

Maapoliittiset linjaukset 2

Maanhankinta ja asemakaavoitukseen
liittyvät maapoliittiset periaatteet

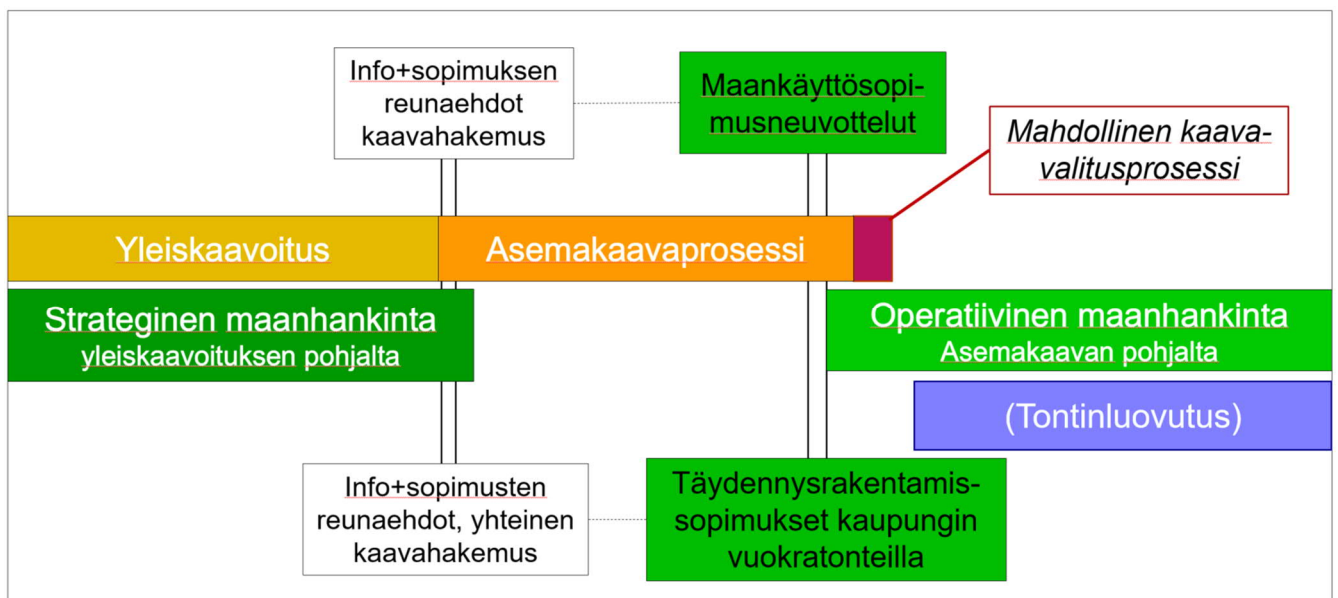


Johdanto

Kaupunkistrategian 2017–2021 visiona on tehdä Helsingistä maailman toimivin kaupunki. Onnistunut maapolitiikka on strategian monen osatavoitteen edellytys ja mahdollistaja. Maapoliittisten linjausten määrittely on siksi yksi strategian seitsemästä kärkihankkeesta.

Maapoliittisten linjausten ensimmäinen, tontinluovutusta koskeva osa valmistui 2019. Tämä toinen osa koostuu perinteisen maapolitiikan ytimestä, kaupungin maanhankinnasta sekä erityisesti kaupungin täydennysrakentamistavoitteelle tärkeistä asemakaavoituksen toteuttamiseen liittyvistä maapoliittisista keinoista. Maapolitiikka linkittyy vahvasti kaupungin asunto- ja kaavoituspolitiikkaan ja niiden kautta myös kaupungin ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan.

Maapolitiikka on kaupungin kaavoitusta tukevaa ja asemakaavan toteuttamista edistävää toimintaa. Maapolitiikan keinojen ajoittuminen kaavoituksen eri vaiheisiin on kuvattu alla:



Linjauksiin sisältyvät myös kaupungin strategisen maanhankinnan 2020 –luvun painopistealueet sekä asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen määräaikainen alueellinen edistämiskokeilu kannusteineen. Maapolitiikan keinovalikoimaa on lyhyesti esitetty linjausosan päätteeksi.

Linjausosa kuvaa toiminnan pitkäjänteisiä pääperiaatteita. Erillinen soveltamisohje täydentää ja tarkentaa linjausten tulkintaa ja ohjaa niiden soveltamista käytännön työssä.

Kaupungin maapolitiikka toimii ensisijaisesti vapaaehtoisen sopimisen periaatteella. Onnistuminen näissä neuvotteluissa vaatii luottamusta. Kaupunki luo omalta osaltaan luottamusta **osallisten ehdottoman tasapuolisen kohtelun** ja toimintansa ennakoitavuuden perusteella. Tällä toimintamallilla ja aktiivisen strategisen maanhankintansa ansiosta Helsinki omistaa noin 64 % hallintoalueensa maa-alasta. Maaomaisuus ja sen tuotot ovat antaneet Helsingille Suomen oloissa poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet kasvavan kaupungin kehittämiseen ja kasvun vaatimien infrainvestointien rahoittamiseen.

Jatkamalla toimiviksi osoittautuneilla pitkäjänteisillä maapoliittisilla pääperiaatteillaan, niitä tulevaisuuden haasteisiin päivittäen kaupungilla on edelleen hyvät edellytykset jatkaa kasvunsa vaatiman kaupunki-infran rahoitusta sekä tukea kaupungin maankäyttöön liittyviä muita tavoitteitaan.

Keskeiset muutokset

Linjaukset ja niitä täydentävä soveltamisohje pohjautuvat jo nykyisellään noudatettuihin, toimiviksi osoittautuneisiin ohjeisiin ja käytäntöihin. Tärkeimmät tulevaisuuden haasteiden vaatimat muutokset ovat:

1

Avoimuuden lisääminen

- Kaupunki kokoaa yhteen keskeiset maapoliittiset periaatteensa ja käytäntönsä.
- Kaupunki yhtenäistää ja selkeyttää omistus- ja vuokratonttien täydennysrakentamisen maapoliittiset menettelynsä niiden taloudellista ennakoitavuutta parantaen.

2

Maanhankinnan uudet kohteet

- Kaavoittamatonta ns. raakamaata on enää vähän. Ilmastomuutoksen torjunta ja kaupunginosien elinvoiman kehittämistarve suuntaa kasvun ja maanhankinnan olevaan kaupunkirakenteeseen.
- Maanhankinnan kohteet ovat yhä useammin pieniä rakennettuja kiinteistöjä ja kaupungin vuokratontteja rakennuksineen tai niitä omistavien yhtiöiden osakkeita.
- Strateginen maanhankinta kohdistuu ensisijaisesti yleiskaavan toteuttamisohjelman alkuvuosisikymmenen painotusalueisiin.

3

Purkava uusrakentaminen yksityismaalla

- Kiinteistön käyttökuntoinen ja käytössä olevan rakennuksen markkina-arvo otetaan maankäyttökorvauksessa huomioon, jos uuden asemakaavan rakennusoikeuden toteuttaminen edellyttää rakennuksen purkamista.
- Uuden asemakaavan edellyttäessä vanhan rakennuksen hyödyntämistä uuteen tarkoitukseen tai sen korottamista, vanhan ra-

kenteen asettamat rajoitteet otetaan alentavana tekijänä huomioon uuden käyttötarkoituksen markkina-arvossa.

4

Täydennysrakentaminen kaupungin vuokratontilla

- Kaupunki muuttaa menettelyä maankäyttösopimuksen kaltaiseksi. Vuokralainen allekirjoittaa ennen asemakaavan hyväksymistä sen voimaantuloon ja rakentamismahdollisuuksiin sidotun toteuttamisopimuksen.
- Vuokralainen voi myös myydä tai itse toteuttaa uuden rakennusoikeuden mukaisen osan vuokraoikeudesta, kun uuden rakennusoikeuden vuokra on määritetty.
- Kaupungin ollessa ostaja se maksaa vuokraoikeuden osasta 40 % rakennusoikeuden markkina-arvosta, eli keskimäärin 20–25 % aiempaa enemmän.

5

Asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen alueellinen edistämiskokeilu 2021–25; kaupunki uudistusalueet ja valitut asemanseudut

- Maankäyttösopimuskorvaus alenee 25 %. Lisäksi asuinkerrostalotonttien katu- ja kellaritason yritystilat vapautuvat maankäyttökorvauksesta.
- Vuokralaisen myydessä osan vuokra-alueensa vuokraoikeudesta kaupungille, kaupunki maksaa 50 % sen rakennusoikeuden markkina-arvosta, eli 25 % normaalitasoa enemmän.

