Ympäristö
Maanhankinta	vähäinen	vähäinen	kohtalainen	vähäinen
Pientalotonttien luovutus	suuri	vähäinen	suuri	kohtalainen
Yhtiömuotoisten tonttien luovutus	kohtalainen	suuri	suuri	vähäinen
Yritystonttien luovutus	suuri	suuri	suuri	kohtalainen
Asemakaavamuutokset ja maankäyttösopimukset	suuri	suuri	suuri	kohtalainen
Täydennysrakentamisen kannustimet	kohtalainen	kohtalainen	suuri	kohtalainen
Kohtuullisen tonttituotannon varmistaminen	suuri	suuri	suuri	vähäinen
Tarpeettoman tila/maaomaisuuden luovuttaminen/kehittäminen	vähäinen	vähäinen	suuri	vähäinen
Maankäytön suunnitteluun ja toteutukseen osallistuminen	kohtalainen	kohtalainen	suuri	kohtalainen

Taulukko 1: Maapolitiikan vaikutukset

5. Maapolitiikan keinot

Kaupunkistrategian mukaisesti noudatetaan ennakoivaa ja pitkäjänteistä maapolitiikkaa. Toimenpiteillä pitää vahvistaa talouden tasapainoa ja vastuullista omaisuuden hallintaa. Toimenpiteiden tulee myös huomioida vaikutukset kuntalaisiin, yrityksiin ja ympäristöön. Täydennysrakentamisen kannustimet huomioidaan uutena toimenpiteenä jotta täydennysrakentamisen potentiaali saadaan hyödynnettyä. Sekä Kustannusten että ympäristön kannalta täydennysrakentaminen on kaupungille kestävämpi ja taloudellisempi tapa kasvaa kuin uusien alueiden toteuttaminen.

Ennen asemakaavojen ja asemakaavamuutosten laatimista tulee suorittaa kaavatalouslaskenta, jotta maankäytön suunnittelua voidaan ohjata taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestäväan suuntaan.

5.1. Maanhankinta

Kaupungin maanhankinnassa pyritään aina ensisijaisesti vapaaehtoiseen kauppaan tai vaihtoon. Maan hinnoittelu on johdonmukaista ja maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti.

Kaupungin raakamaaostoissa käytetään hintatasoa, joka vastaa käypää raakamaan hintaa ko. alueella. Kohteiden erityisominaisuudet ja käytöstä johtuvat seikat otetaan huomioon hinnoittelussa.

Kaupat valmistellaan ja saatetaan päätökseen riittävän ajoissa suunnitellun alueiden käyttöönoton suhteen ottaen huomioon, että yhdyskuntarakenteen tuotantoprosessi eli maanhankinta, asemakaavoitus, kunnallistekniikan suunnittelu ja rakentaminen.

Kaupunki voi ostaa maata myös alueilta, jotka eivät ole tulossa kaavoituksen piiriin. Näitä alueita voidaan hyödyntää vaihtomaina raakamaan hankinnan yhteydessä.

Etuosto-oikeutta voidaan käyttää tilanteissa, joissa se on kaupungin kannalta katsoen tarkoituksenmukaista.

Maa-alueiden hankkimisessa ollaan kaupungin edun niin vaatiessa valmiita myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen lunastamisen käyttämiseen. Ennen lunastamista pyritään aina pääsemään molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun vapaaehtoisin maanhankintakeinoin.

Katualueiden hankinnassa käytetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaista haltuunottomenettelyä ilmaisluovutussäännökset huomioiden.

Maankäyttösopimusten yhteydessä tulee pyrkiä samaan osa korvauksista maa-alueina. Ensisijaisesti tulee sopia, että asemakaavan mukaiset yleiset alueet siirtyvät kaupungin omistukseen.

5.2. Maanluovutus

5.2.1. Yleiset periaatteet

Tonttien luovuttamisen periaatteiden tukevat kaupungin strategian mukaisia tavoitteita sekä erityisesti asuntopolitiikan ja elinkeinopolitiikan mukaisia tavoitteita. Tavoitteena on päivittää käytettävät maanvuokrasopimusehdot yhteneväisiksi ja ottaa huomioon lainsäädännöstä aiheutuvat muutokset.

Tonttien luovutushinnat pyritään pitämään kohtuullisina asumisen kustannusten hillitsemiseksi. Eri asemakaavan käyttötarkoituksen mukaisille tonteille laaditaan ns. vyöhykehinnointelu. Yrityksille luovutettavien tonttien osalta tulee noudattaa käyvän hinnan periaatetta Kuntalain mukaisesti. Käyvän hinnan määrittely varmistetaan ulkopuoliseen arvioon perustuvalla vyöhykehinnointelulla sekä tarpeen mukaan sitä täydentävillä tonttikohtaisilla arviolla.

Kaupungin pääasiallinen rakentamattomien tonttien luovutusmuoto on vuokraaminen. Kaupungin ydinalueella 1. kaupunginosan tontit luovutetaan vain vuokraamalla. Pientalotonttien sekä yleiskaavan mukaisten rakennuspaikkojen osalta tontin saaja voi kuitenkin valita haluaako vuokrata vai ostaa tontin. Rakentamattomat yhtiömuotoiset asuin- ja liike- teollisuustontit pääsääntöisesti vuokrataan. Tontin voidaan myydä kun sopimuksen mukainen rakentamisvelvoite on suoritettu. Mikäli rakentamaton tontti myydään, tulee se määrittää erikseen tontin luovutusehtojen yhteydessä.

Kaupunki luovuttaa omistamansa asemakaavan mukaiset tontit ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaiset rakennuspaikat rakennettaviksi avoimella ja julkisella hakumenettelyllä. Tonttien luovutuksessa varmistetaan niiden toteutuminen rakentamisvelvoitteella.

Rakennettavaksi luovutetaan vain ajantasaisen asemakaavan mukaisia tontteja ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaisia rakennuspaikkoja. Luovutuksessa käytetään varausmenettelyä. Tontin luovutuksesta tehdään erillinen päätös, ellei asiasta päätetä jo varauksen yhteydessä.

