



08.12.2020

Asia/4

§ 715

Kaupunkiympäristölautakunnan esitys kaupunginhallitukselle; Helsingin maapoliittisten linjausten 2. osan sekä sen soveltamisohjeen hyväksyminen

HEL 2020-012503 T 10 00 00

Esitys

Kaupunkiympäristölautakunta esitti kaupunginhallitukselle, että se

A

hyväksyy kaupungin maapolitiikassa noudatettavaksi liitteenä 1 olevat Helsingin maanhankintaa ja asemakaavoitukseen liittyviä maapoliittisia periaatteita koskevat linjaukset sekä liitteenä 2 olevan soveltamisohjeen

B

oikeuttaa kaupunkiympäristölautakunnan tekemään soveltamisohjeeseen lisäyksiä, tarkennuksia ja muutoksia, jotka eivät muuta linjausten pääperiaatteita

C

esittää talousarviokohdan 8 01 03 02 (täydennysrakennuskorvaukset ja korvausinvestoinnit, kaupunkiympäristölautakunnan käytettäväksi) lakkautettavaksi ja sille osoitettavien määrärahojen siirtämistä talousarviokohtaan 8 01 01 (Kiinteistöjen ja kiinteistöjen hallintaan oikeuttavien osakkeiden ostot ja lunastukset sekä kaavoituskorvaukset kaupunkiympäristölautakunnan käytettäväksi)

D

esittää talousarviokohdan 8 01 01 (Kiinteistöjen ja kiinteistön hallintaan oikeuttavien osakkeiden ostot ja lunastukset sekä kaavoituskorvaukset kaupunkiympäristölautakunnan käytettäväksi) muutettavaksi muotoon: "Kiinteistöjen ja niiden vuokraoikeuksien sekä niiden tai niiden osan hallintaan oikeuttavien osakkeiden ostot, lunastukset ja haltuunottokorvaukset sekä kaavoitusmaksut ja maankäyttösopimuskorvaukset kaupunkiympäristölautakunnan käytettäväksi"

E

esittää kaupunkiympäristölautakunnan toimivaltaa maankäyttösopimusten hyväksymisessä nostettavaksi 2 milj. euron kokonaisarvosta 5 milj. euroon.



08.12.2020

Asia/4

Käsittely

Asian aikana kuultavana oli tiimipäällikkö Peter Haaparinne. Asiantuntija poistui kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

Lisätiedot

Peter Haaparinne, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 31864
peter.haaparinne(a)hel.fi
Sami Haapanen, tonttipäällikkö, puhelin: 09 310 36437
sami.haapanen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Linjaukset
- 2 Linjaukset Perusteluineen
- 3 Soveltamisohje
- 4 Soveltamisohje Perusteluineen
- 5 Suurten kaupunkien maapolitiikkakäytäntöjä
- 6 Kyselytutkimus Helsingin maankäyttösopimusmenettelystä
- 7 Haastattelututkimus Helsingin vuokratonttien täydennysrakentamismenettelystä

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Esitysehdotus

Esitys on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

A

Esityksen perusteluihin on koottu keskeiset periaatteet ja niiden perustelut. Tarkemmat perustelut ovat liitteissä 3 ja 4. Perustelut ja muutokset nykyisiin käytäntöihin on kirjattu kunkin linjauksen tai soveltamisohjeen yhteyteen. Linjaukset ja soveltamisohjeet noudattavat samaa rakennetta. Siten esimerkiksi linjausten kappaletta 2.4.1 koskevat tarkentavat ohjeet sijaitsevat soveltamisohjeen kappaleessa 2.4.1.

B

Helsingin kaupunki- ja kiinteistörakenteen monipuolisuuden, maan arvon suuren vaihteluvälin ja tulevien tilanteiden ennakoimisen vaikeuden vuoksi soveltamisohjeet eivät voi olla tyhjentävät eivätkä liian yksityiskohtaiset. Hyvin yksityiskohtaiset ohjeet vanhenevat nopeasti ja voivat hyvin erilaisissa tilanteissa kirjaimellisesti sovellettuna myös johtaa tas-



apuolisuuden vaarantumiseen. Maapoliittiset sopimusprosessit kestävät pitkään, usein yli valtuustokausien. Hankkeiden onnistuminen vaatii siten kaupungin sopimussopuolten luottamusta siihen, ettei pelisääntöjä olennaisesti muuteta kesken prosessia. Olosuhteiden muuttuessa tulee toisaalta väistämättä tarvetta yhtenäistää tai tarkentaa linjausten tulkintoja verraten nopeastikin. Tämä on tarkoituksenmukaista tehdä lautakuntatasolla.

C

Kaupunki on maksanut täydennysrakentamiskorvausta kaupungin kerros- ja rivitalotonttien vuokralaisille, kun nämä luovuttavat osan vuokra-alueestaan kaupungille. Menettelyä esitetään muutettavaksi vuokraoikeuden kaupan muotoon, jolloin määrärahojen yhdistäminen on tarkoituksenmukaista. Samalla hallintoa tehostuu, kun näiden talousarvio-kohteiden välisten määrärahasiirtojen tarve poistuu.

D

Kaupungin kehittäminen suuntautuu yhä enemmän olevan kaupunkirakenteen sisälle, jolloin hankintakohteiden juridinen muoto muuttuu. Niin strateginen kuin operatiivinen maanhankinta tulee vaatimaan myös yhtiömuotoisten kiinteistöjen osien, yksittäisten huoneistojen tai huoneistokokonaisuuksien hankintaa. Valmistelun, toimivallan ja määräraharakenteen sekä sen seurannan kannalta talousarviokohdan 8 01 01 sovellusalueen laajentaminen selkeyttää ja tehostaa niin hallintoa kuin maanhankinnan toimintaa. Talousarviokohtaan esitetään lisättäväksi myös ulkokunnissa maksettavat maankäyttökorvaukset. Käyttömeneinä nykyisin käsitellyt erät ovat kaupungin omistaman maan arvonnousun edellytysinvestointeja ja ne tulisi siksi siirtää investointieriksi.