Sisältö

1. Maanhankinta	6
1.1 Strategisella maanhankinnalla tulevaisuuden mahdollisuuksia	6
1.2 Operatiivisella maanhankinnalla asemakaavojen toteutusedellytyksiä kuntoon	7
1.3 Hankintamenetelmät	7
1.4 Hinnoittelu	8
1.5 Strategisen maanhankinnan painopistealueet 2021–2035	9
2 Maankäyttösopimukset	10
2.1 Kaupungin ja maanomistajan välinen sopimus	10
2.2 Maankäyttökorvauksen yleiset periaatteet	11
2.3 Arvonnousun määrittäminen	13
2.4 Muut sopimusperiaatteet	14
2.4.1 AM-ohjelman mukainen hallintamuotovelvoite	14
2.4.2 Ilmastotavoitteet	14
3. Asuinkerrostalojen täydennysrakentaminen kaupungin vuokraamilla asuntotonteilla	15
3.1 Sopimusmenettely	16
3.1.1 Alkutoimenpiteet	16
3.1.2 Vuokralainen myy uuden rakennusoikeuden vuokraoikeuden muulle kuin kaupungille tai toteuttaa sen itse	17
3.1.3 Vuokralainen myy uuden rakennusoikeuden vuokraoikeuden kaupungille	17
3.2 Muut sopimusperiaatteet	18
3.2.1 AM-ohjelman mukainen hallintamuotovelvoite	18
3.2.2 Ilmastotavoitteet	19
3.2.3 Päätyvien maanvuokrasopimusten erityisehdot	19
3.2.4 Muut ehdot	20
4 Asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen alueellinen edistämiskokeilu 2021–2025	20
4.1 Alue	20
4.2 Voimassaolo	21
4.3 Kannusteet	22
4.3.1 Maankäyttösopimukset	22
4.3.2 Kaupungin vuokraamien tonttien täydennysrakentaminen	23
4.3.3 Purkava uusrakentaminen kaupungin vuokraamilla kerrostalotonteilla	23
5. Soveltamisohje	23
6. Poikkeaminen linjauksista ja soveltamisohjeesta	24
7. Voimaantulo, siirtymäsäännökset ja päivitys	24
7.1 Voimaantulo	24
7.2 Siirtymäsäännökset	24
7.3 Päivitys	25
Maapolitiikan keinot lyhyesti	26

1. Maanhankinta

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

Perustelu: Kaupunki omistaa nykyisellään noin 64 % kuntarajojensa sisäpuolella olevasta maasta. Kaupungin ulkopuolisilta saamat maatulot (vuokraus ja myynti) olivat 2015–19 keskimäärin 360 milj. euroa/vuosi, vastaten noin 2,5 prosenttiyksikön kunnallisverotuottoa. Kaupungin maanhankintaan on vuosina 2015–19 käytetty keskimäärin 13 milj. euroa/vuosi.

1.1 Strategisella maanhankinnalla tulevaisuuden mahdollisuuksia

Strategisen maanhankinnan tavoitteena on kaupungin pitkäjänteisten kehittämismahdollisuuksien ja kestävän kasvun turvaaminen. Aikajänne on pitkä, vähintään kymmenisen vuotta hankinnasta asemakaavoitukseen, eikä maan tulevasta käyttötarkoituksesta tai sen toteuttamisajasta ole varmuutta. Ajoissa hankkimalla kaupunki hyötyy monella tavalla. Maan tuleviin kehittämismahdollisuuksiin perustuva odotusarvo on alhaisempi ennen asemakaavoitusprosessin alkamista. Tällöin kaupunki saa maista suuremmat tuottomahdollisuudet, mikä helpottaa asemakaavan etupainotteisten toteuttamiskustannusten rahoittamista. Kaavoittajana ja omistajana kaupunki voi myös tehokkaammin ohjata kaupungin kehittämistä ja asemakaavojen toteutusta. Tontinluovutuksen ajoituksella kaupunki voi säädellä asemakaavan toteuttamisaikatauluja ja -kustannuksia. Yksityismaiden toteutusaikatauluihin kaupungin on vaikea vaikuttaa.

Helsinki on harjoittanut aktiivista strategista maanhankintaa jo puolitoista vuosisataa – ostanut kaavoittamattomia niin sanottuja odotusarvo- eli raakamaita, kaavoittanut ne ja luovuttanut toteutettaviksi. Yksityisomisteisia raakamaita on kuitenkin enää vähän, lähinnä kaupungin laitamilla. Kun kaupunki samalla on linjannut kasvavansa enenevässä määrin tiivistämällä kaupunkirakennetta, strategisen maanhankinnan kohteet tulevat jo lähitulevaisuudessa olemaan luonteeltaan pääosin hyvin erilaiset kuin nykyisin, muun muassa:

- rakennettuja ja rakentamattomia kertaalleen kaavoitettuja yksityisiä ja kaupungin vuokraamia tontteja (vuokraoikeuksien ja rakennusten hankintaa)
- asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakekantoja
- yksittäisiä asuin- ja toimitilahuoneistoja
- yleisiä alueita, joille kaupungilla ei ole ollut hankintatarvetta ja jotka siksi ovat jääneet yksityisomistukseen

Hankinnan kohteina ovat siis jatkossa yhä useammin pinta-alaltaan pienet, monesti rakennetut kiinteistöt, joita voidaan joutua hankkimaan myös huoneisto huoneistolta. Strategisen alueen tai sen pääosan hankinta on siten muuttu-

massa palapeliksi, joka vaatii aikaisempaa enemmän hankintaresursseja. Strategiseksi katsottujen, hajautuneen omistuksen alueiden hankintaan on myös varattava aiempaa enemmän aikaa. Tällaisia alueita sijaitsee muun muassa suunniteltujen pikaraitioteiden ja kaupunkibulevardien varsilla sekä raideliikenteen asemanseutujen ympäristössä.

1.2 Operatiivisella maanhankinnalla asemakaavojen toteutusedellytyksiä kuntoon

Operatiivista maanhankintaa tarvitaan, kun maanomistusrajat poikkeavat asemakaavan rajoista. Mahdollistaakseen uusien tonttien ja yleisten alueiden toteuttamisen, kaupunki hankkii tällöin tonttiensa puuttuvia osia, yleisten rakennusten tontteja (Y-tontteja) ja yleisiä alueita.

Asemakaavan toteuttamisen vaatima operatiivinen maanhankinta tulee resursien sallimissa puitteissa pyrkiä tekemään heti asemakaavan vahvistuessa.

Perustelu: Voimassa olevilla asemakaava-alueilla on vuosikymmenten kuluessa jäänyt hankkimatta runsaasti yleisiä alueita. Vuonna 2012 tehdyn inventoinnin perusteella katuja ja puistoja/lähivirkistysalueita oli hankkimatta noin 100 milj. euron edestä. Niiden hankkiminen asemakaava(muutokse)n yhteydessä on - niin neuvottelujen kuin arvonmäärityksen kannalta - pääsääntöisesti huomattavasti yksinkertaisempaa kuin jälkikäteen. Virkistyshankkeiden toteutus tehdään yleensä tonttien toteutusta myöhemmin. Kun yleisten alueiden hankinta on jäänyt tekemättä ja/tai tarve huomaamatta, nämä elinympäristöä parantavat hankkeet viivästyvät entisestään. Viivästymiset nostavat sekä toteutushankkeiden että näiden alueiden hankintakustannuksia ja vaikeuttavat välillä työläiden arkistotutkimusten vuoksi alueiden hinnoitteluperusteiden selvittämistä.

1.3 Hankintamenetelmät

Kaupunki hankkii maata lähtökohtaisesti vapaaehtoisin kaupun tai vaihdoin, mutta voi tarvittaessa käyttää kaikkia lainsäädännön kunnille tarjoamia maanhankintakeinoja, joista tärkeimmät ovat lunastus ja etuosto.

Rakennettujen kiinteistöjen vapaaehtoisissa kaupoissa kaupunki tarjoaa myyjälle mahdollisuuden pidättää hallinto-oikeuden rakennukseen piha-alueineen (tai sen osaan), ellei kaupungilla ole välitöntä tarvetta kiinteistölle. Myyjä vastaa tällöin rakennuksen kaikista käyttö-, kunnossapito- ja korjauskustannuksista.

Perustelu: Menettely helpottaa maanomistajien sopeutumista muutostilanteissa antamalla aikaa uuden kodin tai uusien toimitilojen hankintaan. Periaate parantaa kaupungin neuvotteluasemaa muihin ostajiin nähden, etenkin kun kyseessä on strateginen maanhankinta. Sitä on menestyksellisesti noudatettu Östersundin maanhankinnassa. Kaupunkiin kohdistuu ja kohdistetaan vuokranantajana selvästi muita vuokranantajia ankarammat velvoitteet, mikä merkittävästi heikentää vanhemmista rakennuksista saatavia nettovuokratuottoja ja vaikeuttaa vuokralaisten oikea-aikaista irtisanomista. Kaupungin nettotulomenetykset jäävät siksi vähäisiksi suhteessa periaatteen tuomiin neuvottelu- ja joustavuusuihin. Kaupunki ei myöskään ole velvollinen näitä rakennuksia korjaamaan.

Tilanteessa, jossa kaupunki haluaa edistää sen vuokraamaan tontin kehittämistä yhteistyössä kehittäjän kanssa kaupunki voi kuitenkin 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).

Perustelu: Kaupunki saa menettelyllä kehitetystä tontistaan saman nettohinnan kuin jos olisi itse ostanut vanhan asemakaavan mukaisen vuokraoikeuden mahdollisine rakennuksineen ja myynyt kaavallisesti jalostetun kiinteistön omistustontilla. Kaupungin ei kuitenkaan tarvitse sitoa investointiresurssejaan kiinteistön hankintaan. Kaupunki vaikuttaa varausehtojen mukaisesti kehittämisratkaisuihin ja voi siten varmistaa, että lopputulos on kaupungin kannalta kokonaisuutena mielekäs.

Lunastusta kaupunki käyttää tarvittaessa lähinnä operatiivisessa maanhankinnassa, kun 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 kiinteistön nautinta-, rasite- ja vastaavia oikeuksia.

