



13.02.2017

Kaj/1

§ 162 Maankäyttösopimuskäytännön tarkistaminen

HEL 2016-009912 T 10 01 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti muuttaa 9.6.2014 (685 §) päättämänsä maankäyttösopimusmenettelyä seuraavasti:

Vuoden 2016 kesäkuun 10. päivänä tai sen jälkeen tehtyjen poikkeamispäätösten, alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti myönnettyjen rakennuslupien tai suunnittelutarveratkaisuiden johdosta kaupunki ei neuvottele maankäyttö- ja rakennuslain 12 a -luvun mukaisten maankäyttösopimusten tekemiseksi.

Tapauksissa, joissa asemakaava tai asemakaavan myöhemmin tehtävä muutos kohdistuu kiinteistöön, jonka osalta on 10.6.2016 jälkeen tehty poikkeamispäätös, rakennuslupa on myönnetty alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti tai on tehty suunnittelutarveratkaisu, näiden päätösten tuomaa hyötyä tarkastellaan asemakaavan tuomana hyötynä, ja niiden osalta neuvotellaan maankäyttösopimus asemakaava-muutoksen tuomaan merkittävänä pidettävään hyötyyn perustuen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Timo Härmälä, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36028
timo.harmala(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Kaupunginhallituksen päätös 2014-06-09
- 2 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:89
- 3 Kaupunkisuunnitteluviraston lausunto
- 4 Kiinteistölautakunnan soveltamispäätös 2014-10-30

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Tiivistelmä



Korkein hallinto-oikeus on 10.6.2016 antanut liitteenä 2 olevan vuosikirjapäätöksen, joka koskee maankäyttösopimusmenettelyä poikkeamislupapäätösten yhteydessä. Kyseisen päätöksen johdosta oikeudentila on muuttunut epäselväksi sen suhteen, millaisia maankäyttö- tai niihin rinnastettavia sopimuksia kaupunki voi tehdä poikkeamismenettelypäätösten johdosta ja millaisin perustein. Kiinteistöviraston tonttiosasto on päätöksen johdosta neuvotellut kaupunginkanslian oikeuspalveluiden kanssa.

Tonttiosasto ja oikeuspalvelut ovat yhteisesti päätyneet siihen, ettei kaupungilla tässä tilanteessa enää ole oikeudellisia perusteita tehdä maankäyttö- ja rakennuslain 12 a lukuun perustuvia maankäyttösopimuksia poikkeamispäätöksistä, alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti myönnettyistä rakennusluvista tai suunnittelutarveratkaisuista.

Koska maanomistaja ei poikkeamismenettelyllä 10.6.2016 jälkeen saamaansa maankäytön muutoksen osalta enää ole velvollinen osallistumaan sen toteuttamisesta kaupungille aiheutuviin kustannuksiin, poikkeamismenettelyllä saatua hyötyä ei enää voi pitää nykykäytännön mukaisena ns. saavutettuna etuna. Tällaista poikkeamismenettelyä seuraavassa asemakaavassa tai sen muutoksessa poikkeamismenettelyn tuomaa hyötyä pidetään siksi asemakaavan tai sen muutoksen tuomana hyötynä.

Menettelyllä varmistetaan asemakaavojen ja poikkeamismenettelypäätösten toteuttamisesta kaupungille keskimäärin aiheutuvien kustannusten tasapuolinen periminen merkittävän hyödyn saavilta maanomistajilta, vaikkakin viipeellä. Viipeestä johtuvaa eroa pienentää hyödyn määrityksen sitominen tulevan asemakaavaprosessin hinta- ja kustannustasoon. Muilta osin nykyisiä korvauksen määräytymisperusteita ei ole tarvetta muuttaa.

Esittelijän perustelut

Tämä esitys on laadittu yhteistyössä kaupunginkanslian oikeuspalveluiden ja kaupunkisuunnitteluviraston kanssa. Kaupunkisuunnitteluviraston lausunto on liitteenä 3. Ehdotus kaupunginhallitukselle vastaa kiinteistölautakunnan esitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:89

Korkeimman hallinto-oikeuden 10.6.2016 tekemä vuosikirjapäätös (liite 1) koski Vantaan kaupungin Petikon yritysalueella tekemää kunnallistekniikan rakentamissopimusta, jossa maanomistaja olisi teollisuus/liiketontin rakennusoikeuden noin 20 %:n (9 000 k-m²) lisäämistä koskevan poikkeamispäätöksen nojalla osallistunut ulkoisen kunnallistekniikan rakentamiskustannuksiin 540 000 eurolla (60 e/k-m²). Korvaus oli



kaupungin arvio ns. ulkoisen kunnallistekniikan keskimääräisistä kustannuksista alueella.