E

Toimivaltarajan muutos vastaa maanhankinnan ja –myynnin toimivaltarajaa. Lautakunta voi päättää 5 milj. euron kiinteistökaupasta (kaupunginhallitus 18.9.2017 § 865), mutta ei maankäyttösopimuksesta, jossa maankäyttökorvaus on 0,2 milj. euroa ja siihen liittyvän kiinteistöjärjestelyn arvo on 1,9 milj. euroa. Tilanteessa, jossa kyseisen asemakaavan hyväksyminen on delegoitu kaupunkiympäristölautakunnalle, lautakunta ei myöskään voi hyväksyä kaavaa ennen kuin kaupunginhallitus on hyväksynyt maankäyttösopimuksen. Muutos yhtenäistää maapolitiikan keinojen taloudellisia toimivaltarajoja, tehostaa hallintoa ja selkeyttää lautakunnan ja kaupunginhallituksen välistä toimivaltaa.

Taustaa



Kaupunkistrategian 2017–2021 visiona on tehdä Helsingistä maailman toimivin kaupunki. Onnistunut maapolitiikka on strategian monen osatavoitteen edellytys ja mahdollistaja. Kaupungin maapoliittisten linjausten määrittely on siksi valittu yhdeksi strategian kärkihankkeeksi.

Kaupungin nykyiset maapoliittiset linjaukset perustuvat lukuisiin erillisissä osissa tehtyihin, osittain hyvinkin vanhoihin osapäätöksiin. Vaikka pääperiaatteet edelleen ovat toimivat, uudet haasteet vaativat paikoin muutoksia ja tarkennuksia nykyisiin käytäntöihin.

Linjausten onnistunut soveltaminen on tärkeä osa kaupungin strategisten tavoitteiden toteuttamisprosessia niin kaupunkitalouden kuin asuntotuotannon, asuntopolitiikan ja ilmastotavoitteiden kannalta.

Linjaukset koostuvat kahdesta osasta. Toiminnan pitkäjänteiset pääperiaatteet kuvataan varsinaisissa linjauksissa. Erillinen soveltamisohje täydentää ja tarkentaa linjausten tulkintaa ja ohjaa niiden soveltamista käytännön työssä.

Linjaukset muodostavat vuonna 2019 hyväksytyjen tontinluovutuslinjausten kanssa kaupungin maapoliittisten linjausten kokonaisuuden.

Linjaukset on valmisteltu kaupunkiympäristön ja kanslian laajalla poikihallinnollisella yhteistyöllä niin ohjaus- kuin työryhmätasolla.

Keskeiset muutokset

Kaupunki lisää maapoliittisten toimintaperiaatteidensa avoimuutta koamalla periaatteet ja niiden soveltamisohjeet yhteen. Yhtenäistämällä ja selkeyttämällä asemakaavoitukseen liittyvät sopimusmenettelynsä, kaupunki parantaa niiden taloudellista ennustettavuutta niin yksityisten maanomistajien kuin kaupungilta tontteja vuokraavien kannalta.

Kaupunki seuraa linjausten ja niiden soveltamisohjeiden toimivuutta ja muuttaa niitä tarvittaessa. Kaupunki arvioi lisäksi maapoliittisen linjauskokonaisuuden toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita valtuustokausittain.

Maanhankinta (Linjausten luku 1)

Maanhankinnan luonne muuttuu, koska Helsingissä on enää hyvin vähän yksityisomistuksessa olevaa kaavoittamatonta ns. raakamaata. Kaupungin siirtyessä enenevässä määrin kaupunkirakenteen tiivistämiseen maanhankinnan kohteetkin ovat yhä useammin pieniä rakennettuja kiinteistöjä, vuokraoikeuksia, niitä omistavien yhtiöiden osakkeita ja huoneistoja.



Strategisella maanhankinnalla pyritään vuosina 2021–35 ensisijaisesti edistämään yleiskaavan 2016 toteuttamisohjelman alkuvuosikymmenen painotusalueiden toteuttamista.

Maankäyttösopimukset (Linjausten luku 2)

Maanomistajan maankäyttökorvaus määritetään asemakaavoituksen tuoman kiinteistön arvonnousun avulla.

Kun uuden kaavan tuoman rakennusoikeuden toteuttaminen edellyttää rakennuksen purkamista, kaupunki ottaa lähtöarvona huomioon käyttökunnossa ja käytössä olevan rakennuksen markkina-arvon.

Olevien rakennusten hyödyntämisen edistämiseksi kaupunki ottaa vanhan rakennuksen rajoitteiden arvoa alentavat vaikutukset huomioon uuden kaavan rakennusoikeuden markkina-arvossa.

Maanomistajaa sitoutuu edistämään kaupungin ilmastomuutosten hillintään liittyviä tavoitteita noudattamalla kaupungin tontinluovutusehtojen mukaista rakennusten energiatehokkuustasoa sekä rakennusaikana voimassa olevan HNH 2035 toimenpideohjelman mukaisia rakentamiseen ja käyttöön liittyviä, rakennusluvan yhteydessä täsmentyviä toimenpiteitä.

Täydennysrakentaminen kaupungin vuokratonteilla (Linjausten luku 3)

Täydennysrakentaminen kaupungin vuokratonteilla on jäänyt vähäiseksi. Kaupunki muuttaa prosessia maankäyttösopimuksen kaltaiseksi lisäten vuokralaisen taloudellisia kannusteita ja toteuttamisen sitovuutta.

Asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen alueellinen edistämiskokeilu (Linjausten luku 4)

Kaupunki edistää Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020:n (AM-ohjelma 2020) kolmen kaupunki uudistusalueen, valittujen asemanseutujen ja Raide-Jokerin pysäkkien asuinkerrostalojen täydennysrakentamista määräaikaisin taloudellisin kannustein. Kannusteet edellyttävät hankkeiden vireille laittamista vuoden 2025 loppuun mennessä ja niitä koskevien toteuttamissopimusten tekemistä kaupungin kanssa vuoden 2029 loppuun mennessä.

Muutosten talousvaikutukset

Talousvaikutuksiltaan suurimmat muutokset liittyvät täydennysrakentamiseen kaupungin vuokratonteilla (Linjausten luku 3) ja täydennysrakentamisen edistämiskokeiluun (Linjausten luku 4).



Kaupungin vuokratonttien täydennysrakentamisen vauhdittamiseksi esitetyt yleiset ja edistämiskokeilun muutokset on toteutettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa, jos toiminta noin kolminkertaistuu nykyisestä 6 000 kem²:stä 20 000 kem²:iin/vuosi. Suurempi kasvu lisää kaupungin investointitarvetta, jolle kuitenkin on saatavissa hyvä, noin 8 - 13 %:n tuotto.

Edistämiskokeilulla kaupunki pyrkii puolitoista- - kaksinkertaistamaan yksityismaiden täydennysrakentamisen kokeilualueella. Kokeilu toisi tällöin viisivuotisella hakuajalla noin 120 000 – 160 000 kem²:n lisärakentamishankkeet alueelle ja nostaisi 6 – 8 milj. euron kannusteista huolimatta maankäyttökorvausten nettomäärää 2 – 7:lla milj. eurolla. Ilman kannusteita kokeilualueen yksityismaiden täydennysrakentamisen arvioidaan vastaavana ajanjaksona jäävän nykytasolleen, noin 80 000 kem²:iin.

1. Maanhankinta

Kaupungin maapolitiikan ylivoimaisesti vaikuttavin keino on ajoissa tapahtuva aktiivinen ja pitkäjänteinen strateginen maanhankinta. Helsinki on tässä toiminut viisaasti jo puolitoista vuosisataa. Suuri maaomaisuus antaa kaupungille hyvät mahdollisuudet kaupungin pitkäjänteiseen kehittämiseen ja kasvun edellyttämien infrainvestointien rahoittamiseen.

Vuosina 2015–19 kaupunki hankki 150 kaupalla / 66 milj. eurolla yhteensä 133 ha maata.

Kaupungin maanhankintaperiaatteet ovat kestäneet hyvin aikaa, joten tarkennustarpeet ovat vähäiset.

Pääperiaatteet

Kaupunki hankkii kiinteistöjä ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin ja vaihdoin. Tarvittaessa kaupunki voi kuitenkin käyttää lainsäädännön kunnille tarjoamia muita maanhankintakeinoja, jotka on esitelty tarkemmin linjausten lopuksi. Tärkeimmät keinot ovat lunastus ja etuosto. Lunastusta kaupunki käyttää tarvittaessa lähinnä operatiivisessa maanhankinnassa, jos vapaaehtoinen sopiminen ei ole johtanut ajoissa lopputulokseen. Kohteet ovat tyypillisesti tontinosia ja yleisiä alueita, joita kiireellisesti tarvitaan asemakaavan toteuttamiseen. Kaupunki voi lunastaa myös vuokraoikeuksia rakennuksineen sekä kiinteistöjen nautinta-, rasite- ja vastaavia oikeuksia.

Tilanteessa, jossa kaupunki haluaa edistää sen vuokraaman tontin kehittämistä yhteistyössä kehittäjän kanssa kaupunki voi vuokraoikeuden ja sen mahdollisten rakennusten hankinnan sijaan edetä kehittäjän



kanssa tehtävällä varausyhteistyöllä, johon sisältyy tontin osto-optio. Tällöin kehittäjä ostaa vuokraoikeuden rakennuksineen ja kaupunki myy sille tontin sen nettoarvosta (tontin uudesta markkina-arvosta vähennetään vuokraoikeuden ja sen mahdollisten rakennusten markkinaehtoisena pidettävä kauppahinta; vähennys ei kuitenkaan voi ylittää tontin uutta markkina-arvoa).

Hinnoittelu

Kaupunki hankkii rakennusmaita niillä sijaitsevine rakennuksineen markkinahinnalla. Kuntalain 130 §:n mukaan kaupungin tulee luovuttaa kiinteistöjä markkinaehtoisesti. Isona toimijana kaupungin tulee toimia kiinteistömarkkinoilla neutraalisti eli myös ostaa markkinaehtoisesti. Kaupungin mahdollisuudet onnistua vapaaehtoisessa maanhankinnassa vaatii johdonmukaisuudesta rakentuvaa uskottavuutta. Myyjän on voitava luottaa siihen, että kaupunki toimii tasapuolisesti. Yksittäisten kauppojen selkeä yli- tai alihinnoittelu heikentäisi kaupungin luotettavuutta ostajana ja vaikeuttaisi kaupantekoa.

Ne yleiset alueet, joille ei aikaisemman käytön perusteella ole määritettävissä varsinaista markkinahintaa, hinnoitellaan raakamaiden tavoin kaupungin yleisten alueiden hinnoittelumenetelmällä. Se pohjautuu pientalotonttien ja vanhojen asuntojen markkinahintojen aluekohtaiseen vertailuun.

Muuttuva toimintaympäristö

Kaupungin kasvun suuntautuminen olevan rakenteen sisään muuttaa merkittävästi strategisen maanhankinnan luonnetta. Laajoja raakamaita ei juurikaan ole, joten hankinta kohdistuu enenevässä määrin pieniin rakennettuihin kiinteistöihin ja niiden vuokraoikeuksiin sekä yhtiötettyjen kiinteistön osakekantoihin tai niiden osiin (huoneistoihin).