Perustelu: Kaupungilla on Maankäyttö- ja rakennuslain 96 ja 101–102 §§:n nojalla lunastusoikeus ja -velvollisuus asemakaavan yleisiin alueisiin. Lain 98 §:n mukaan lunastusoikeus koskee myös vuokramaalla olevia rakennuksia ja erilaisia käyttöoikeuksia. Tontinosien lunastusoikeus perustuu Kiinteistönmuodostuslakiin.

Strategisen maanhankinnan lunastusmahdollisuudet ovat kaupungin suuri omaisuus huomioon ottaen rajatut, mutta erityistapauksissa mahdolliset.

Perustelu: Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 99 §:n mukaan kaupunki voi hakea ja saada Ympäristöministeriöltä luvan lunastaa alue yleiseen tarpeeseen. Lunastusluvan edellytyksenä on, ettei kaupunki ole saanut hakemusaluetta hankituksi vapaaehtoisin keinoin. Lisäksi kaupungin on pääsääntöisesti kyettävä osoittamaan, ettei sillä ole muualla riittävästi maata, maareservejä tai mahdollisuuksia kyseisen yleisen tarpeen toteuttamiseksi.

1.4 Hinnoittelu

Kaupunki hankkii rakennusmaita niillä sijaitsevine rakennuksineen markkina-arvolla. Sillä tarkoitetaan sitä arvioitua rahamäärää, jolla kiinteistön pitäisi arvopäivänä vaihtaa omistajaa halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asian-
tuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkina-arvossa ei oteta huomioon sellaisia ostajaan liittyviä subjektiivisia erityistekijöitä, jotka vaikuttavat kauppahintaan (esimerkiksi naapurin laajennustarve, sijainnin tuoma erityinen synergiaetu, ymv.).

Perustelu: 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 myös johdonmukaisuudesta rakentuvaa uskottavuutta. Myyjän on voitava luottaa siihen, että kaupunki toimii tasapuolisesti. Yksittäisten kauppojen selkeä yli- tai alihinnoittelu heikentää kaupungin luotettavuutta ostajana ja vaikeuttaa kaupantekoa.

Kaupunki hinnoittelee ne yleiset alueet, joilla ei ole varsinaista markkinahintaa raakamaiden tavoin yleisten alueiden hinnoittelumenetelmällään.

Perustelu: Raakamaita ei Helsingissä ole vuosikymmeniin ostanut mikään muu taho kuin Helsingin kaupunki, eikä markkinaehtoista kauppahinta-aineistoa siksi ole saatavilla. Yleisten alueiden hinnoittelumenetelmässä kaupunki johtaa raakamaan hintatason pientalotonttien ja vanhojen

asuntojen markkinahintojen alueellisesta vertailusta. Kiinteistölautakunta on hyväksynyt hinnoittelun ja sen soveltamisohjeen viimeksi 23.03.2016 (§ 129). Päätöstä tullaan päivittämään vuoden 2020 aikana.

1.5 Strategisen maanhankinnan painopistealueet 2021–2035

Helsingin yleiskaavan 2016 tavoitehorisontti on vuodessa 2050. Yleiskaava ja sen toteuttamishjelma muodostavat maankäytön pitkän aikavälin strategisen suunnitelman, joka luo näkymää strategisen maanhankinnan painotuksille. Yleiskaavan 2016 visiona on raideliikenteen verkostokaupunki, missä täydennysrakentaminen mahdollistuu erityisesti hyvien liikenneyhteyksien varrella.

Yleiskaavan toteuttamishjelma on yleiskaavan jatkosuunnittelua ajoittava ohjelma, jonka pohjana on Helsingin kaupunkistrategia. Yleiskaava osoittaa alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen pitkän aikavälin tavoitetilan ja muodostaa perustan toimivan kaupungin kehittämiseksi kaupunkistrategian mukaisesti. Yleiskaavan toteuttamishjelma on laadittu asemakaavoituksen luotettavan ja ennakoivan suunnittelun ohjelmoimiseksi muodostaen samalla pohjan strategiselle maanhankinnalle. Ohjelmassa aikataulutetaan asemakaavoitusta ja liikenteen suunnittelua siten, että kaupungin asemakaavoitukselle asetetut määrälliset tavoitteet ja liikenteen kehittämiseksi asetetut tavoitteet voidaan tulevaisuudessa toteuttaa. Strategisella maanhankinnalla tuetaan näitä tavoitteita.

Tarkastelujakson 2021–2035 osalta yleiskaava 2016:n toteutusohjelma nojautuu vahvasti täydennysrakentamiseen, erityisesti hyvien liikenneyhteyksien varrella. Kaupunki pyrkii erityisesti panostamaan kaupunginvaltuuston 11.11.2020 hyväksymän AM-ohjelman 2020 kaupunkiuudistusalueisiin, Malminkartano-Kannelmäkeen, Malmiin ja Mellunkylään, jotka myös ovat yleiskaava 2016:n painopistealueita. Panostuksella kaupunki pyrkii saamaan aikaan Myllypuron kaltaista positiivista kehityskierrettä näillä alueilla.

Kuluvan vuosikymmenen strategisen maanhankinnan painopistealueet ovat:

- väljästi rakennetut, täydentämiskäytöstä mahdollistavat alueet pikaraitiotien, juna-asemien ja kaavailtujen kaupunkibulevardien läheisyydessä
- edellä mainittujen kaupunkiuudistusalueiden sellaiset keskeisen sijainnin kiinteistöt, joissa kaupungin maanhankinta mahdollistaa ja/tai tukee merkittäviä rakenteellisia (keskusta)muutoksia.
- kaupungin pitkän tähtäimen palveluverkon kannalta tarpeelliset tai toimintaa edistävät kiinteistöt esimerkiksi teknisen huollon tai rantareittien toteuttamisen edistämiseksi
- lisäksi kaupunki hankkii mahdollisuuksien mukaan tapauskohtaisesti kiinteistöjä myös muilla strategisesti tärkeillä, mutta toteutukseltaan myöhemmän toteutusvaiheen alueilla kaupungin yhtenäisemmän maanomistuksen varmistamiseksi

Laajan ja hankintakustannuksiltaan suuren kohdejoukon vuoksi maanhankintaa on priorisoitava painopistealueiden sisällä. Pääperiaatteet ovat:

- Kaupungin strategisten maankäyttö- ja asumistavoitteiden toteuttamisen pullonkauloja ja/tai esteitä poistava maanhankinta priorisoidaan korkealle
- Mitä suurempi kehittämis- ja täydennysrakentamispotentiaali (itse kiinteistö sekä yhdessä mahdollisten kaupungin lähimaiden kanssa), sitä suurempi prioriteetti
- Mitä nopeammin kohde on sekä kaavoitettavissa että toteutettavissa, sitä suurempi prioriteetti

Perustelu: Maanhankinnan siirtyminen enenevässä määrin jo kertaalleen kaavoitetulle ja/tai rakennetulle alueelle nostaa merkittävästi maanhankinnan yksikkökustannuksia (euroa/maam²). Strategisen maanhankinnan investointeja on siten syytä priorisoida hankintojen vaikuttavuuspotentiaalin mukaan.

2 Maankäyttösopimukset

Yksityismaita asemakaavoitettaessa kaupungin maapoliittisena välineenä toimii Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL)12 a lukuun perustuva kaupungin ja maanomistajan välinen maankäyttösopimusmenettely, joka koskee vain asemakaavasta merkittävää hyötyä saavia maanomistajia.

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

Perustelu: Vuosina 2015–2019 kaupunki teki 87 maankäyttösopimusta, joiden korvaukset olivat yhteensä 150 milj. euroa eli keskimäärin 30 milj. euroa/vuosi ja 1,7 milj. euroa/sopimus. Maankäyttösopimusten kohteena olevissa asemakaavoissa oli yhteensä 850 000 kem² uutta rakennusoikeutta, josta asuinrakennusoikeutta noin 700 000 kem², eli keskimäärin 140 000 kem²/vuosi ja 20 % kaupungin asuntorakennusoikeuden kaavoitustavoitteesta. Maanomistajien maksamat maankäyttökorvaukset maanluovutuksineen olivat uutta rakennusoikeutta kohti keskimäärin 175 euroa/kem².

2.1 Kaupungin ja maanomistajan välinen sopimus

Kaupunki neuvottelee maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen aina, kun asemakaava tai sen muutos koskee yksityismaata ja se tuo merkittävän hyödyn maanomistajalle.

Sopimuksella kaupunki ja maanomistaja sopivat maanomistajan osallistumisesta kaupungin kustannettaviksi jääviin välttämättömiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Lisäksi osapuolet sopivat mahdollisista muista asemakaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista kuten yleisten alueiden luovutuksesta, asemakaavan toteuttamista edistävästä kiinteistöjärjestelyistä sekä alueelle asetettavista asunto- ja ilmastopoliittisista ehdoista. Lain mukaan maankäyttösopimuksissa ei sen sijaan voi sitovasti sopia asemakaavan sisällöstä.

Maankäyttösopimus on luonteeltaan pääosin yksityisoikeudellinen sopimus, josta neuvotellaan sitovasti vasta kaavoitusprosessin loppuvaiheessa, asemakaavaehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä ja mahdollisimman lähellä lopullista muotoaan. Sopimuksen ohjausvaikutuksen varmistamiseksi maankäyttösopimus tulee aina allekirjoittaa ennen asemakaavan lopullista hyväksymistä.