Tontinluovutuksen läpinäkyvyyden, maaomaisuuden tuoton ja rakentamisen laadun parantamiseksi lisätään tonttien tarjousmyyntiä ja laatukilpailutusta.

Erityistä arvoa omaavat tontit (mm. ranta-alueet, ydinkeskusta ja sen lähialueet, muut poikkeuksellisen sijainnin omaavat kohteet) luovutetaan pääsääntöisesti julkisen hinta- tai laatukilpailun avulla. Myös kaupungille tarpeettomia rakennettuja kiinteistöjä luovutetaan pääsääntöisesti tarjousmenettelyllä.

Vuokratontteja voidaan myydä sen jälkeen kun rakentamisvelvoite on suoritettu. Vuokratontteja ei kuitenkaan myydä seuraavissa tapauksissa ilman vuokrasopimuksesta johtuvaa tai muutoin pakottavaa syytä:

- Vuokratontti sijaitsee 1. kaupunginosan alueella.
- Luovutusehdoissa on määritetty tontin luovutusmuodoksi vain vuoraaminen.
- Alue on rakennuskiellossa, asemakaavaa on päätetty muuttaa tai alueen kehitys ja kaavallisen kehittämisen vuoksi on syytä olettaa kiinteistön käyttötarkoituksen tai arvon oleellisesti muuttuvan.
- Aluetta koskevassa yleiskaavassa on tontin käyttötarkoitus muutettu muuksi kuin vuokrasopimuksessa määritetyksi käyttötarkoitukseksi.
- Tontti ei ole asemakaavan mukaisessa käyttötarkoituksessa tai tonttia ei ole rakennettu asemakaavan tai vuokrasopimuksen mukaisen velvoitteen mukaisesti.

5.2.2. Pientalotontit ja rakennuspaikat

Asuntotontit luovutetaan avoimella hakumenettelyllä. Pientalotontit ja rakennuspaikat on lähtökohtaisesti tarkoitettu luovutettavaksi yksityisille henkilöille omaan käyttöön rakennettavaksi. Tarpeen mukaan voidaan pientalotontteja ja rakennuspaikkoja luovuttaa myös yrityksille, mikäli tonttivaranto on riittävä. Yhdyskuntasuunnittelun lautakunta päättää käytettävät hakumenettelyt ja niissä käytettävät kriteerit pientalotonttien osalta.

Liitteessä 6 on kuvattu tarkemmin pientalotonttien ja yleiskaavan mukaisten rakennuspaikkojen käytössä olevat luovutusmenettelyt sekä luovutusehdot.

Kaupungin uudet ja luovutettavaksi tulevat pientalotontit ja rakennuspaikat kuulutetaan ensimmäisellä hakukerralla julkisesti haettavaksi vähintään kahden viikon hakuajalla. Luovuttamista edeltää aina varausmenettely. Varauspäätökset tekee hallintosäännön mukainen toimielin tai määräämänsä.

Vapaaksi jääneet tontit ja rakennuspaikat siirretään ns. jatkuvan haun listalle, ellei erikseen ole muuta päätetty. Jatkuvan haussa tulleet hakemukset käsitellään viikottain, ellei erikseen ole muuta päätetty.

Kaupunki pyrkii varmistamaan pientalotonttien ja rakennuspaikkojen luovutuksen myös avoimien hintaan perustuvien luovutuskilpailujen kautta. Ensisijaisesti erityisarvoa omaavat tai muuten rakennettavuudeltaan poikkeavia tontteja voidaan luovuttaa tarjouskilpailujen kautta.

Yrityksille luovutettavat pientalotontit tulee luovuttaa lähtökohtaisesti käyvällä hinnalla. Yhdyskuntasuunnittelun lautakunta päättää valintakriteereiden yhteydessä miltä alueilta voidaan luovuttaa pientalotontteja yrityksille. Luovutuskriteereissä huomioidaan, ettei toimijoille synny markkinoihin nähden liian suuria tonttivarantoja siten, että edellinen tontti pitää olla aloitettuna ennen kuin uutta yksittäistä tonttia voidaan luovuttaa ammattirakentajille. Ammattirakentajille ja yrityksille voidaan kuitenkin luovuttaa erillisiä useamman pientalotonttien alueita rakennettavaksi alueilta, jotka eivät ole muuten rakentuneet kohtuullisessa ajassa.

5.2.3. Yhtiömuotoiset asuintontit

Kaupungin luovutettavat yhtiömuotoiset tontit (AR, AK yms.) kuulutetaan ensimmäisellä hakukerralla julkisesti haettavaksi vähintään kahden viikon hakuajalla. Tonttien luovuttamista edeltää aina varausmenettely. Varauspäätökset tekee hallintosäännön mukainen toimielin tai määräämänsä. Vapaaksi jääneet tontit ja rakennuspaikat siirretään ns. jatkuvan haun listalle, ellei erikseen ole muuta päätetty.

Kaupunki pyrkii varmistamaan yhtiömuotoisten tonttien luovutuksen myös avoimien hintaan tai esim. rakentamisen laatuun tai muihin kriteereihin perustuvien luovutuskilpailujen kautta. Ensisijaisesti erityisarvoa omaavat tai muuten rakennettavuudeltaan poikkeavia tontteja voidaan luovuttaa tarjouskilpailujen kautta.

Yhdyskuntasuunnittelun lautakunta päättää käytettävät hakumenettelyt ja niissä käytettävät kriteerit yhtiömuotoisten asuintonttien osalta.

Liitteessä 7 on kuvattu tarkemmin yhtiömuotoisten tonttien käytössä olevat luovutusmenettelyt sekä luovutusehdot.