Strategisen maanhankinnan painopistealueet 2021–2035

Strategisella maanhankinnalla kaupunki pyrkii vuosina 2021–2035 ensisijaisesti edistämään yleiskaavan 2016 toteuttamisohjelman alkuvuosikymmenen painotusalueiden toteuttamista. Niihin kuuluvat Malminkartano-Kannelmäen, Malmin ja Mellunkylän kaupunki uudistusalueet, ensimmäisten kaupunkibulevardien varret ja esikaupunkien juna-asemat sekä pikaraitioteiden pysäkit. Alueet limittyvät osin toisiinsa.

Taloudelliset vaikutukset

Kaupunki hankkii maita siihen osoitettujen määrärahojen ja niiden mahdollisten ylitysoikeuksien sallimissa puitteissa.



Kaupungin maanhankinnan toimintaympäristön muuttaminen nostaa maanhankinnan yksikkökustannuksia (euroa/m²). Se pienentää nyky-määrärahoilla hankittavissa olevien maiden pinta-alaa. Viisailla oikea-aikaisilla hankinnoilla maanhankinnan taloudellinen vaikuttavuus ei kuitenkaan välttämättä heikkene. Pitkälle tulevaisuuteen ulottuvien strategisten hankintojen kannattavuus pohjautuu kuitenkin jatkossa nykyistä enemmän tulevan tonttimaan hintatason nousuodotuksiin, kun hankinnan kohteina ovat rakennetut ja/tai tonttimaaksi jo kaavoitetut kiinteistöt.

Kaupunki pyrkii tekemään uusien kaavojen toteuttamisen vaatimaa operatiivista maanhankintaa ensisijaisesti maankäyttösopimusten kiinteistöjärjestelyillä, vaihtoja painottaen. Tämä säästää kaupungin kasvavaroja, mutta maanvaihoilla saatava maa vaatii kirjanpidollisista syistä määrärahan. Menettely voi siten luoda painetta kirjanpitoteknisiin maanhankintamäärärahojen ylityksiin.

2. Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimusmenettely liittyy yksityismaiden asemakaavoitukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) lukuun 12 a perustuva kaupungin ja maanomistajan välinen sopimusmenettely koskee vain asemakaavasta merkittävää hyötyä saavia maanomistajia. He maksavat maankäyttökorvauksina vain ne keskimääräiset kaupungille aiheutuvat infrakustannukset, jotka ovat välttämättömiä maanomistajan saaman uuden rakennusoikeuden toteuttamiseksi.

Sopimukset ovat kaavojen toteuttamistalouden kannalta kaupungille merkittävät. Niiden avulla kaupunki voi myös ohjata yksityisen maalle syntyvää rakentamista kaupungin asunto-, ympäristö- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden mukaisesti.

Vuosina 2015–2019 kaupunki teki 87 maankäyttösopimusta. Ne koskivat yhteensä 850 000 kem² uutta rakennusoikeutta, josta asumiseen 700 000 kem². Korvaukset olivat yhteensä 150 milj. euroa eli keskimäärin 1,7 milj. euroa/sopimus ja 175 euroa/kem². Muutama hyvin laaja hanke sekä sopimusalueiden keskeisten sijaintien suuri osuus vaikuttivat nostavasti keskiarvoihin. Kaupunki on vuonna 2014 karkeasti arvioinut sen keskimääräisiksi asemakaavan toteuttamiskustannuksiksi nykyrahassa noin 155 euroa/kem² kaavanmuutosalueilla ja noin 210 euroa/kem² ensikaavojen alueilla. Kustannukset on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskorvausten määrittelyperusteiden mukaisesti (MRL 91c-f §§) ilman kaava-aluetta merkitsevästi palvelevan jo toteutuneen kuntainfran kustannusosuutta. Edellä mainitut kustannusarviot eivät siten kata esimerkiksi kunnallisten palvelutilojen taikka kunnallisteknisten johtojen rakentamiskustannuksia.



Kaupungin perimä suhteellinen maankäyttökorvaus on liitteessä 5 olevan selvityksen mukaan Suomen suurten kaupunkien edullisin, kun otetaan huomioon kaupungin korkea korvauskynnys. Yleinen vaihteluväli on 30–60 % kaavan tuomasta arvonnoususta ja korvauskynnys on varsin alhainen, pääosin 500 kem² lisärakennusoikeutta tai 50 000 – 250 000 euron arvonnousu.

Liitteessä 6 olevan asiakaskyselyn perusteella maanomistajat ovat olleet varsin tyytyväisiä kaupungin neuvottelutapaan ja tasapuolisuuteen sekä korvauksen oikeudenmukaisuuteen ja ennakoitavuuteen. Kaupungin asettamat asumisen rahoitus- ja hallintamuotovelvoitteet (AM-velvoitteet) saivat sen sijaan runsaasti kritiikkiä.

Nykyinen maankäyttösopimusmenettely on vuodelta 2014 ja sitä on pari kertaa tarkennettu. Menettely on osoittautunut tehokkaaksi ja toimivaksi, eikä suuria periaatteellisia muutostarpeita katsota olevan.

Pääperiaatteet

Kaupunki tiedottaa menettelystä asemakaava-alueen maanomistajille asemakaavoituksen alkuvaiheessa. Varsinaiset sopimusneuvottelut käydään kaavoituksen loppuvaiheessa, kun kaavan sisältö on selvillä. Sopimuksen ohjausvaikutuksen varmistamiseksi maankäyttösopimus tulee aina allekirjoittaa ennen kaavan lopullista hyväksymistä.

Maankäyttösopimustarpeen määrittää uuden kaavan maanomistajalle tuleva merkittävä hyöty, jonka kaupunki määrittää uuden kaavan tuoman arvonnousun avulla. Vanhan kaavan asuntotonteilla korvauskynnys on 1 000 000 euroa ja muutoin 700 000 euroa.