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

Perustelu: Kaupungin sopimusmenettely perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 12 a lukuun sekä niitä täydentäviin kaupungin päättämiin neuvottelu- ja valmistelutyötä ohjaaviin linjauksiin ja soveltamisohjeisiin. MRL 91b §:n mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun asemakaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Mikäli maanomistajan kanssa ei ole syntynyt maankäyttösopimusta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisesta, perälautana toimii MRL 91c §, jonka mukaan kunta saa periä maanomistajalta kehittämiskorvausta. Menettely on valitettavasti hallinnollisesti raskas ja korvausten määrittely monimutkaista ja tulkinnanvaraista. Korvausten määrän ennakoitavuus on siksi heikko niin kaupungin kuin maanomistajan kannalta. Kun korvausmäärittely lisäksi selvästi poikkeaa Helsingin maankäyttösopimusmenettelystä, kehittämiskorvaus on myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallinen eikä sitä ole siksi toistaiseksi käytetty.

2.2 Maankäyttökorvauksen yleiset periaatteet

Kaupungin vahvistamat arvonnousun korvauskynnykset ja korvauksen muodostama osuus arvonnoususta perustuvat kaupungille asemakaavan toteuttamisesta keskimäärin aiheutuviin, MRL:n 91c-f §§:ssä määritellyn kehittämiskorvauksen perusteena oleviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Perustelu: MRL 91 d §:n mukaan korvattavia kaupungin kustannuksia ovat sekä asemakaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien, kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten tonttien maanhankintakustannukset siltä osin, kun ne palvelevat kaava-alueita. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle asemakaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja asemakaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset. Kaupunki ei korvausperusteissaan ole ottanut suoraan huomioon MRL:n 91d §:n sallimia aiemmin tehtyjen infrainvestointien korottavaa vaikutusta siihen sisältyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Käytännössä on mahdotonta tasapuolisesti määrittää millaisilla osuuksilla aiemmin tehdyt infrainvestoinnit palvelevat eri asemakaava-alueita.

Helsingissä nämä kustannukset olivat vuoden 2014 hintatasossa varovasti arvioituna noin 200 euroa/kem² (nykyhintatasossa noin 210 euroa/kem²) ensimmäisen asemakaavan alueilla ja noin 150 euroa/kem² (nykyhintatasossa noin 155 euroa/kem²) asemakaavan muutosalueilla, kun yleisten alueiden kustannuksissa otetaan huomioon johtosiirtojen kustannukset. Maanomistajien maksamat maankäyttökorvaukset olivat uutta rakennusoikeutta kohti keskimäärin 175 euroa/kem². Korvaukset vastaavat tavoiteltua tasoa, kun ottaa huomioon, että merkittävän hyödyn rajan alapuolellekin jää asemakaavamuutosten kaupungille aiheuttamia infrakustannuksia.

Teknisesti korvaus sidotaan asemakaavan toteuttamisen maanomistajalle tuomaan arvonnousuun neuvotteluhetken hintatasossa.

Ensimmäinen asemakaava

Kun asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole aiemmin ollut asemakaavaa, kaupunki perii maanomistajalta 50 % siitä asemakaavan maanomistajan maalle tuomasta arvonnoususta, joka ylittää 700 000 euroa.

Maankäyttökorvaus peritään ensisijaisesti kaupungin pitkäjänteisen kehittämisen kannalta tärkeinä alueina.

Rahakorvauksen lisäksi maanomistajan tulee asemakaavoissa luovuttaa korvauksetta kaupungille kaikki omistamansa asemakaavassa osoitetut yleiset alueet, kuitenkin pinta-alaltaan enintään määrän, joka vastaa maanomistajalle kyseisellä asemakaava-alueella osoitettua uuden rakennusoikeuden määrää. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen katualueen ilmaisluovutusvelvollisuus sisältyy edellä mainittuun.

Muutos: Korvauksetta luovutettavien alueiden vaihtoehtoinen maapinta-alaehto poistuu.

Perustelu: Muutos selkeyttää maankäyttökorvauksen määrittämisperusteita. Muutoksen vaikutus maankäyttökorvaukseen on vähäinen.

Asemakaavan muutos

Asemakaavan muutosta laadittaessa kaupunki perii maanomistajalta 35 % siitä kaavamuutoksen maanomistajalle tuomasta arvonnoususta, joka ylittää seitsemänsataatuhatta (700 000) euroa. Pääosin asumiseen kaavoitettujen tonttien kaavamuutoksissa korvaus lasketaan kuitenkin arvonnoususta, joka ylittää miljoona (1 000 000) euroa.

Muutos: Korotettu korvauskynnys ulotetaan menettelyn selkeyttämiseksi koskemaan kaikkia pääosin asumiseen kaavoitettuja tontteja. Entisen periaatteen mukaan korotettu korvauskynnys on koskenut asemakaavamerkintöjä AK, AKR tai A (kaupunginvaltuuston päätös 29.4.2009 (94§), joka on aiheuttanut epäselvyyttä eri aikoina laadittujen kaavojen hyvin erilaisten merkintätapojen vuoksi.

Perustelu: Asuntotonttien korotettu korvauskynnys edistää asuinalueiden täydennysrakentamista ja poistaa vanhan linjauksen tulkinnanvaraisuutta.

Lisäksi maanomistajan tulee luovuttaa korvauksetta kaupungille kaikki omistamansa asemakaavassa osoitetut yleiset alueet, kuitenkin pinta-alaltaan enintään määrän, joka vastaa maanomistajalle kyseisellä asemakaava-alueella osoitettua uuden rakennusoikeuden määrää.

Muutos: Poistetaan korvauksetta luovutettavien alueiden vaihtoehtoinen maapinta-alaehto.

Perustelu: Muutos selkeyttää maankäyttökorvauksen määrittämisperusteita. Muutoksen vaikutus maankäyttökorvaukseen on vähäinen. Myös käyttötarkoitukseltaan muuttunut rakennusoikeus pidetään uutena rakennusoikeutena (Soveltamisohje kohta 2.2).

Taustaa: Vuonna 2014 käyttöön otettu menettely on parantunut yleisten alueiden oikea-aikaista hankintaa ja siten nopeuttanut niiden toteuttamista ilman maanhankintamäärärahojen lisäämistarvetta. Vuosina 2015–19 sovituissa sopimuksissa kaupunki sai korvauksetta yhteensä noin 8,6 ha yleisiä alueita, joiden hankintahinta muutoin olisi ollut noin 11 milj. euroa, eli noin 13 €/uusi kem².

Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut

Poikkeamispäätösten tai suunnittelutarveratkaisujen tuoma arvonnousu otetaan maankäyttösopimuksissa huomioon vain, jos päätökset on tehty asemakaavotusprosessin aikana, kyseisen hankkeen toteuttamisen aikaistamiseksi.

Muutos: Kaupunginhallituksen päätöksen 13.2.2017 § 162 mukaan asemakaavoissa tai asemakaavan muutoksissa, joissa tehtävä muutos kohdistuu 10.6.2016 jälkeen tehty poikkeamispäätös, rakennuslupa on myönnetty alueellisen poikkeamisluvan mukaisesti tai on tehty suunnittelutarveratkaisu, näiden päätösten tuomaa hyötyä tarkastellaan asemakaan tuomana hyötynä, ja niiden osalta neuvotellaan maankäyttösopimus asemakaavan muutoksen tuomaan merkittävänä

pidettävään hyötyyn perustuen. Päätös oli seurausta KHOn vuonna 2016 tekemästä ennakkopäätöksestä, jonka mukaan poikkeamispäätöksestä ei voi vaatia maankäyttösopimuksen tekemistä.

Perustelu: Kaupunki on supistanut asemakaavoihin liittyvien poikkeamispäätösten laajuutta, joten hallinnollisesti raskaasta käytännöstä voidaan luopua.

2.3 Arvonnousun määrittäminen

Kaavoituksen tuoma arvonnousu määritetään kohdekohtaisesti ja arvonnousulaskelma perustuu neuvotteluhetken mukaiseen markkina-arvoon. Yleiset alueet, joilla ei ole varsinaista markkinahintaa, hinnoitellaan raakamaiden tavoin yleisten alueiden hinnoittelumenetelmällä.

Maanomistajan maankäyttökorvauksen perusteena oleva arvonnousu määritetään seuraavasti:

Maanomistajan kiinteistökokonaisuuden uuden asemakaavan mukaisesta arvosta vähennetään sen vanhan asemakaavan mukainen arvo. Ensimmäisen asemakaavan ollessa kyseessä nykyarvo perustuu kiinteistökokonaisuuden salitun käytön markkina-arvoon (ns. tosiasialliset tontit) ja/tai raakamaan arvoon (sisältää tuleviin rakentamismahdollisuuksiin liittyvät odotusarvot).

Laskuesimerkki:

Maapohjan markkina-arvo uudessa asemakaavassa	1 500 000 euroa
Maapohjan markkina-arvo vanhassa asemakaavassa	- 700 000 euroa
Arvonnousu	800 000 euroa

Perustelu: Selkeät arvonnousun laskemisen periaatteet parantavat maankäyttökorvausten ennakoitavuutta ja nopeuttavat osaltaan neuvotteluja.