5.2.4. Yritys- ja muut tontit

Kaupungin luovutettavat liike-, teollisuus yms. vastaavat tontit (K, KL, KTY, T, TV, P yms.) kuulutetaan ensimmäisellä hakukerralla julkisesti haettavaksi vähintään kahden viikon hakuajalla avoimella hakumenettelyllä. Kaupungin kannalta merkittävässä hankkeissa ja elinkeinopoliittisilla perusteilla voidaan tarvittaessa käyttää neuvottelumenettelyä tontin luovutuksessa. Neuvottelumenettely on myös perusteltua hankkeissa, joiden toteuttamiseksi tarvitaan esim. asemakaavamuutosta tai muita omistukseen tai kunnallistekniikan toteuttamiseen liittyviä järjestelyjä.

Kaupunki pyrkii varmistamaan liiketonttien luovutuksen myös avoimien hintaan tai esim. rakentamisen laatuun tai muihin kriteereihin perustuvien luovutuskilpailujen kautta. Ensisijaisesti erityisarvoa omaavat tai muuten rakennettavuudeltaan poikkeavia tontteja voidaan luovuttaa tarjouskilpailujen kautta.

Tonttien luovuttamista edeltää aina varausmenettely. Varauspäätökset tekee hallintosäännön mukainen toimielin tai määräämänsä. Vapaaksi jääneet tontit siirretään ns. jatkuvan haun listalle, ellei erikseen ole muuta päätetty.

Teollisuustontit pääsääntöisesti vain vuokrataan. Teollisuustonteilla vuokraperuste on 3 % tontin käyvästä myyntihinnasta.

Muita yritystontteja voidaan myydä kesken vuokrakauden, mikäli tontin rakentamisvelvoite on suoritettu. Yritystontit myydään kuntalain mukaisesti ulkopuoliseen arvioon perustuvaan käypään hintaan.

Yritystonttien luovutuksen yhteydessä käytetään kaupunginhallituksen 19.12.2016 § 519 päätöksen mukaista vakuusmenettelyä sopimuksen mukaisen rakentamisvelvollisuuden varmistamiseksi. Vakuus palautetaan kun sopimuksen mukainen rakentamisvelvollisuus on täytetty.

Liitteessä 8 on kuvattu tarkemmin yritystonttien käytössä olevat luovutusmenettelyt sekä luovutusehdot.

5.2.5. Yleisten rakennusten tontit

Yleisten rakennusten tontit varataan kaupungin oman palvelutuotannon käyttöön. Asemakaavan mukaisia rakentamattomia Y- tai P- tai vastaavia tontteja voidaan luovuttaa vuokraamalla kaupungin ulkopuoliseen rakentamiseen julkista palvelurakennetta täydentäviin hankkeisiin, mikäli kaupungilla ei itse ole tontille tarvetta. Luovutus tapahtuu avoimen hakumenettelyn kautta. Y-tontteja ei luovuteta myymällä.

Mikäli tontti vapautuu kaupungin palvelutuotannosta, ensisijaisesti tarkastellaan voidaanko tontin maankäyttöä kehittää asemakaavamuutoksella, jonka jälkeen uuden asemakaavan mukainen tontti voidaan luovuttaa rakennettavaksi.

Tarvittaessa kaupunki voi hakea kumppania kehittämään laajoja kokonaisuuksia, jotka vapautuvat kaupungin käytöstä.

5.2.6. Suunnitteluvaraukset

Kaupungin omistamalle maa-alueelle voidaan tehdä asemakaava tai asemakaavamuutos yksityiseen tarpeeseen seuraavin perustein:

- Kaavoitettava maa-alue liittyy suoraan yksityisen maanomistajan alueeseen ja on tarkoituksenmukaista osoittaa se asemakaavassa samaan kaavayksikköön.
- Kaupunginhallitus voi tapauskohtaisesti päättää erikseen suunnitteluvarauksista, joissa asemakaava tai asemakaavamuutos laaditaan yhteistyönä alueen rakentajan kanssa.
- Hakijan kanssa tulee laatia sopimus, jolla sovitaan alueen varaamisesta, asemakaavan tavoitteista, kaavan laatimisen kustannuksista sekä sovitaan menettely alueen luovutuksesta ja toteuttamisesta asemakaavan tullessa voimaan.
- Hakijan tulee sitoutua maksamaan kustannuksellaan asemakaavoituksesta aiheutuvat kustannukset.
- Alueen luovuttamisesta ja toteuttamisesta sovitaan asemakaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen erillisellä sopimuksella (aie- tai toteutussopimus), jolla sovitaan alueen luovuttamista koskevat ehdot joko vuokraamalla tai myymällä. Sopimuksella sovitaan myös alueen toteuttamiseen liittyvät aikataulut sekä kustannusten jakaminen siten, että hankkeen toteuttamisesta vastaava tahon tulee kustantaa hankkeeseen suoraan liittyvät yhdyskuntatekniset- tai liikennejärjestelyt sekä alueeseen mahdollisesti kohdistuvat rasitteina olevat autopaikat todellisten kustannusten mukaisesti.

5.2.7. Yleiset tontinluovutusehdot

Kaupunginhallitus hyväksyy kaupungin yleiset sopimusehdot tonttien luovutuksissa sekä käytettävissä maanvuokrasopimuksissa että kiinteistökaupoissa. Tarvittaessa yleiset sopimusehdot tarkistetaan valtuustokausittain tai mikäli lainsäädännössä tai muissa perusteissa tapahtuu muutoksia.

5.2.8. Maanvuokrasopimusten muutostilanteet

Rakentamiseen tarkoitetut maanvuokrasopimukset laaditaan pääsääntöisesti 30 – 60 vuodeksi ja vuokralaisella on pääsääntöisesti oikeus vuokrata alue uudelleen samaan käyttötarkoitukseen. Edellytyksenä on, että asemakaavassa ei ole tapahtunut tai tapahtumassa muutoksia aluetta koskevassa maankäytössä. Muutostilanteita tulee alueilla joko käyttötarkoitusten muutosten kautta tai alueelle voi olla tarkoituksenmukaista osoittaa lisää rakennusoikeutta joko vuokralaisen tai kaupungin aloitteesta.