Arvonnousu määritetään markkina-arvon nousun avulla, neuvotteluhetken hintatasossa. Kaupungin edellyttäessä asuinrakennusoikeuden toteuttamista hallintamuodolla, jonka rakennusoikeuden arvoa on säännelty, korvauslaskennassa noudatetaan kuitenkin säänneltyä hintatasoa. Yleisten alueiden osalta noudatetaan maanhankinnan hinnoitteluperiaatteita.

Ensikaavassa korvaus on 50 % korvauskynnyksen ylittävästä arvonnoususta ja kaavamuutoksissa 35 %. Lisäksi maanomistaja luovuttaa kaupungille asemakaavan yleiset alueet korvauksetta, kuitenkin enintään uuden rakennusoikeuden verran maa-m²:nä.

Kaupunki pyrkii maankäyttösopimuksen osana sopimaan kiinteistöjärjestelyistä, jotka edistävät kaavan toteuttamista tai ovat sen toteuttamisen edellytyksiä. Kiinteistöjärjestelyt toteutetaan asemakaavan lainvoimaistumiseen sidottuna kiinteistökauppana, jossa kaupunki ostaa,



vaihtaa tai myy tonttimaata ja/tai ostaa yleisiä alueita. Pääsääntöisesti omistusjärjestelyt koskevat tonttien ja yleisten alueiden osia.

Kaupunki pyrkii aina ensisijaisesti neuvottelemaan maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen. Mikäli maanomistajan kanssa ei päästä sopimukseen, kaupunki voi periä maanomistajalta Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kehittämiskorvausta.

Muut sopimusperiaatteet

Kaupunki pyrkii luomaan edellytyksiä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan kaupunkirakenteeseen. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma (AM-ohjelma) on kaupungin keino ohjata asuinalueita ja sen asukasrakennetta sosiaalisesti monipuolisiksi, eläviksi ja elinvoimaisiksi kokonaisuuksiksi.

Kaupunki määrittää kaavoitusprosessin aikana kaava-alueen asuntotuotannon tavoiteltavan hallintamuotojakauman lähialueen nykyisen ja kauman ja voimassa olevan AM-ohjelman tavoitejakauman periaatteiden pohjalta. Maankäyttösopimuksissa kaupunki tarkentaa tavoitteensa ja velvoittaa maanomistajan toteuttamaan sen mukaista asuntotuotantoa.

Asuntopoliittisesti tärkeää veloitetta ei maanomistajien esittämästä arvostelusta huolimatta esitetä muutettavaksi.

Uutena periaatteena kaupunki sitouttaa maanomistajaa noudattamaan kaupungin tontinluovutusehtojen mukaista rakennusten energiatehokkuustasoa. Lisäksi maanomistaja sitoutetaan edistämään kaupungin ilmastomuutosten hillintään liittyviä tavoitteita noudattamalla rakennusaikana voimassa olevan HNH 2035 toimenpideohjelman mukaisia rakentamiseen ja käyttöön liittyviä, rakennusluvan yhteydessä täsmentyviä toimenpiteitä.

Taloudelliset vaikutukset

Menettelyn tarkennuksilla ei ole merkittävää vaikutusta kaupungin maankäyttökorvaustuloihin.

Rakennusten markkina-arvon huomioon ottaminen purkavassa uusrakentamisessa vaatii käytännössä vähintään tontin rakennusoikeuden kolmin-nelinkertaistamista. Sellainen rakennustehokkuus on käytännössä mahdollista keskuksissa ja keskustamaisilla alueilla raskaan rai-deliikenteen asemien/pysäkkien lähetyvillä (juna- ja metroasemat sekä pikaraitioteiden pysäkit). Ilman tätä menettelyä nämä hankkeet jäisivät etenkin kantakaupungin ulkopuolella tekemättä, mikä huomattavasti vaikeuttaisi esikaupunkialueen keskustojen kehittämistä. Menettely on



aiemmin käytetty esimerkiksi Lauttasaaren metrokorttelissa. Ilman toimintakuntoisen liikerakennuksen markkina-arvon (oikeutettua) huomioon ottamista hanke olisi jäänyt tekemättä. Koska kiinteistö sijaitsee Metroaseman ja -radan päällä, hankkeen myöhäisempi toteuttaminen olisi vaatinut metrolikenteen pysäyttämistä perustamistöiden ajaksi.

Menettely pienentää kaupungin saaman maankäyttökorvauksen määrää edellä mainituissa kohteissa, mutta toisaalta ne ovat varsin suuria hankkeita, jossa maankäyttökorvaus kuitenkin määrällisesti edelleen on suuri. Lisäksi näillä hankkeilla on usein kaupungin ja asukkaiden kannalta huomattavia positiivisia talous-, palvelu- ja muita vaikutuksia.

3. Asuinkerrostalojen täydennysrakentaminen kaupungin vuokraamilla asuntotonteilla

Kaupungin kunnianhimoisen asuntotuotantotavoitteen toteutuminen tulee edellyttämään mittavaa lisä-, eli täydennysrakentamista myös kaupungin vuokraamilla asuntotonteilla.

Kaupungin nykyinen edistämiskeino, täydennysrakentamiskorvausmenettely on sopimusvapauteen perustuva, sitä koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole säädetty.

Muista isoista kaupungeista vain Tampere on linjannut asuntovuokratonttien täydennysrakentamiskannusteita. Kannusteena se myöntää tiettyjen ehtojen täytyessä maanvuokran määräaikaista alennusta (enintään 85 %) enintään 10 vuodeksi (Liite 5).