Asemakaavan tuoman uuden rakennusoikeuden toteuttamisen edellyttäessä tontin käyttökunnossa ja käytössä olevan rakennuksen purkamista, rakennus otetaan huomioon kiinteistön vanhan asemakaavan mukaisessa markkina-arvossa (purkava uusrakentaminen).

Muutos: Tarkennus rakennetun kiinteistön vanhan asemakaavan mukaisen arvon määrittämiseen.

Perustelu: Tarkennus parantaa täydennysrakentamisen taloudellisia edellytyksiä rakennetuilla kiinteistöillä, joissa vanha rakennus muutoin estäisi tai huomattavasti vaikeuttaisi täydennysrakentamista.

Uuden asemakaavan edellyttäessä vanhan rakennuksen hyödyntämistä uuteen tarkoitukseen, rakennuksen korottamista tai jatkamista, vanhan rakenteen asettamat toimivuutta heikentävät tai lisäkustannuksia aiheuttavat rajoitteet otetaan huomioon uuden käyttötarkoituksen mukaisen rakennusoikeuden arvoa alentavana tekijänä.

Perustelu: Tarkennus parantaa vanhojen rakennusten hyödyntämisen taloudellisuutta käyttötarkoituksen muutoksiin liittyvissä asemakaavaratkaisuissa, pienentäen samalla niiden purkutarvetta ja rakentamisen hiilijalanjälkeä.

2.4 Muut sopimusperiaatteet

2.4.1 AM-ohjelman mukainen hallintamuotovelvoite

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 asujaimistoa sosiaalisesti monipuolisiksi, eläviksi ja elinvoimaisiksi.

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

Perustelu: Linjaus vastaa kaupunginvaltuuston 22.6.2016 §189 tekemää päätöstä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa sopimusten sisältöä ei ole säädelty, joten sopimuksissa on mahdollista laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista (MRL 91b §).

Vuoden 2020 AM-ohjelman hallinta- ja rahoitusmuototavoite on 25 % ARA-vuokra-asuntoja (2023 alkaen 30 %, joista 500 opiskelija- ja nuorisotasuntoja), 30 % välimuodon asuntoja (2023 alkaen 20 %) ja 45 % sääntelemättömiä vuokra- ja omistusasuntoja (2023 alkaen 50 %). Tähän alueelliseen ja alueen sisäiseen tavoitejakaumaan kaupunki pyrkii pääsemään maankäyttösopimusten, vuokratonttien täydennysrakentamisen ja tontinluovutuksen avulla.

2.4.2 Ilmastotavoitteet

Kaupungin tavoitteena on hiilineutraali Helsinki vuoteen 2035 mennessä (HNH 2035).

Maankäyttösopimusmenettely on osa kaupungin olevaa kuntainfraa hyödyntävää tiivistämisprosessia, jonka toteuttamisen uudella rakennustekniikalla pääsee vanhaan rakennuskantaan nähden merkittävästi pienempään rakentamis- ja käytönaikaiseen hiilijalanjälkeen. Kaupunki edistää myös olevien rakennusten rungon ja julkisivurakenteiden hyödyntämisen taloudellisia edellytyksiä kohdan 2.3 lopun linjauksella, jossa vanhojen rakennusten rajoitteet alentavat uuden käyttötarkoituksen mukaisen rakennusoikeuden arvoa ja sopimuskorvausta.

Maanomistaja sitoutuu maankäyttösopimuksessa noudattamaan kaupungin tontinluovutusehtojen mukaisia ilmastotavoitteisiin liittyviä ehtoja (esimerkiksi rakennusten energiatehokkuustasoa). Lisäksi maanomistaja sitoutuu edistämään kaupungin ilmastomuutosten hillintään liittyviä tavoitteita noudattamalla rakennusaiкана voimassa olevan HNH 2035 toimenpideohjelman mukaisia rakentamiseen ja käyttöön liittyviä, rakennusluvan yhteydessä täsmentyviä toimenpiteitä.

Muutos: Kyseessä on uusi linjaus.

Perustelu: Ilmastomuutoksen hidastaminen on ihmiskunnan kannalta elintärkeää. Kokonaispäästöjen pitkäjänteinen vähentäminen on välttämätöntä koko rakennuksen elinkaaren aikana, rakentamisessa, aikanaan purkamisessa ja ennen kaikkea rakennuksen pitkäaikaisessa käytössä. Olemme tältä osin vasta alkutaipaleella, mutta tietotaidon lisääntymisen ja uusien oivallusten myötä toimenpidevaihtoehdot tulevat monipuolistumaan ja niiden vaikuttavuus kasvamaan. Rakennusten energiantarpeen vähentäminen on konkreettinen ilmastotavoitteita edistävä toimenpide.

3. Asuinkerrostalojen täydennysrakentaminen kaupungin vuokraamilla asuntotonteilla

Kaupungin kunnianhimoisen asuntotuotantotavoitteen toteutuminen tulee edellyttämään mittavaa lisärakentamista myös kaupungin vuokraamilla asuntotonteilla. Lisärakentamista kutsutaan tässä täydennysrakentamiseksi.

Kaupunki kannustaa asuntotonttiensa vuokralaisia täydennysrakentamiseen heille suunnatuin taloudellisin kannustein. Kaupunkirakenteen tiivistyminen tukee myös kaupungin ilmastomuutoksen hillitsemistavoitteita sekä alueellisen työpaikka- ja palvelurakenteen kehittämistavoitteita.

Kaupunki muuttaa prosessia maankäytösopimusmenettelyn kaltaiseksi lisäten vuokralaisen taloudellisia kannusteita ja toteuttamisen sitovuutta.

Muutos: Kaupunki kumoo täydentämiskorvausmenettelyn.

Perustelu: Kaupungin vuokraamat asuntotontit ovat pinta-alaltaan noin 40 % Helsingin kaavoitettujen asuntotonttien kokonaismäärästä. Vuokratonteilla olevat täydennysrakentamismahdollisuudet ovat siten suuret ja tarpeelliset niin kaupungin kasvu- kuin sen yhdyskuntarakenteen tiivistämistavoitteiden saavuttamiseksi.

Aiempi, täydennysrakentamiskorvauksen nimellä kulkenut prosessi oli hidas, monivaiheinen ja hallinnollisesti raskas. Korvauksen määrän ennakoitiin vaikeaa niin kaupungille kuin vuokralaisille, mikä osaltaan vaikeutti etenkin vuokralaisten päätöksentekoa ja hidasti hankkeiden toteutumista. Tulokset ovatkin olleet vaatimattomat. Vuosina 2015–2019 toteutui vain 11 sopimusta, jotka mahdollistivat yhteensä 30 000 kem²:n asuntorakentamisen, eli vain 4 % samana aikana yksityismaille tehtyjen maankäytösopimusten mahdollistamasta täydennysrakentamisesta. Hankkeet olivat pienehköt, pääosin välillä 1 000 - 3 700 kem² keskikoon ollessa noin 2 700 kem². Maksettu korvaus oli yhteensä 6,3 milj. euroa, joten kaupunki maksoi saamastaan vuokraoikeudesta keskimäärin 215 euroa/kem², vastaten 42 % kohtuullisesta ja 33 % arvonnoususta. Toteutumattomia tai kesken jätettyjä hankkeita on moninkertaisesti toteutuneisiin nähden.

Kaupunki kannustaa lisärakentamiseen myös sallimalla vuokralaisen myydä uuden rakennusoikeuden mukaisen osan vuokraoikeudestaan, kun hän on tehnyt uudet vuokraehdot sisältävän toteuttamissopimuksen kaupungin kanssa.

Muutos: Aiemman täydennysrakentamiskorvauksen ehtona on ollut asemakaavan tuoman uuden rakennusoikeuden/tontin osan vapauttaminen kaupungin vapaaseen hallintaan. Vuokralainen on voinut luovuttaa osaa vuokraoikeudestaan muulle kuin kaupungille lähtökohtaisesti lähinnä silloin, kun uuden rakennusoikeuden erottaminen omaksi tontikseen ei ole ollut kiinteistötekniisesti mahdollista – esimerkiksi kun kyse on ollut olevien rakennusten korottamisesta.

Perustelu: Uusi linjaus lisää kannustavuutta monipuolistamalla vuokralaisen mahdollisuuksia tonttinsa kehittämisen toteuttamiseen. Samalla kaupungin suhteellinen investointitarve vuokraoikeuksien hankintaan pienenee sitä enemmän mitä useammin vuokralainen luovuttaa uuden rakennusoikeuden vuokraoikeutensa muulle. Täydennysrakentaminen vuokratonteilla lisää kaupungin maanvuokratuloja riippumatta siitä kuka vuokraoikeuden hankkii.

Kaupungin kannusteisiin liittyvät toteuttamissopimukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudelliset. Osapuolet neuvottelevat niistä sitovasti vasta kaavoitusprosessin loppuvaiheessa, asemakaavaehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä ja mah-

dollisimman lähellä lopullista muotoaan. Sopimusten ohjausvaikutuksen ja asemakaavan toteutuksen varmistamiseksi sopimukset tulee aina allekirjoittaa ennen asemakaavan lopullista hyväksymistä.