Mikäli vuokra-alueen haltija hakee vuokra-alueelle kaavallista muutosta, sovitaan kaavoituksen käynnistämisestä ja kaavan laatimisen kustannuksista samoin periaattein kuin yksityisessä omistuksessa olevilla alueilla. Vuokralaisen tulee sopimuksella sitoutua toteuttamaan uuden kaavan mukainen toteuttamisen kohtuullisessa ajassa sekä uusia aluetta koskevan maanvuokrasopimuksen ehdot aluetta koskevan asemakaavan käyttötarkoituksen mukaiseksi. Samalla vuokraa tulee tarkistaa asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden mukaisesti.

Mikäli kaupunki lähtee omasta aloitteestaan muuttamaan vuokrasopimusten mukaista käyttötarkoitusta tai osoittaa vuokra-alueelle lisää rakennusoikeutta, ei muutoksella ole vaikutusta voimassa olevaan maanvuokrasopimukseen. Muutokset tulevat voimaan vuokrakauden päättyessä tai mikäli vuokralainen käyttää uuden asemakaavan mukaista rakennusoikeutta tai muuttaa alueen käyttötarkoitusta uutta asemakaavaa vastaavaksi. Kaupungin tulee tehdä erillinen päätös alueen asemakaavan muuttamisesta sekä määrittää vuokralaisille riittävä siirtymäaika joko toiminnan kehittämiseen tai sen siirtämiseen.

5.2.9. Maanvuokrasopimusten uusiminen

Rovaniemen kaupungilla on yhteensä noin 4300 kappaletta voimassa olevia maanvuokrasopimuksia (31.12.2021). Vuosien 2022 – 2026 aikana uusittavia pitkäaikaisia maanvuokrasopimuksia on 26 kappaletta. Sopimusten uusimisten määrät tulevat kuitenkin kasvamaan vuoden 2026 jälkeen.

Maanvuokrasopimukset perustuvat Maanvuokralain mukaisiin ehtoihin ja kaupungin hyväksymiin sopimusehtoihin. Voimassa olevissa sopimuksissa on laatimisajankohdasta riippuen käytetty erilaisia sopimusmalleja ja ehtoja. Pitkäaikaisen maanvuokrasopimuksen lähtökohtana ja ehtona on se, että vuokralaisella on oikeus saada alue uudelleen vuokralle. Edellytyksenä on, että asemakaavassa ei ole tapahtunut tai ole tapahtumassa muutoksia, jotka estäisivät aiemman sopimuksen mukaisen maankäytön.

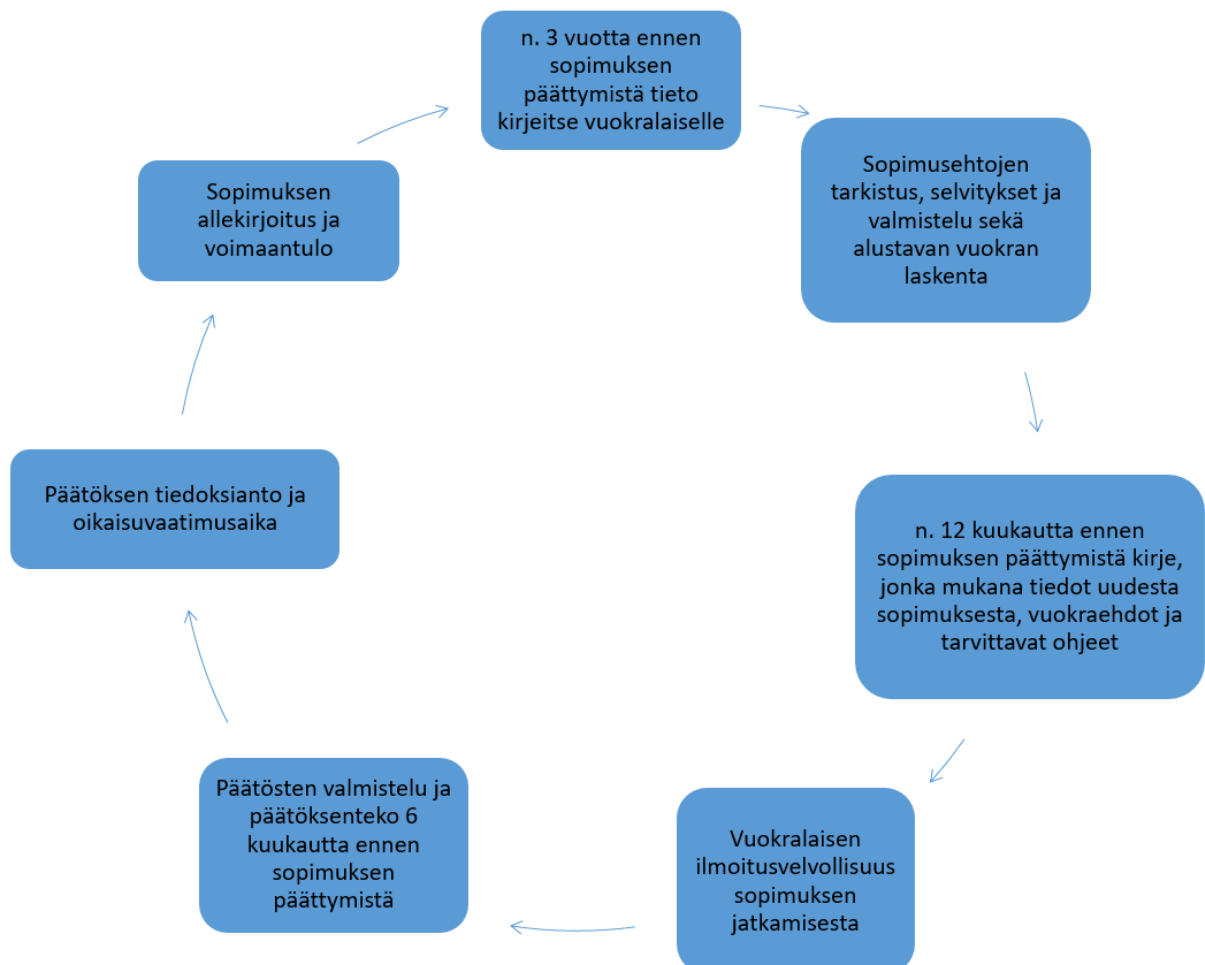
Sopimuksia uusittaessa periaatteena on yhdenvertainen kohtelu. Uusittavien sopimusten ehdot määritetään vastaavin periaattein kuin uudet maanvuokrasopimukset. Päättävien sopimusten vuokrat ovat vuokra-ajan päättyessä lähes poikkeuksetta merkittävästi käypää vuokratasoa alhaisempia. Vuokran-korotuksen vaikutuksen huomioimiseksi kaupunki on päättänyt asumiseen tarkoitettujen tonttien osalta vuokrankorotuksen porrastamisesta siten, että uuden vuokrakauden ensimmäisen vuoden vuokra on 30 % perusvuokrasta ja perittävää vuokraa korotetaan vuosittain 7 % perusvuokrasta siten, että täysi perusvuokra tulee voimaan 10 vuoden kuluttua sopimuksen uusimisesta.