Helsingin menettely on osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi, korvausten ennakoitavuus ja kannustavuus on osoittautunut heikoksi ja tulokset vaatimattomiksi. Vuosina 2015–19 kaupunki sai tehtyä vain 11 sopimusta, koskien yhteensä 30 000 kem² uutta rakennusoikeutta. Tämä oli vain 4 % maankäytösopimusten vastaavasta määrästä, vaikka kaupungin vuokraamat asuntotontit muodostavat noin 40 % Helsingin kaavoitettujen asuntotonttien pinta-alasta. Toteutumattomia tai kesken jätettyjä hankkeita on moninkertaisesti toteutuneisiin nähden.

Kaupunki muuttaa prosessia maankäytösopimuksen kaltaiseksi lisäten vuokralaisen taloudellisia kannusteita ja toteuttamisen sitovuutta sekä hyödyntäen neuvotteluissa ja liitteessä 7 olevan prosessiin osallistuneiden haastattelututkimuksen palautetta.

Uuden menettelyn pääperiaatteet

Kaupunki kannustaa vuokraamiensa asuintonttien lisärakentamista sallimalla vuokralaisen myydä uutta asuinkerrostalojen rakennusoikeutta sisältävää vuokraoikeuden osaa valitsemalleen taholle tai kaupungille. Vuokralainen voi myös itse toteuttaa uuden vuokraoikeuden.



Mikäli vuokralainen päätyy itse toteuttamaan tai myymään uutta rakennusoikeutta sisältävää vuokraoikeutta kolmannelle, kaupunki määrittää sitä ennen kyseisen vuokra-alueen osalle markkinaehtoisien vuokran ja muut vuokraehdot kaupungin tontinluovutusperiaatteiden mukaisesti.

Mikäli kaupunki ostaa uutta rakennusoikeutta, se maksaa kyseisen vuokra-alueen osan kauppahintana 40 % rakennusoikeuden markkina-arvosta, kuitenkin enintään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) pitkäaikaisesti säännellyssä asuntotuotannossa salliman enimmäisarvon verran. Lisäksi kaupunki maksaa vuokra-alueella olevista käyttökuntoisista rakennuksista niiden teknisen nykyarvon. Kokonaiskauppahinta ei kuitenkaan saa ylittää 65 % uuden vuokraoikeuden markkina-arvosta. Kaupungin uuden periaatteen mukainen kauppahinta on keskimäärin 20–25 % vanhaa korvaustasoa korkeampi.

Uusi prosessi

Kaupunki ja vuokralainen hakevat yhdessä asemakaavan muuttamista. Samalla osapuolet sopivat kaupungin hankkeelle asettamista, kaupungin strategiaan linjauksiin liittyvistä vuokrauksen reunaehdoista kuten rahoitus- ja hallintamuodosta sekä rakennusten energiatehokkuusvaatimuksesta. Kaavamuutoshakemukseen ei sisällytetä kaavan sisältöä koskevia sitovia ehtoja.

Kaavoituksen loppuvaiheessa, ennen asemakaavamuutoksen hyväksymistä kaupunki ja vuokralainen tekevät asemakaavan voimaantuloon ja rakentamismahdollisuuksiin sidotun toteuttamissopimuksen. Kaavan toteuttamista varmistavan menettelyn toimivallan osalta kaupunki noudattaa toteuttamissopimuksen luonteesta riippuen maanvuokrauksen ja/tai kiinteistökaupan toimivaltarajoja.

Päätyvien maanvuokrasopimusten erityisehdot

Vuokralainen on oikeutettu kaupungin edellä mainittuihin kannusteisiin, kun yhdessä kaupungin kanssa laittaa täydennysrakentamiseen tähtäävän asemakaavan muutoshakemuksen vireille viimeistään viisi vuotta ennen vuokra-aikansa päättymistä. Lisäksi vuokralaisen tulee tehdä kaupungin kanssa asemakaavamuutokseen sidotut toteuttamissopimukset ennen vanhan maanvuokrasopimuksensa päättymistä. Ellei vuokralainen tämän vuokra-aikansa päättymiseen liittyvän määräajan kuluessa toimi, kaupungilla on oikeus korvauksetta supistaa vuokra-alueen maanvuokrasopimuksen uusimisen yhteydessä.

Ennen vuotta 2026 päätyvien maanvuokrasopimusten osalta noudatetaan erillistä siirtymäsäännöstä, joka mahdollistaa uuden menettelyn myös heille.



Kaupungin oikeus käynnistää vuokra-alueiden asemakaavamuutoksia

Kaupunki pyrkii käynnistämään vuokra-alueita koskevia asemakaavamuutoksia yhteistyössä vuokralaistensa kanssa. Kaupunki voi kuitenkin aina Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 51 §:n nojalla käynnistää kaavamuutoksia ilman vuokralaisen erillistä suostumusta, kun katsoo sen tarpeelliseksi kaupungin kehityksen tai maankäytön ohjaustarpeen vuoksi. Kaavaprosessissa vuokralaista kuullaan prosessin mukaisesti.

Myös kaupungin käynnistämässä kaavamuutoksessa vuokralaisella on oikeus myydä vuokra-alueensa mahdollista uutta rakennusoikeutta edellä mainituin menettelyin. Velvollisuutta siihen vuokralaisella ei kuitenkaan maanvuokrasopimuksen voimassa ollessa ole, koska sopimuksen muuttaminen vaatii molempien osapuolten hyväksymisen. Vastaavasti vuokralainen ei ilman sopimusmuutosta voi hyödyntää uuden kaavan tuomaa uutta rakennusoikeutta tai käyttömahdollisuutta.

Taloudelliset vaikutukset

Tilanteessa, jossa uusi menettely ei muuttaisi vuokratonttien täydentämISRakentamisen nykytasoa kaupungin investointitarve nousisi noin 0,3 milj. euroa/vuosi.