Korkein hallinto-oikeus toteaa päätöksessään (1.3 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos): ”Kun kysymys ei ole asemakaavahankkeesta, maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset syrjäytyvät kuitenkin kokonaan ja tällöin syrjäytyvät myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä säädetyt edellytykset maankäyttösopimusten tekemiselle”. Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että ”korvauksen vaatimista yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta lisääntyy, ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännökset sekä hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen lainmukaisena”.

Näin ollen poikkeamispäätöksiin liittyvät sopimukset eivät ole maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaisia maankäyttösopimuksia. Kunta voi tehdä vain kaavoitukseen liittyviä maankäyttösopimuksia, ei poikkeamispäätöksiin liittyviä. Poikkeamispäätökseen liittyvä sopimus koskien maanomistajan osallistumista yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuviin (todellisiin) kustannuksiin ei sinänsä ole lainvastainen, mutta siihen ei voi soveltaa maankäyttö- ja rakennuslain maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä. Sopimus voisi esimerkiksi muodoltaan ja määräysperusteiltaan olla kunnallistekniikan rakentamissopimus, jos sellaisia kustannuksia kaupungille syntyy, on syntynyt ja/tai tulee syntymään ja ne voidaan todentaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta oikeustila on muuttunut epäselväksi sen suhteen, millaisia (korvaus)sopimuksia kaupunki voi tehdä poikkeamismenettelypäätösten johdosta ja millaisin korvauserustein. Kiinteistöviraston tonttiosasto on päätöksen johdosta neuvotellut kaupunginkanslian oikeuspalveluiden kanssa. Tonttiosasto ja oikeuspalvelut ovat yhteisesti päätyneet siihen, ettei kaupungilla enää ole oikeudellisia perusteita tehdä maankäyttösopimuksia poikkeamispäätöksistä, alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti myönnettyistä rakennusluvista tai suunnittelutarveratkaisuista. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös on rinnastettavissa lainmuutokseen, eikä sen siksi katsota koskevan ennen päätöstä tehtyjä ja kaupungin osalta lainvoimaisesti hyväksytyjä poikkeamislupien maankäyttösopimuksia.

Poikkeamislupiin liittyvät maankäyttösopimukset Helsingissä

Helsingin kaupunki on maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi rinnastanut poikkeamisluvat ja suunnittelutarveratkaisut oikeus- ja kaupungin toteutuskustannusvaikutustensa perusteella pienten alueiden ns. postimerkkikaavoihin. Kiinteistölautakunnan



30.10.2014 hyväksymä soveltamispäätös on liitteenä 4 ja perustuu liitteenä 1 olevaan kaupunginhallituksen päätökseen.

Helsingissä on 1.1.2007 - 9.6.2016 tehty yhdeksän poikkeamislupiin liittyvää maankäyttösopimusta, joissa on sovittu yhteensä noin 5,7 miljoonan euron maankäyttökorvauksista. Niistä noin 4,7 miljoonan euron korvaukset on sovittu ajanjaksolla 1.1.2015 - 9.6.2016.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen tehdyissä poikkeamislupia koskevissa maankäyttösopimuksissa korvaus on esitetty ehdollisena sen perimisen riippuessa kaupunginhallituksen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta mahdollisesti tekemistä maankäyttösopimuskäytäntöjen tarkistuksista.

Maankäyttösopimusmenettelyn muutosehdotuksista

Maankäyttösopimuksilla sovittujen korvausten määrittämisen osalta kaupungin käytäntö perustuu asemakaavojen, poikkeamislupien ja suunnittelutarveratkaisujen toteuttamisesta kaupungille keskimäärin aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Teknisesti korvaus on määritelty prosenttiosuutena maanomistajan saamasta siitä hyödystä, joka ylittää merkittäväksi määritetyn hyödyn alarajan. Osuuden suuruutta määritettäessä ja siitä päätettäessä lähtökohtana on ollut, että maankäyttökorvauksia peritään asemakaavan lisäksi kaikista poikkeamismenettelypäätöksistä, jotka tuovat maanomistajalle merkittävää hyötyä. Siksi on perusteltua pitää korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen tehtyjen poikkeamislupien tuomaa arvonnousua seuraavan asemakaavan tai asemakaavan muutoksen tuomana hyötynä, vaikka korvauksen saanti tällöin kaupungin kannalta viivästyykin. Hyödyn määrittämisen sitominen tulevan asemakaavan / asemakaavan muutoksen laatimisprosessin loppuvaiheen ajankohdan hinta- ja kustannustasoon pehmentää toisaalta viivästyksen kaupungille aiheuttamaa haittaa.