Menettely on toiminut pääsääntöisesti hyvin mutta tietyissä tapauksissa on uusi vuosivuokra voinut olla alempi kuin aikaisempi perusvuokra. Maanvuokran alennusta tulee muuttaa siten, että uusi vuosivuokra ei kuitenkaan voi alentua sopimuksen uusimisen yhteydessä.

Voimassa olevissa sopimuksissa on käytetty ehtoja, että maanvuokraa ei peritä, mikäli vuokra-aluetta käytetään esim. jonkin erityisryhmän asuintarkoituksiin. Uusia vuokravapauksia ei myönnetä vaan sopimusta uusittaessa kohteelle tulee määrittää tuettuun asumiseen perustuva Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) hyväksymä tai vastaava vuokrataso. Vuokrasopimusta voidaan myös jatkaa ennen sopimuskauden päättymistä kohtuuhintaisen asunto-tuotannon osalta ARA:n vaatimusten ja lainsäädännön perusteella. Mikäli kohteelle haetaan ARA:n rahoitusta tai takausta, tulee jäljellä olevan vuokra-ajan olla vähintään 45 vuotta. Näissä tapauksissa vuokra-aikaa jatketaan siten, että kaupunki pidättää itsellään oikeuden tarkistaa vuokra alkuperäisen vuokrakauden päättyessä, ja mikäli tontin vuokratarajoiutukset poistuvat tai sen käyttötarkoitus muuttuu.

Liike –ja teollisuustonteilla uuden vuokrasopimuksen mukaista vuosivuokraa aletaan periä sopimuksen uusimisesta lähtien.

Menettelytapaa ja palvelua maanvuokrasopimusten uusimisessa on tarve tarkistaa. Jatkossa sopimusten lukumäärät kasvavat merkittävästi kun 1970 –luvulla laaditut sopimukset tulevat uusittavaksi. Sopimusten uusimisen yhteydessä käytettävä menettelytapa on kuvattu alla.



Kuva 3: Maanvuokrasopimusten uusimisprosessi

Kaupungin omistamia alueita koskee myös useita lyhytaikaisia maanvuokrasopimuksia (1 – 3 vuotta). Lyhytaikaiseksi sopimukseksi katsotaan myös toistaiseksi voimassa oleva sopimus, jossa irtisanomisaika on 6 kk – 1 vuoden.

Lupakäytännöissä pyritään mahdollistamaan monipuolinen tapahtumatarjonta, yhdenvertaisuus ja lähiympäristön erityispiirteet. Kohteista kaupunki perii vuokraa, joka perustuu alueen käyttötarkoitukseen, sopimusaikaan ja vertailukelpoihin hinnoitteluihin. Vuokrat on sidottu elinkustannusindeksiin.

5.3. Asemakaavoitus ja maankäytösopimukset

5.3.1. Ensimmäinen asemakaava

Asemakaavoittamattomilla alueilla maankäytösopimusmenettelyä voidaan soveltaa yksittäisissä tapauksissa yhdyskuntarakenteen sisällä pääosin rakennetuilla alueilla tai joissa maanomistus koostuu pienistä kiinteistöistä.

Ensimmäistä asemakaavaa laadittaessa noudatetaan samoja periaatteita sopimisesta sekä mahdollisista korvauksista kuin asemakaavamuutosten yhteydessä kuitenkin siten, että maankäytösopimuskorvauksen tulee kattaa asemakaavan toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset.

5.3.2. Asemakaavamuutos

Maankäyttösopimuksia käytetään kaavanmuutosalueilla, missä asemakaavan käyttötarkoitusta tai rakennusoikeutta muutetaan muilla kuin kaupungin omistamilla maa-alueilla eikä alueita ole tarkoituksenmukaista hankkia kaupungin omistukseen. Asemakaavan muutos voidaan laatia yksityisessä omistuksessa olevalle alueelle hakemuksen perusteella

5.3.3. Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

Yksityinen maanomistajan aloitteesta laadittavassa asemakaavassa tai asemakaavan muutoksessa edellytetään kaavoituksen käynnistämissopimuksen laatimista ennen kaavan vireillepanoa. Sopimuksella sovitaan kaavoituksesta aiheutuvien kustannusten kattamisesta sekä todetaan lähtökohdat ja tavoitteet. Sopimuksessa voidaan tarvittaessa alustavasti esittää mahdollisessa maankäyttösopimuksessa käytettävät sopimusperiaatteet.

5.3.4. Maankäyttösopimusperiaatteet

Maankäyttösopimukset tehdään yksittäisinä yksityisoikeudellisina sopimuksina kaupungin ja kiinteistönomistajan välillä ja niistä tiedotetaan kaavoituskatsauksessa ja asemakaavoituksen yhteydessä. Maankäyttösopimuskorvaus käytetään täysimääräisenä kaavoitettavan tai laajemmalla alueella siihen toiminnallisesti liittyvän alueen kunnallistekniikan rakentamiskustannuksiin. Maankäyttösopimusten neuvottelupohjana pidetään asemakaavaehdotusta, joka on ollut julkisesti nähtävillä. Arvonnousu määritetään alueen kaavan mukaisen käyttötarkoituksen ja alueen hintatason mukaisesti. Tarvittaessa hintataso tulee määrittää ulkopuolisen arvion perusteella.