Jos uusi menettely nostaisi vuokratonttien täydennysrakentamista kolmin–kuusinkertaiseksi nykytasoon nähden, se saisi liikkeelle noin 18 000 – 36 000 kem²:n edestä uusia hankkeita/vuosi. Arvioiden, että vuokralaiset myisivät neljänneksen uusita hankkeista rakennuttajille, kaupungin investointitarve nousisi arviolta 3,2 – 6,5 milj. euroon vuodessa. Kaupunki saisi tällöin vastapainoksi itse ja rakennuttajien ostamista vuokraoikeuksista uutta vuokratuloa yhteensä noin 0,4 – 0,9 milj. euroa vuodessa, eli investoinnilleen noin 13 %:n vuosituoton.

Vuokratonttien täydennysrakentamiseen kaupunki on pitkään osoittanut määrärahoja noin 3,5 milj. euroa/vuosi. Mikäli uusi menettely nostaa vuokratonttien täydennysrakentamista yli kolminkertaisesti, nykyinen määrärahataso ei riitä, elleivät vuokralaiset suuremmassa määrin itse toteuta tai myy uuden rakennusoikeuden vuokraoikeutta rakennuttajille.

4. Asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen alueellinen edistämiskokeilu 2021–2025

Kyseessä on määräaikainen kokeilu asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen lisäämiseksi alla mainituilla alueilla, joiden täydentämISRakentaminen on jäänyt vähäiseksi ja/tai joiden vetovoima asuin- ja työpaikka-alueina on jäänyt keskimääräistä heikommaksi. Kokeilulla kaupunki tukee sen muita samanaikaisia panostuksia, joilla on tavoitteena toistaa Myllypurossa aikaansaattua positiivista kehitystä.



Kokeilu koskee AM-ohjelma 2020:n kaupunkiudistusalueiksi valittuja Malminkartano-Kannelmäkeä, Malmia sekä Mellunkylää, joiden palvelujen ja asuinympäristön kehittämiseen kaupunki myös ohjaa muun muassa kaavoitus- ja yleisten alueiden kohentamisresursseja. Lisäksi kokeilualueeseen kuuluvat Pohjois-Haagan, Pukinmäen, Tapanilan ja Puistolan juna-asemien sekä Raide-Jokerin pysäkkien lähialueet (noin 300 metrin säteellä), joita pyritään kehittämään kaupunkimaisemmiksi. Raide-Jokerin valtionavun ehdoksi asetettiin 15 000 uuden asunnon ja 13 000 työpaikan uusien toimitilojen rakentamista pikaraitiotien varrelle vuoteen 2030 mennessä.

Kannusteiden tavoitteena on viisivuotisella ”hakemuskaudella” nostaa kokeilualueen asuntorakentamishankkeiden liikkeelle lähtöä yksityismailla 120 000 – 160 000 kem²:iin (2015-19 noin 80 000 kem²) ja kaupungin vuokratonteilla 20 000 – 40 000 kem²:iin (2015-19 noin 7 000 kem²).

Voimassaolo

Kannusteet suunnataan niille kokeilualueen maanomistajille ja vuokralaisille jotka hakevat asuinkerrostalojen täydennysrakentamiseen tähtäviä asemakaavamuutoksia 31.12.2025 mennessä ja tekevät niihin liittyvät toteuttamissopimukset 31.12.2029 mennessä.

Kannusteet

Kaupunki on kannusteiden suuruutta määrittäessään pyrkinyt tasapainoilemaan kannustavuuden ja käytettävissä olevien neuvonta-, neuvottelu- ja kaavoitusresurssien välillä, kaupungin tasapuolisuusperiaatteiden mahdollistamissa rajoissa.

Kaupunki alentaa maankäyttökorvaukset 25 %:lla eikä peri korvausta (asuntotonttien) katu- tai kellaritason liike- eikä palvelutiloista.

Ostaessaan vuokratun tontin uutta asuntorakennusoikeutta, eli osan vuokralaisen vuokraoikeudesta kaupunki maksaa kauppahintana 50 % rakennusoikeuden markkina-arvosta, eli 25 % normaalitasoa enemmän.

Kaupunki voi ostaa rakennuksen vuokraoikeuden rakennuksineen sen vanhan kaavan markkina-arvostaan, jos merkittävä lisärakentaminen vaatii rakennuksen purkamista ja kaupalla merkittävästi voi edistää kaupunkirakenteen toimivuutta ja/tai lisätä keskeisen sijainnin rakennustehokkuutta. Kaupunki voi myös käyttää luvun 1. Maanhankinta kohdassa Pääperiaatteet esitettyä varausyhteistyömenettelyä kiinteistön kehittäjän kanssa



Taloudelliset vaikutukset

Kaupunki on vuosina 2015–2019 tehnyt kokeilualueella vähän maankäytösopimuksia (11 kpl, 16 milj. euroa, 80 000 k-m²) ja sopimuksia täydennysrakentamiskorvauksista (4 kpl, 1,9 milj. euroa, 7 000 k-m²).

Kokeilun kannusteet ovat määräaikaiset, joten niihin oikeutetut hankkeet lähtevät liikkeelle 5 vuoden aikana. Niiden vaatiman kaavoitusprosessin, neuvottelujen ja päätöskäsittelyn laajuudesta johtuen hankkeiden tulovaikutukset jakautuvat kuitenkin noin 10 vuodelle. Kokeilun alkuvuosina realisoituu todennäköisesti vain muutama hanke.

Tilanteessa, jossa uusi menettely ei nostaisi yksityismaan eikä vuokratonttien täydentämisen rakentamista nykytasosta kaupungin maankäytösopimusten korvaukset laskisivat kokeilukaudella yhteensä noin 4,1 milj. euroa ja investointitarve vuokratonttien uuden rakennusoikeuden hankintaan nousisi yhteensä noin 0,5 milj. euroa.