Vaihtoehtoisesti voitaisiin siirtyä poikkeamisluvissa käytäntöön, jossa tehdään kunnallistekniikan rakentamissopimuksia. Niissä maanomistajan maksama korvaus perustuisi selvityksiin kaupungille jo aiheutuneista ja hanketta toteutettaessa aiheutuvista kustannuksista. Tällaisten kustannusten ja kustannuksia aiheuttavien toimenpiteiden alue- ja aikarajausten tasapuolinen määrittäminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että sovellettavana olisi kaksi keskenään erilaista korvauksen määrittelyperustetta, toinen asemakaavojen laadintaan tai muuttamiseen liittyviä maankäyttösopimuksia tehtäessä ja toinen poikkeamislupiin liittyviä kunnallistekniikan kustannusten korvauksia koskevia, mikä olisi maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta erittäin ongelmallista.



13.02.2017

Kaj/1

Esimerkkinä tästä voisi mainita kaksi saman merkittävän hyödyn maanomistajalle tuottavaa maankäytön muutoshanketta, joista toinen olisi toteutettavissa poikkeamisluvalla mutta toinen siihen liittyvän korttelirajan siirron vuoksi asemakaavamuutoksena (esimerkiksi katualueen pienikin levennys pyöräkaistaa tms. varten). Tässä erilaisten korvausmäärittelyperusteiden vuoksi todennäköisesti hyvin erisuuruisiin korvauksiin.

Esittelijä katsoo edellä esitetyn perusteella, että maankäyttösopimusmenettelyä on syytä tarkistaa päätösehdotuksen mukaisesti.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Timo Härmälä, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36028
timo.harmala(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Kaupunginhallituksen päätös 2014-06-09
- 2 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:89
- 3 Kaupunkisuunnitteluviraston lausunto
- 4 Kiinteistölautakunnan soveltamispäätös 2014-10-30

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kiinteistölautakunta
Kaupunkisuunnitteluvirasto
Oikeuspalvelut

Päätöshistoria

Kiinteistölautakunta 26.01.2017 § 48

HEL 2016-009912 T 10 01 00

Esitys

A

Kiinteistölautakunta esitti kaupunginhallitukselle, että kaupunginhallitus muuttaa 9.6.2014 (685 §) tekemäänsä päätöstä maankäyttösopimusmenettelystä seuraavasti:



Poikkeamispäätöksestä, alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti myönnetystä rakennusluvasta tai suunnittelutarveratkaisusta kaupunki ei 10.6.2016 alkaen peri maankäyttökorvauksia.

Kun asemakaava tai asemakaavan muutos kohdistuu kiinteistöön, jonka osalta on tehty poikkeamispäätös, myönnetty rakennuslupa alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti tai tehty suunnittelutarveratkaisu 10.6.2016 jälkeen, näiden poikkeamismenettelypäätösten tuomaa hyötyä pidetään asemakaavan tuomana hyötynä.

B

Kiinteistölautakunta päätti muuttaa 30.10.2014 (520 §) tekemäänsä soveltamisohjepäätöstä A-kohdan mukaisesti, mikäli kaupunginhallituksen hyväksyy.

Esittelijä

osastopäällikkö
Sami Haapanen

Lisätiedot

Peter Haaparinne, kehittämisspäällikkö, puhelin: 09 310 31864
peter.haaparinne(a)hel.fi

Kaupunkisuunnitteluvirasto 22.11.2016

HEL 2016-009912 T 10 01 00

Lausuntopyyntö

Kiinteistöviraston tonttiosasto on pyytänyt lausuntoa koskien maankäytösopimuskäytännön tarkennusta, sen kaavoituskäytäntöön mahdollisesti vaikuttavien tarkennustarpeiden johdosta. Tarkennustarpeisiin on johtanut Korkeimman hallinto-oikeuden 10.6.2016 tekemä vuosikirjapäätös (2016:89).