Maankäyttösopimusmenettelyä (MRL 12a luku) edellytetään kun asemakaavasta tai sen muutoksesta koituu maanomistajalle merkittävää hyötyä, esim. käyttötarkoituksen muutoksena tai rakennusoikeuden lisäyksenä.

Maankäyttösopimus tulee tehdä silloin, kun

- asemakaavan muutoksessa osoitetaan vähintään n. 500 kem²:n rakennusoikeuden määrä vastaava rakennusoikeuden lisäys tai muutos,
- asemakaavan muutos merkitsee kiinteistön arvon huomattavaa muutosta (yli 20.000 euroa)
- maanomistajan aloitteesta toteutetuista pienemmistäkin kaavoitushankkeista, jos hanke aiheuttaa kaupungille yhdyskuntarakentamisen kustannuksia tai
- asemakaavassa on kaavoitettu yksityisen omistamalle maa-alueelle katualuetta.

Maankäyttösopimuskorvauksen määrittämisessä käytetään seuraavia pääperiaatteita:

- Korvausten määrittämisen lähtökohtana ovat kaavan toteuttamisesta aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja sopimuskohteen arvonnousu.
- Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi katsotaan kustannusveloitteen tulevan yleensä katetuksi siten, että maanomistaja korvaa noin 50 % syntyvästä arvonnoususta kaupungille.
- Jäljempänä (kohta 5.3.5) tarkemmin määritellyissä täydennysrakennushankkeissa maanomistaja korvaa noin 35 % syntyvästä arvonnoususta.
- Arvonnoususta riippumatta korvauksen tulee aina kuitenkin kattaa vähintään välittömät asemakaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat infrarakentamisen kustannukset, ellei

yksittäistapauksessa kustannusten osittainen kattaminen verovaroista ole perusteltua merkittävän yleisen edun nimissä.

- Mikäli asemakaava-alueen toteuttaminen aiheuttaa kaupungille normaalista poikkeavia ratkaisuja kuten verkostojen siirtoja, melusuojausta yms. otetaan ne huomioon korvausta korottavina tekijöinä. Mikäli sopimuksessa on tarve sopia vesihuollon rakentamisesta tai vesihuoltomaksuista lähtökohtana on, että vesihuoltolaitoksen tulee vesihuoltolain perusteella olla sopimusosapuolena.
- Korvausta vähentävinä tekijöinä hyötyä määritettäessä otetaan harkinnan mukaan mm. asemakaavalla suojeltavaksi tulevat alueet ja rakennukset sekä muut mahdolliset tontin ja rakennusoikeuden käyttöönottoon liittyvät poikkeukselliset tekijät. (Maanalainen pysäköintivaatimus tai toteuttaminen)

Maankäyttösopimuskorvaus voidaan suorittaa rahakorvauksena tai maanluovutuksilla kuten tonttimaana tai yleisten alueiden luovutuksina. Rahana suoritettava maankäyttösopimuskorvauksen maksuehdot sovitaan maankäyttösopimuksessa pääsääntöisesti seuraavien periaatteiden mukaisesti:

Mikäli korvauksen suuruus on enintään 50.000 euroa,

- ensimmäinen maksuerä erääntyy kolmen (3) kuukauden kuluttua asemakaavan lainvoimaisuudesta.
- toinen maksuerä erääntyy kun uuden asemakaavan mukainen rakennuslupa on lainvoimainen tai sopimusalueeseen kuuluva tontti, sen osa tai tontin hallintaan oikeuttavat osakkeet on luovutettu vastikkeellisella saannolla kolmannelle.
- Korvaus tulee kuitenkin olla maksettuna viimeistään 10 vuoden kuluttua asemakaavan lainvoimaisuudesta.

Mikäli korvauksen suuruus yli 50.000,

- ensimmäinen erä erääntyy kolmen (3) kuukauden kuluttua asemakaavan lainvoimaisuudesta.
- toinen erä tai sen jälkeiset maksuerät sovitaan maksettavaksi silloin, kun uuden asemakaavan mukainen rakennuslupaa haetaan tai sopimusalueeseen kuuluva tontti, sen osa tai tontin hallintaan oikeuttavat osakkeet luovutetaan kolmannelle
- Viimeinen erä korvauksesta tulee olla maksettuna kuitenkin hankkeen laajuudesta riippuen viimeistään 5 - 10 vuoden kuluttua asemakaavan voimaantulosta.

Mikäli maankäyttösopimuskorvaus maksetaan osittain tai kokonaan maanluovutuksina, tulee luovutuksia koskeva luovutuskirja tehdä kuuden (6) kuukauden kuluttua siitä, kun asemakaava on tullut lainvoimaiseksi.

Korvauksen maksuerän maksuaika on kolme (3) kuukautta ja viivästyskorko on korkolain mukainen. Korvaukselle lasketaan 2 %:n vuotuinen korko alkaen kahden (2) vuoden kuluttua asemakaavan voimaantulosta.

Maankäyttösopimuskorvauksen vakuudeksi kaupunki edellyttää kaupungin hyväksymää vakuutta. Vakuus vaaditaan, mikäli sopimuskorvaus on yli 100.000 euroa.

Kaupunki edellyttää sopimuskumppanilta alueiden toteuttamista kohtuullisesta aikataulussa, mikäli alueen kunnallistekniikka on toteutettu. Ehtojen täytyminen varmistetaan riittävin taloudellisin sanktion ja todennetaan sopimusaikana.

Asemakaavaan tai asemakaavan muutokseen perustuva maankäyttösopimus käsitellään ja hyväksytään kaupungin hallintosäännös mukaisessa toimielimessä, jonka jälkeen asemakaavaehdotus etenee hyväksytyksi.