Perustelu: Kaupungin sopimusmenettelyt perustuvat Maanvuokralakiin ja muuhun yleiseen lainsäädäntöön sekä niitä täydentäviin kaupungin päättämiin ja neuvottelu- ja valmistelutyötä ohjaaviin linjauksiin ja soveltamisohjeisiin. Täydennysrakentamista vuokramaalla koskevaa erityistä lainsäädäntöä ei ole, vaan kyse on kaupungin siihen kannustavasta vapaaehtoisesta menettelystä.

3.1 Sopimusmenettely

3.1.1 Alkutoimenpiteet

Kaupungin asuntotontin vuokralaisen harkitessa täydennysrakentamiseen tähtäävää asemakaavamuutosta hän on yhteydessä kaupunkiin, joka informoi menettelystä. Päättäessään edetä vuokralainen ja kaupunki valmistelevat yhdessä asemakaavan muutoshakemuksen. Siinä molemmat osapuolet sitoutuvat kaupungin strategiaan linjauksiin liittyviin reunaehtoihin, kuten hallintamuoto- ja energiatehokkuusehtoihin. Kaupunki sitoutuu neuvottelemaan toteuttamissopimuksen, joka antaa vuokralaiselle oikeuden myydä osan vuokraoikeudestaan.

Perustelu: Maanvuokra perustuu lähtökohtaisesti vuokra-alueen käyttötarkoitukseen ja rakennusoikeuteen, joten niiden muuttuessa maanvuokralain muuttuu. Kaupungin maanvuokrasopimus ei salli vuokra-alueen osan myyntiä ilman kaupungin erikseen antamaa suostumusta. Asemakaavamuutoksen toteuttaminen voi myös vaatia muutoksia vuokra-alueeseen. Tontin lohkomisen ja rakentaminen edellyttävät käytännössä koko tontin yhtenäistä omistusta (kaupunki) ja hallintaa (vuokralainen). Vuokra-alueesta mahdollisesti erotettavien yleisten alueiden lohkomisen ja toteuttaminen edellyttävät kaupungin omistusta ja hallintaa.

Vuokralaisen mahdollinen yhteistyökumppani voi vuokralaisen päättämässä laajuudessa osallistua kaupungin kanssa käytäviin keskusteluihin.

Hakemusvaiheessa kaupunki tarkistaa voisiko täydennysrakentamista tehostaa liittämällä tarkoituksenmukaisia osia yleisestä alueesta mukaan asemakaava-alueeseen.

Kaupunki pyrkii käynnistämään vuokra-alueita koskevia asemakaavamuutoksia yhteistyössä vuokralaistensa kanssa. Kaupunki voi kuitenkin aina käynnistää asemakaavamuutoksia ilman vuokralaisen erillistä suostumusta, kun katsoo sen tarpeelliseksi kaupungin kehityksen tai maankäytön ohjaustarpeen vuoksi. Kaa-voitusprosessissa vuokralaista kuullaan silloin prosessin mukaisesti, vähintään MRL:n mukaisella tasolla.

Perustelu: Kaupungilla on MRL 51 §:n nojalla velvollisuus laatia ja muuttaa asemakaavoja sitä mukaa kuin kaupungin kehitys taikka maankäytön ohjaustarve edellyttää.

Myös kaupungin käynnistämässä asemakaavamuutoksessa vuokralaisella on oikeus myydä vuokra-alueensa mahdollista uutta rakennusoikeutta tässä luvussa mainituin menettelyin. Velvollisuutta niihin vuokralaisella ei kuitenkaan maanvuokrasopimuksen voimassa ollessa ole, koska vuokrasopimuksen muuttaminen vaatii molempien osapuolten hyväksymisen. Vastaavasti vuokralainen ei ilman sopimusmuutosta voi hyödyntää uuden asemakaavan tuomaa uutta rakennusoikeutta tai käyttömahdollisuutta.

3.1.2 Vuokralainen myy uuden rakennusoikeuden vuokraoikeuden muulle kuin kaupungille tai toteuttaa sen itse

Vuokralainen voi esisopimuksella myydä vuokratonttinsa osan uuden vuokraoikeuden sitouduttuaan kaupungin reunaehtoihin asemakaavan muutoshakemuksessa tai kaavoitusprosessin aikana.

Lopullisen kaupan vuokralainen voi tehdä, kun hän ennen asemakaavan hyväksymistä on allekirjoittanut asemakaavan voimaantuloon ja rakentamismahdollisuuksiin sidotun, asemakaavan toteutumista varmistavan toteuttamissopimuksen. Vuokra-alue tai -alueet määritetään samalla asemakaavan ja sen toteutusyksikön tai -yksikköjen sekä vuokralaisen valitseman myyntitavan mukaisesti. Toteuttamissopimuksen voi maankäyttösopimuksen tavoin tehdä vasta kaavoitusprosessin loppuvaiheessa, kun asemakaavaratkaisu on kutakuinkin lopullisessa muodossaan.

Perustelu: Uudella toteuttamissopimuksella varmistetaan asemakaavan toteuttamisen vaatimat aluejärjestelyt, määritellään vuokralaisen myytävissä oleva vuokraoikeus tai -oikeudet, rahoitus- ja hallintamuoto sekä uuden rakennusoikeuden maanvuokra.

Aiempaa selkeämpi menettely nopeuttaa täydennysrakentamisen toteutumista.

Uuteen asemakaavaan sidottavissa toteuttamissopimuksissa uuden rakennusoikeuden maanvuokra määräytyy kaupungin voimassa olevien Tontinluovutuslinjausten, niiden soveltamisohjeiden ja vuokrauskäytäntöjen mukaisesti. Vanhojen maanvuokrasopimusten mukaisten rakennusoikeuksien vuokraperusteet jatkuvat entisellään niiden alkuperäisen vuokra-ajan loppuun.

Perustelu: Vuokralaisten tasapuolinen kohtelu. Uuden rakennusoikeuden vuokra on pääsääntöisesti markkina-arvoon perustuva. Säännellyn asuntotuotannon osalta vuokraan myönnetään sääntelyajan voimassa oleva alennus, joka vastaa ARAn hyväksymää rakennusoikeuden enimmäisarvoa. Vanhan rakennusoikeuden vuokran nostaminen kesken alkuperäisen vuokrakauden vesittäisi menettelyn kannustavuutta vuokralaisen kannalta ja estäisi samalla kaupungin täydennysrakentamistavoitteiden toteutumista.

3.1.3 Vuokralainen myy uuden rakennusoikeuden vuokraoikeuden kaupungille

Kaupunki voi ostaa vuokratontin uuden rakennusoikeuden tai osan siitä, kun rakennusoikeus kohdistuu sellaiseen osaan vuokratontista, joka itsessään tai yhdessä kaupungin muiden maiden kanssa muodostaa kaavallisesti toteutuskelpoisen kokonaisuuden. Vuokralaisen on allekirjoitettava uuden asemakaavan voimaantuloon ja rakentamismahdollisuuksiin sidottu kauppakirja ja kaupan edellyttämä maanvuokrasopimuksen tarkennus ennen asemakaavamuutoksen hyväksymistä. Nämä toteuttamissopimukset voi maankäyttösopimuksen tavoin tehdä vasta kaavoitusprosessin loppuvaiheessa, kun asemakaavaratkaisu on kutakuinkin lopullisessa muodossaan.

Perustelu: Selkeä, etukäteen sovittu ehdollinen kauppa nopeuttaa asemakaavan toteuttamista. Aiempaa selkeämpi menettely nopeuttaa täydennysrakentamisen kokonaisprosessia.

Kaupunki maksaa hallintaansa siirtyvästä vuokra-alueesta 40 % sen vapaarahoitteisen asuntotuotannon mukaisesta markkina-arvosta, kuitenkin enintään

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) pitkäaikaisesti säännellyssä asuntotuotannossa salliman enimmäisarvon verran.

Lisäksi kaupunki maksaa hallintaansa siirtyvällä vuokra-alueella olevista käyttökuntoisista rakennuksista niiden teknisen nykyarvon. Kokonaiskauppahinta ei kuitenkaan saa ylittää 65 % uuden vuokraoikeuden markkina-arvosta.

Muutos: Kaupunki uusii hinnoitteluperusteet kokonaan.

Perustelu: Muutos on perusteltu aiemman hallinnollisesti raskaan täydennysrakentamiskorvausmenettelyn vaatimattomien tulosten vuoksi. Vanhan linjauksen korvausinvestointien korvausmenettely on ollut tulkinnanvarainen, vaikeasti todennettavissa eikä se aina kannustanut vuokraista kustannustehokkaisiin ratkaisuihin. Kaupungin ostaessa vuokralaisen uuden vuokraoikeuden, linjauksen mukainen kauppahinta ja sen yläraja ovat keskimäärin noin 20–25 % vanhan linjauksen mukaista täydennysrakentamiskorvausta suuremmat. Kaupungin investointien nousu riippuu paljolti siitä missä määrin vuokralaiset myyvät uutta rakennusoikeutta yksityisille. Oletuksella, että vuokratonteille kaavoitetaan kolmin- - kuusinkertaisesti vanhaan käytäntöön nähden ja vuokralaiset myyvät siitä 25 % yksityisille, kaupungin investointitarve kasvaa noin 3,2–6,5 milj. euroon/vuosi ja kaupungin uudesta rakennusoikeudesta saamat vuokratulot noin 0,4–0,9 milj. euroon/vuosi.