Päätöksestä johtuen oikeudentila on muuttunut epäselväksi sen suhteen, millaisia korvaussopimuksia kaupunki voi tehdä maanomistajien kanssa poikkeamispäätösten johdosta ja millaisin korvauserustein. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tonttiosasto pitää toivottavana, että täydennetään kriteereitä siitä, milloin poikkeamishakemusten hankkeet on syytä toteuttaa asemakaavan muutoksina. Tonttiosasto ehdottaa uudeksi lisäkriteeriksi maanomistajille hankkeesta koituvan hyödyn merkittävyyttä.



Siirtymällä ehdotettuun menettelyyn maanomistajia tasapuolisesti kohtelevien maankäyttökorvausten nykyisiä, toimiviksi todettuja määräytymisperusteita ei tarvitsisi muuttaa. Kiinteistöviraston tonttiosasto on valmis arvioimaan poikkeamishankkeesta maanomistajille koituvien hyötyjen merkittävyyttä osana näiden hankkeiden kaavamuutosprosessin tarpeellisuuden arviointia kaupunkisuunnitteluvirastossa.

Lausunto

Kaupunkisuunnitteluvirasto katsoo, että poikkeamismenettelyn tai suunnittelutarveratkaisun nojalla saatu merkittävä hyöty ilman osallistumista kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ei lähtökohtaisesti toteuta maanomistajien tasapuolista kohtelua verrattuna asemakaavoituksella saadun merkittävän hyödyn edellyttämään velvollisuuteen osallistua kustannuksiin. Kuitenkin harkittaessa poikkeamishakemuksen/suunnittelutarvehakemuksen mukaisen hankkeen maankäytöllisen suunnittelun instrumenttia, tulee harkinnassa ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL).

MRL:n 171 §:n mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää hakemuksesta poikkeamisen MRL:ssä säädetystä tai sen nojalla annetusta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeamista ei kuitenkaan voida myöntää, jos se muun muassa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

MRL:n 137 §:n mukaan rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen ei mm. aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden muulle järjestämiselle, ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Hankkeet, jotka myös tuottavat merkittävää arvonnousua, ovat usein sellaisia, että niiden toteuttaminen poikkeamismenettelyllä edellyttäisi mm. merkittävää poikkeamista asemakaavan tavoitteista ja periaatteista, jolloin poikkeamista ei ole voitu myöntää. Merkittävien hankkeiden vaikutukset ympäristöön tai esimerkiksi liikenteeseen voivat olla sellaisia, että niiden johdosta asemakaavan muuttamista tulee pitää oikeana instrumenttina. Kaupunkisuunnitteluviraston näkemyksen mukaan merkittävää arvonnousua tuottavien hankkeiden toteuttaminen poikkeamismenettelyllä tai suunnittelutarveratkaisulla on ollut tähänkin asti harvinaista.



Näillä perusteluilla kaupunkisuunnitteluvirasto toteaa, että merkittävää hyötyä tuottavien hankkeiden maankäytöllistä suunnittelu- ja päätösinstrumenttia harkittaessa tulee ottaa huomioon MRL:n säännökset sekä kuntalaisten tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu ja etu. Merkittävää hyötyä tuottavan hankkeen toteuttaminen ensisijaisesti asemakaavalla ei voi olla pääsääntö poikkeamishakemusten ja suunnittelutarveratkaisuhakemusten harkinnassa, vaan hankkeet tullaan jatkossakin harkitsemaan tapauskohtaisesti siten, että harkinnassa otetaan huomioon MRL:ssä säädetyt edellytykset poikkeamisille ja suunnittelutarveratkaisulle sekä kuntalaisten tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu ja etu. Maankäyttösopimuksen tarve ei täten voi olla ainoa eikä keskeinen perustelu instrumentin valinnalle, vaikka sekin hankkeen merkittävyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon.

Kaupungin sisäisen toimivaltajaon puitteissa kaupunkisuunnittelutoimi on se taho, jolla on ensisijainen harkintavalta ja -vastuu oikean instrumentin valinnassa, mikä kiinteistöviraston on perusteltua tuoda menettelytapaesityksessään esiin.

Lisätiedot

Irene Varila, lakimies, puhelin: 310 37451
irene.varila(a)hel.fi

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566