Mikäli maanomistajan kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen maankäyttösopimuskorvauksesta on kaupungilla oikeus keskeyttää kaavan laatiminen tai määrätä maanomistajan maksettavaksi maankäyttö- ja rakentamislain mukainen kehittämiskorvaus.

5.3.5. Asuntokortteleiden täydennysrakentaminen

Täydennysrakentaminen on kaupungin talouden ja ympäristön kannalta todettu tehokkaaksi toimenpiteeksi. Täydennysrakentaminen tukeutuu jo olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen jolloin voidaan vähentää uusien alueiden rakentamista. Tällä on suoria vaikutuksia sekä yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sekä luonnon monimuotoisuuteen. Mahdollisuuksien mukaan täydennysrakentamista tulisi edistää erityisesti joukkoliikenteen reittien varrella.

Täydennysrakentamisen edellytyksiä on vahvistettu erityisesti keskustan osayleiskaavan alueella rakentamistehokkuuden nostamisella. Lisäksi keskustan reuna-alueilla yleiskaavan tai asemakaavan laatimisen yhteydessä tulee selvittää mahdollisuuksia täydennysrakentamiseen.

Täydennysrakentamisen kannustimet koskevat tontteja, joiden voimassa olevassa asemakaavassa pääkäyttötarkoituksena on asuminen. Asuntokortteleiden täydennysrakentamisen edistämiseksi noudatetaan maankäyttösopimuksissa seuraavia, kohdan 5.3.4 yleisistä periaatteista poikkeavia kannusteita:

- Mikäli voimassa olevan asemakaavan mukaisen asuntotontin rakennusoikeudesta on ennestään käytetty yli puolet, käytetään arvonnousuun perustuvana kustannusosuutena 35 % asuntorakentamiseen osoitetun lisärakennusoikeuden osalta,
- Edellytyksenä on, että kaavamuutos ei aiheuta kaupungille välittömiä kadunrakentamis- tai muita kunnallisteknisiä kustannuksia ja rakennusoikeuden lisäys tai muutos on alle 500 kem².

Lisäksi voidaan arvonnousu jättää kokonaan huomioimatta, mikäli,

- asuntorakennusoikeuden lisäys tapahtuu rakennuksen olemassa olevan vaipan sisällä tai vain vähäisin vaipan muutoksin (ullakkorakentaminen),
- lisärakentaminen edellyttää nykyisten ja uusien pysäköintipaikkojen järjestämistä maanalaisen tai kansirakenteisen pysäköintiä tontin sisällä sekä edellyttää nykyisten, ei suojeltujen, rakennusten purkua,
- täydennysrakentamisen yhteydessä olemassa olevaan rakennukseen toteutetaan perusparannus, jolla parannetaan merkittävästi rakennuksen energiatehokkuutta tai perusparannuksen yhteydessä rakennetaan hissi vanhaan rakennukseen.

Edellä mainittujen kannusteiden edellytyksenä on, että sopimuksessa sitoudutaan uuden rakennusoikeuden käyttöönottoon hankkeen laajuudesta riippuen 3-7 vuoden kuluessa. Muussa tapauksessa sopimuskorvaus tulee suorittaa yleisten periaatteiden mukaisena. Ehtojen täyttyminen varmistetaan riittävin taloudellisin sanktioin ja todennetaan sopimusaikana.

Korvaus määrätään, mikäli asemakaavamuutoksella osoitetaan kaavan mukaiseen rakennusoikeuteen lisärakentamisoikeutta yli 500 kem², käyttötarkoituksen muutos asumistarkoitukseen on yli 500 kem² tai kaavamuutos aiheuttaa kaupungille välittömiä kadunrakentamis- tai muita kunnallisteknisiä kustannuksia. Korvauksen tulee kattaa vähintään kaupungille aiheutuvat välittömät kustannukset.

5.3.6. Kehittämiskorvausmenettely

Kaupunki käyttää ensisijaisesti vapaaehtoista maankäyttösopimusmenettelyä (MRL 97 §) mutta mikäli sopimukseen ei päästä voi kaupunki myös käyttää kehittämiskorvausmenettelyä tai kehittämisaluemenettelyä

5.3.7. Poikkeaminen asemakaavasta

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu tulee ottaa huomioon myös myönnettäessä poikkeamia asemakaavasta. Mikäli myönnettävä poikkeaminen (rakennusoikeuden ylitys, käyttötarkoituksen muutos tms.) johtaisi asemakaavamuutoksella toteutettaessa maankäyttösopimuskorvauksiin, tulee aina käynnistää asemakaavoitus, ellei maanomistajien yhdenvertaista kohtelua voida tässä suhteessa muilla tavoin laillisesti toteuttaa.

5.4. Kaavojen toteuttamista edistävät maapoliittiset keinot

5.4.1. Rakentamisvelvoite

Kaupungin luovuttamien asuin- ja yritystonttien maanvuokrasopimuksissa käytetään sopimusehtoa, joka velvoittaa vuokralaisen rakentamaan tontille sopimuksessa määrätyn ajan kuluessa (noin 2–3 vuotta) asemakaavan, rakennusjärjestyksen ja hyväksytyjen piirustusten mukaisen rakennuksen.

Tontti katsotaan rakennetuksi, kun rakennuksen käyttöönottokatselmus on pidetty. Rakentamisvelvoiteaika lasketaan pääsääntöisesti vuokrasopimuksen allekirjoitushetkestä lukien.

Vastaavaa sopimusehtoa käytetään kauppakirjassa, kun kaupungin omistama rakentamaton tontti myydään. Tontin ostaja ei saa myydä tonttia eteenpäin rakentamattomana. Sopimusehdolla voidaan rakentamisen jouduttamisen lisäksi estää mahdollinen tonttikeinottelu.

Rakentamisvelvoiteaikaa voidaan hakemuksesta jatkaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella pääsääntöisesti kahdeksi kerrallaan. Jatkoajasta peritään kulloinkin voimassa olevan hinnaston mukainen maksu.

5.4.2. Korotettu kiinteistövero

Kaupunki voi määrätä rakentamattomalle asuinrakennuspaikalle korotetun kiinteistöveroprosentin kiinteistöverolaissa (1992/654) tarkemmin säädettyjen edellytysten täytyessä.