Rajaamalla enimmäiskorvauksen ARA-hintaan kaupunki saa ainakin hankintahinnan mukaisen vuokratuoton, mikäli päättää luovuttaa hallintaansa siirtyvän alueen ARA-säänneltyyn asuntotuotantoon. Käytännössä tämä rajaa kauppahintaa lähinnä kantakaupungissa ja arvostetuimmilla esikaupunkien osa-alueilla.

Aiempaa selkeämpi, paremmin ennakoitavissa oleva ja aikaisempaa suurempi korvaus lisää täydennysrakentamisen kannustavuutta.

3.2 Muut sopimusperiaatteet

3.2.1 AM-ohjelman mukainen hallintamuotovelvoite

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 asujaimistoa sosiaalisesti monipuolisiksi, eläviksi ja elinvoimaisiksi kokonaisuuksiksi.

Kaupunki määrittää kaavoitusprosessin hakemusvaiheessa tai prosessin aikana asemakaava-alueen asuntotuotannon tavoiteltavan hallintamuotojakauman lähi-alueen nykyisen jakauman ja kulloinkin voimassa olevan AM-ohjelman tavoitejakauman periaatteiden pohjalta. Uuteen asemakaavaan sidottavissa toteuttamis-sopimuksissa kaupunki tarkentaa tarvittaessa asemakaavaratkaisusta johtuvat hakemusvaiheen tavoitteensa ja velvoittaa vuokralaisia toteuttamaan sen mukaista asuntotuotantoa.

Perustelu: Yhdenvertainen kohtelu. Linjaus vastaa kaupunginvaltuuston 22.6.2016 §189 tekemää päätöstä yksityismaan hallintamuotovelvoitteesta maankäyttösopimusta vaativassa asemakaavoituksessa.

Vuoden 2020 AM-ohjelman hallinta- ja rahoitusmuototavoite on 25 % ARA-vuokra-asuntoja (2023 alkaen 30 %, joista 500 opiskelija- ja nuorisotasuntoja), 30 % välimuodon asuntoja (2023 alkaen 20 %) ja 45 % sääntelemättömiä vuokra- ja omistusasuntoja (2023 alkaen 50 %). Tähän alueelliseen ja alueen sisäiseen tavoitejakaumaan kaupunki pyrkii pääsemään maankäyttösopimusten, vuokratonttien täydennysrakentamisen ja tontinluovutuksen avulla.

Toteuttamissopimuksessa tarkennetaan hakemusvaiheessa asetettuja reunaehtoja, jos asemakaavaratkaisu ei mahdollista niiden toteuttamista sellaisenaan.

3.2.2 Ilmastotavoitteet

Kaupungin tavoitteena on hiilineutraali Helsinki vuoteen 2035 mennessä (HNNH 2035).

Kaupungin vuokraamien tonttien täydennysrakentamismenettely on osa kaupungin olevaa kuntainfraa hyödyntävää tiivistämisprosessia, jonka toteuttamisessa uudella rakennustekniikalla päästään vanhaan rakennuskantaan nähden merkittävästi pienempään rakentamis- ja käytönaikaiseen hiilijalanjälkeen.

Vuokralainen sitoutuu uuteen asemakaavaan sidotussa toteuttamissopimuksessa edistämään kaupungin ilmastomuutosten hillintään liittyviä tavoitteita kaupungin maanvuokrasopimusten kulloinkin voimassa olevien asiaa koskevien ehtokäytäntöjen mukaisesti.

Muutos: Kyseessä on uusi linjaus.

Perustelu: Ilmastomuutoksen hidastaminen on ihmiskunnan kannalta elintärkeää. Kokonaispäästöjen pitkäjänteinen vähentäminen on välttämätöntä koko rakennuksen elinkaaren aikana, rakentamisessa, aikanaan purkamisessa ja ennen kaikkea rakennuksen pitkäaikaisessa käytössä. Olemme tältä osin vasta alkutaipaleella, mutta tietotaidon lisääntymisen ja uusien oivallusten myötä toimenpidevaihtoehdot tulevat monipuolistumaan ja niiden vaikuttavuus kasvamaan. Näin ollen sopimusehdotkin tulevat muuttumaan ja tarkentumaan.

3.2.3 Päättyvien maanvuokrasopimusten erityisehdot

Päättyvien maanvuokrasopimusten vuokralaiset ovat oikeutetut kaupungin kannusteisiin, kun yhdessä kaupungin kanssa laittavat vireille täydennysrakentamiseen tähtäävän asemakaavan muutoshakemuksen 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 vuokralaisen vuokra-aluea.

Perustelu: Kaupungin maanvuokrasopimukset on tehty 50–100 vuodeksi, joten yksittäisen asuntontin vuokra-aika päättyy hyvin harvoin. Tilanteessa, jossa vuokralainen ei vuokra-ajan päättymisen lähestyessäkään ole halukas edistämään vuokraamansa tontin täydennysrakentamista, kaupungin on syytä käyttää oikeuttaan supistaa vuokra-aluea sopimuksen uudistamisen yhteydessä silloin, kun supistusalue itsessään tai yhdessä naapurialueiden kanssa edistää täydennysrakentamismahdollisuuksia. Kaupunki pyrkii aktiivisesti olemaan yhteydessä vuokralaisiinsa ja muistuttaman täydennysrakentamismahdollisuuksista edellä kuvatun kaltaisten tilanteiden välttämiseksi.

Ennen vuotta 2026 päättyvien maanvuokrasopimusten osalta noudatetaan siirtymäsäännöstä. Vuokralainen voi tällöin tehdä kaupungin kanssa yhteisen hakemuksensa ennen vuokrasopimuksen päättymistä, mutta vuokralaisen tulee tehdä kaupungin kanssa asemakaavamuutokseen sidotut toteuttamissopimukset viiden vuoden kuluessa yhteisen asemakaavahakemuksen jättämisestä.

Ellei vuokralainen tämän vuokra-aikansa päättymiseen liittyvän määräajan kuluessa toimi, kaupungilla on oikeus korvauksetta supistaa vuokralaisen vuokra-aluetta.

Perustelu: Täydennysrakentamisen mahdollistama asemakaavan muutosprosessi vie aikaa, joten lähivuosina päättyvien vuokrasopimusten osalta siirtymäaika on täydennysrakentamisen kannustavuuden kannalta perusteltua.

3.2.4 Muut ehdot

Uuteen asemakaavaan sidottavissa toteuttamissopimuksissa noudatetaan muilta osin kaupungin voimassa olevien Tontinluovutuslinjausten, niiden soveltamisohjeiden ja vuokrauskäytäntöjen mukaisia ehtoja.

4 Asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen alueellinen edistämiskokeilu 2021–2025

Kaupunki kokeilee asuinkerrostalojen täydennysrakentamisen lisäämistä määräaikaiseen kannustekokeiluun valituilla alueilla,

- joissa täydennysrakentamisen tarve on suuri, mutta sen määrä on alueiden elinvoiman ja palvelutason turvaamisen kannalta jäänyt vähäiseksi
- joissa täydennysrakentamisella on tarve lisätä raideinvestointien matkustajapotentiaalia ja/tai edistää keskustamaisten asemaympäristöjen rakentamista.

Perustelu: Ohjelma on määräaikainen kokeilu, jolla kaupunki tukee sen muita samanaikaisia aluepanostuksia. Tavoitteena on toistaa Myllypurossa aikaansaatu positiivinen aluekehitys. Kaupunkiympäristö arvioi kokeilun päätyttyä keinojen vaikuttavuutta.

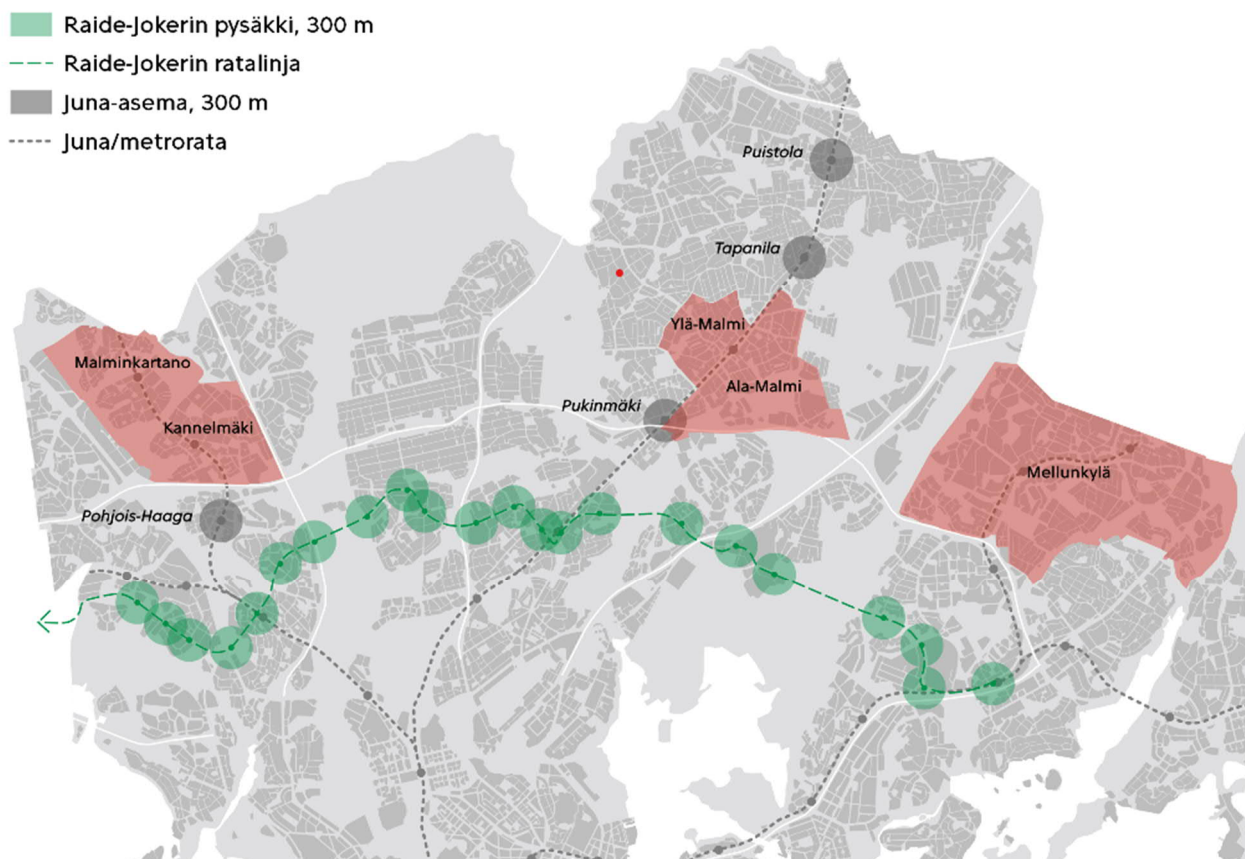
Kannusteiden tavoitteena on viisivuotiskaudella nostaa kokeilualueen asuntorakentamishankkeiden liikkeelle lähtöä yksityismailla 120 000–160 000 kem²:iin (2015–2019 yhteensä 80 000 kem²) ja kaupungin vuokratonteilla 20 000–40 000 kem²:iin (2015–2019 yhteensä 7 000 kem²).