Jos uusi menettely nostaisi kokeilualueen yksityismaan täydennysrakentamishankkeiden määrää puolitoista – kaksinkertaiseksi nykytasoon nähden, se saisi kokeilukaudella liikkeelle 40 000 – 80 000 kem²:n edestä nykytasoa enemmän hankkeita. Kaupungin maankäytösopimusten korvaukset jäisivät tällöin 6,1 – 8,2 milj. euroa nykytasoa alemmiksi. Korvausten kokonaistuotto kasvaisi kuitenkin noin 1,6 – 7,4 milj. eurolla

Jos uusi menettely nostaisi vuokratonttien täydennysrakentamista kolmin – kuusinkertaiseksi nykytasoon nähden, se saisi kokeilukaudella liikkeelle 14 000 – 35 000 kem²:n edestä nykytasoa enemmän hankkeita. Arvioiden, että vuokralaiset myisivät 15 % uuden rakennusoikeuden vuokraoikeudestaan rakennuttajille, kaupungin investointitarve nousisi keskimäärin arviolta 0,45 – 0,9 milj. euroon vuodessa 10 vuoden toteutusjaksolla. Kaupunki saisi tällöin vastapainoksi ostamilleen ja rakennuttajien ostamista vuokraoikeuksista uutta vuokratuloa noin 0,04 – 0,08 miljoonaa euroa vuodessa, eli investointiinsa nähden runsaan 9 %:n tuoton.

5. Soveltamisohje

Soveltamisohje täydentää ja tarkentaa linjausten tulkintaa käytännön työssä.

6. Poikkeaminen linjauksista ja soveltamisohjeesta

Linjauksista ja soveltamisohjeesta voidaan yksittäistapauksessa poiketa esityksestä ja päätöksestä ilmenevin erityisin perustein.

7. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset



Linjaukset ja soveltamisohjeet tulevat voimaan sen jälkeen, kun ne on kaupunginhallituksessa hyväksytty. Ne koskevat hyväksymisen jälkeen vireille tuleviin hankkeisiin liittyviä maapoliittisia toimia. Pitkäkestoisten varaus- ja kaavoitusprosessien toteutuminen edellyttää luottamusta siihen, ettei kaupunki olennaisesti muuta pelisääntöjään prosessin aikana. Ennen tätä päätöstä vireille tulleiden hankkeiden osalta noudatetaan siksi aiemmin voimassa olleita käytäntöjä ja periaatteita, ellei hankkeen kanssa toisin sovita.

Keinotekoisten, resursseja tuhlaavien ja toteuttamista viivästyttävien kaavamuutoshankkeiden peruutusten ja uudelleen vireille laittamisten välttämiseksi kaupunki voi soveltaa kokeilualueen kannusteita vireillä oleviin

- maankäyttösopimukseen edellyttäen, ettei sopimuksia ole ennen päätöstä allekirjoitettu ja

- vanhan linjauksen mukaisiin täydennysrakentamiskorvauksiin, edellyttäen, ettei niihin liittyvää kaavahanketta vielä ole esitelty lopullisesti hyväksyttäväksi.

Hitaasti edistyneiden vuokratonttien täydennysrakentamishankkeiden suuren määrän vuoksi kaupunki pyytää kaikilta vanhan linjauksen mukaisista hankkeiden päättäviltä tahoilta ilmoitusta halukkuudestaan rippeästi jatkaa hanketta. Ellei hanke kahdeksan kuukauden kuluessa näiden linjausten hyväksymispäivästä ole ilmoittanut haluavansa hanketta jatkaa, kaupunki peruuttaa hankkeen. Mikäli hankkeeseen liittyvä asemakaavan muutos ei koske muita alueita, kaupunki voi jättää kaavan sikseen. Peruutetuilla hankkeilla on aina mahdollisuus käynnistää uusia, voimassa olevien linjausten mukaisia hankkeita.

Päätöksen jälkeiset toimet

Kaupunki on linjauspäätöksen tekemisen jälkeen pikaisesti yhteydessä kaikkiin vuokratonttien täydennysrakentamishankkeisiin sekä vuokratonttien haltijoihin, joiden maanvuokrasopimus päättyy ennen vuotta 2028 ja lähettää jatkossa tiedotteen täydennysrakentamisen menettelystä vähintään seitsemän vuotta ennen sopimuksen päättymistä.

Kaupunki koostaa ajantasaisena pidettävän linjausten ja niiden soveltamisohjeen yhdistelmän ja julkaisee sen nettisivuillaan. Kaupungin tavoitteena on monipuolisesti viestiä linjauksista ja niiden muutoksista maanomistajille, kaupungin asuntotonttien vuokralaisille ja alan sekä kaupungin omille toimijoille.

Kaupunki käynnistää yleisten alueiden hinnoittelumenetelmän päivityksen.



08.12.2020

Kaupungin asuntonttien vuokralaisten kanssa yhdessä tehtävien täydennysrakentamiseen tähtäävien asemakaavan muutoshakemusten alikirjoitus vaatii kaupunkiympäristön toimialajohtajan toimivallan delegointia tonttipäällikölle.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

Lisätiedot

Peter Haaparinne, tiimipäällikkö, puhelin: 09 310 31864
peter.haaparinne(a)hel.fi
Sami Haapanen, tonttipäällikkö, puhelin: 09 310 36437
sami.haapanen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Linjaukset
- 2 Linjaukset Perusteluineen
- 3 Soveltamisohje
- 4 Soveltamisohje Perusteluineen
- 5 Suurten kaupunkien maapolitiikkakäytäntöjä
- 6 Kyselytutkimus Helsingin maankäyttösopimusmenettelystä
- 7 Haastattelututkimus Helsingin vuokratonttien täydennysrakentamismenettelystä

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kanslia/Villeneuve, Sippola-Alho, Linden ja Nelskylä

Päätöshistoria

Kaupunkiympäristölautakunta 01.12.2020 § 708