Kuntalain (410/2015) mukaan valtuuston päättää kunnan kiinteistöveroprosenteista talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

5.4.3. Rakentamiskehotusmenettely

Kaupunki käyttää tarvittaessa rakentamiskehotusmenettelyä edistääkseen asemakaavojen toteutumista. Menettelyn tavoitteena on lisätä rakentamattomien ja muulla tavoin vajaakäyttöisten tonttien rakentumista.

5.4.4. Kehittämisaluemenettely

Kaupunki voi tarvittaessa määrittää erikseen rajatun alueen kehittämisalueeksi (MRL 15 luku)

5.5. Rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolella

Hajarakentamista ohjataan yleiskaavoilla ja rakennusjärjestyksellä. Kaavoittamattomilla alueilla hajarakentamista ohjataan suunnittelutarveratkaisuilla sekä poikkeamislupamenettelyin. Rakennuslupa

haja-asutusalueella voi tapahtua suoraan oikeusvaikutteisen kaavan mukaan, suunnittelutarveratkaisulla tai poikkeamislupamenettelyllä.

Yleiskaavoituksella tavoitellaan uuden hajarakentamisen keskittämistä olemassa olevien hajarakennus-aluekeskittymien ja kunnallisteknisen verkostojen välittömään läheisyyteen. Rakentaminen tapahtuu ensisijaisesti kaavassa osoitetulle rakennuspaikalle. Suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamislupamenettely vaativat aina erityistä tapauskohtaista harkintaa.

Kyliä elinvoimaa voidaan kehittää ohjaamalla hajarakentaminen keskitetysti kyläalueille osayleiskaavoituksella. Palvelukyliä osalta oikeusvaikutteiset osayleiskaavat on laadittu ja niitä tulee tarpeen mukaan uusia, jotta kyliä elinvoimaisena säilymistä voidaan tukea ja hajarakentaminen on hallittua. Palvelukyliä alueille ei ole tarkoituksenmukaista laatia asemakaavoja.

Toimenpiteitä yleiskaavojen toteutumisen edistämiseksi tulee kehittää yhdessä eri sidosryhmien kautta mm. rakennuspaikkojen markkinoinnissa, vesihuollon järjestämisessä sekä yksityisteiden rakentamisessa.

5.6. Pilaantuneiden maa-alueiden hallinta

Pilaantuneiden alueiden hallintaa tehostetaan kiinnittämällä tiedossa oleviin tai epäiltyihin pilaantuneisiin kohteisiin huomiota tarpeeksi aikaisessa vaiheessa seuraavasti.

- Pilaantuneisuusnäkökohdat huomioidaan kaavoituksen perusselvitysvaiheessa MRL 9 §:n mukaisesti.
- Pilaantuneisuustiedot ja käyttöhistoria tarkastellaan maanvuokrasopimuksia uusittaessa sekä maanhankinnan yhteydessä ja vastuukysymykset kirjataan yksiselitteisesti sopimusasiakirjoihin.
- Maan luovutuksen yhteydessä kiinnitetään huomiota, että YSL 139 §:n mukainen selontekovelvoite täytetään. Vastuukysymykset kirjataan sopimukseen yksiselitteisesti.

Lisäksi kaupungin omistuksessa olevien alueiden pilaantuneisuuteen liittyvien tietojen osalta selvitetään ja kehitetään järjestelmää tietojen paremman saatavuuden ja hyödyntämisen osalta.

5.7. Kaupungin omassa käytössä olevan maaomaisuuden hallinta

Maaomaisuuden käytön tehostamiseksi ja vastuukysymysten selkeyttämiseksi selvitetään eri hallintokuntien käyttämät maa-alueet ja luodaan pelisäännöt alueisiin liittyviin velvollisuuksiin ja oikeuksiin alueen ylläpidosta, hoidosta sekä siihen liittyvästä päätöksenteosta.

Kustannusrakenteen läpinäkyvyyden varmistamiseksi selvitetään ja kehitetään sisäisten maanvuokrien järjestelmää.

6. Maapoliittinen päätöksenteko

Maapolitiikkaan liittyvä päätöksenteko määritetään hallintosäännössä (1.2.2022) sekä hallintosääntöön perustuvissa delegointisäännöissä. Päätöksenteon tavoitteena on, että päätökset pystytään tekemään oikea-aikaisesti ja toiminnan kannalta oikealla tasolla. Hallintosäännön ja delegointipäätösten mukainen päätöksenteko taso ja prosessi on kuvattu liitteessä 10.

7. Maapoliittisen ohjelman päivitys ja jatkotoimenpiteet

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisuudistus on valmistelussa Ympäristöministeriön toimesta. Uudistus tulee todennäköisesti vaikuttamaan kuntien harjoittamaan maapolitiikkaan ja kaavoitukseen.

Kaupungin toimintaympäristössä on tapahtunut ja tapahtuu muutoksia, joissa on vaikutuksia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään sekä sen kehittämiseen. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa digitalisaatio, ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestörakenteen muutokset, kaupunkiseutujen kasvu eli kaupungistuminen, liikkumisen murros, maakunta- ja soteuudistus sekä muutokset hallintorakenteissa. Tulevaisuudessa toimintaympäristön muutosten ja ilmiöiden ennakoidaan jatkuvan ja vahvistuvan. Maapolitiikka omalta osaltaan on tärkeässä roolissa toimintaympäristön muutoksiin reagoimisessa.

Päivitys valtuustokausittain sekä tarvittaessa muutokset linjauksiin lainsäädännön, toimintaympäristön muutosten tai kaupunkistrategian mukaisesti.

Maapoliittisen ohjelman toteutumista raportoidaan vuosittain talousarvion yhteydessä määritetyillä tunnusluvuilla. Lisäksi hallintosäännön mukaisesti yhdyskuntasuunnittelu lautakunta ja kaupunginhallitus seuraa maapoliittisen ohjelman toteutumista liitteen 5 mukaisilla mittareilla.