4.1 Alue

Kannustekokeiluun kuuluvat:

- Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020:n (AM-ohjelma 2020) mukaiset kaupunkiuudistusalueet Malminkartano-Kannelmäki, Malmi sekä Mellunkylä, jotka myös kuuluvat yleiskaava 2016:n toteuttamisohjelman painopistealueisiin
- Raide-Jokerin varren pysäkit ja alla olevaan karttaan merkittyjen juna-asemien lähialueet noin 300 metrin säteellä pysäkistä tai asemista

Kannustekokeilualueet



Perustelu: Kaupunkivaltuuston 11.11.2020 hyväksymässä AM-ohjelmassa 2020 esitettiin kolme kaupunki uudistus aluetta, joiden eriytymiskehitykseen puuttuminen vaatii systemaattisia ja pitkäjänteisiä toimenpiteitä. Myllypuron positiivinen kehitys osoittaa, että kaupungin kynnysinvestoinneilla ja asuntotarjonnan merkittäväällä lisäämisellä voi lisätä alueen elinvoimaisuutta. Tähän määräaikaan kokeiluun valituilla alueilla on tarkoitus selvittää voisiko täydennysrakentamiseen liittyvillä omistaja/haltijakannusteilla nopeuttaa tavoiteltua kehitystä ja merkittävästi edistää tavoitellun asuntokannan 30 %:n lisäyksen toteutumista vuoteen 2035 mennessä.

Valtio edellytti Raide-Jokerin investointiavustuksensa yhteydessä mittavaa lisärakentamista Raide-Jokerin palveluvyöhykkeelle. Helsingin osalta se edellytti 15 000 uutta asuntoa ja 13 000 työpaikan uudet toimitilat vuoteen 2030 mennessä. Kaupungin vapaassa hallinnassa on niukasti rakentamiseen soveltuvaa aluetta Raide-Jokerin pysäkkien läheisyydessä, jossa tavoitteena on toteuttaa modernia urbaania kaupunkirakennetta. Kannustekokeilulla kaupunki pyrkii nopeuttamaan tavoitteeseen pääsyä näiden alueiden tontinomistajille ja kaupungin tonttien vuokralaisille suunnatuilla kannusteilla.

Valittujen, kaupunkikehitysalueiden ulkopuolella sijaitsevien asema-alueiden kehittämistavoitteet ovat kaupunki uudistus alueiden keskusten kaltaiset. Keskittymällä asemien lähialueisiin on mahdollista nostaa asemien vaikutusalueiden imagoa ja vetovoimaa ja siten luomaan edellytyksiä niiden laajempaan positiiviseen kehitykseen.

4.2 Voimassaolo

Kokeilualueen kannusteet koskevat tonttien omistajia ja niitä kaupungin vuokralaisia, jotka yhdessä Kaupunki ympäristön tontit -yksikön kanssa hakevat asuin-kerrostalojen täydennysrakentamiseen tähtääviä asemakaavamuutoksia 31.12.2025 mennessä. Kannusteita myönnetään myös vastaavia asemakaavan

muutoshakemuksia ennen linjausten hyväksymistä hakeneille tonttien omistajille, jotka eivät linjauksen hyväksymispäivään mennessä ole allekirjoittaneet maankäyttösopimusta. Sama koskee kaupungin tonttien vuokralaisia, joiden kaavamuutos ei linjauksen hyväksymispäivään mennessä ole edennyt lopulliseen hyväksymiskäsittelyyn.

Perustelu: Kaupunki lisää kokeilualueen kaavoitus- ja muita resursseja ja pyrkii lyhyehköllä määräjällä saamaan uusia hankkeita ripeästi liikkeelle. Hyväksymällä kannusteita kokeilualueella jo vireillä oleville varsin harvalukuisille hankkeille kaupunki osoittaa vahvaa tahtoa edistää näiden kaupungin tavoitteiden mukaisten hankkeiden toteutumista. Etenkin kokeilualueen alhaisemman hintatason alueilla hankkeiden talousyhtälöt ovat haastavat. Ne aiheuttavatkin usein vielä kaa-voituksen loppuvaiheessa runsastöisiä viime hetken muospaineita asemakaavaratkaisuihin ja vaikeuttavat siten asemakaavaan liittyvien toteuttamissopimusten neuvotteluja. Samalla kaupunki välttyy turhilta lisätöitä aiheuttavilta asemakaavojen muutoshakemusten ”teknisiltä” peruutuksilta ja uudelleen hakemisilta vain, jotta hankkeet olisivat oikeutetut kokeilualueen uusiin kannusteisiin.

Kannusteita saadaksesen hakijoiden on 31.12.2029 mennessä allekirjoitettava asemakaavan voimaantuloon ja uuden rakennusoikeuden määrään ja käyttötarkoitukseen sidotut kannusteisiin oikeuttavat toteuttamissopimukset.

4.3 Kannusteet

Maankäyttösopimusten kannusteet alentavat maanomistajien maankäyttökorvauksia.

Ostaessaan kaupungin vuokraamien kerrostalotonttien uuden rakennusoikeuden vuokraoikeutta kaupunki maksaa normaalia korkeamman kauppahinnan.

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

4.3.1 Maankäyttösopimukset

Kaupunki myöntää maankäyttökorvauksille 25 %:n alennuksen.

Perustelu: Kokeilualueen rakennusoikeuden markkina-arvo on pääosin Helsingin keskitasoa alhaisempi ja sen kerrostalotonttien nykyrakenne perustuu pääosin maantasopaikoitukseen. Merkittävä täydennysrakentaminen vaatii pääsääntöisesti rakenteellisia pysäköintiratkaisuja, jotka erityisesti rakennusoikeuden alhaisemman hintatason alueilla selvästi heikentävät täydennysrakentamisen kannattavuutta ja siten myös toteutuvien hankkeiden määrää.

Kaupunki ei peri maankäyttökorvausta asuntotonttien katu- ja kellaritason liike-, tai palvelutiloista.

Perustelu: Kaupunki hakee merkittävää täydennysrakentamista etenkin keskeisille alueille, joiden vaikutusalueen asukasohja ei vielä ole nostanut kyseessä olevien tilojen kysyntää eikä niiden hinta- tai vuokratasoa uudisrakentamiskustannuksia vastaavalle tasolle. Ilman etupainotteisesti toteutettuja tiloja näiden keskustojen palvelut eivät voi kehittyä.

4.3.2 Kaupungin vuokraamien tonttien täydennysrakentaminen

Ostaessa osan vuokratun tontin vuokraoikeudesta kaupunki maksaa kauppahintana 50 % rakennusoikeuden markkina-arvosta, eli 25 % normaalitasoa enemmän. Korvauksen enimmäistason osalta kaupunki noudattaa linjausten kohdan 3.1.3 normaalimenettelyä.

Perustelu: Kokeilualueen rakennusoikeuden markkina-arvo on pääosin Helsingin keskitasoa alhaisempi ja sen kerrostalotonttien nykyrakenne perustuu pääosin maantasopaikoitukseen. Merkittävä täydennysrakentaminen vaatii pääsääntöisesti rakenteellisia pysäköintiratkaisuja, jotka erityisesti rakennusoikeuden alhaisemman hintatason alueilla selvästi heikentävät täydennysrakentamisen kannattavuutta ja siten myös toteutuvien hankkeiden määrää.

4.3.3 Purkava uusrakentaminen kaupungin vuokraamalla kerrostalotonteilla

Kun merkittävä lisärakentaminen vaatisi kaupungin vuokralaisen rakennuksen purkamista, kaupunki voi ostaa vuokralaisen vuokraoikeuden rakennuksineen tai käyttää kohdassa 1.3 esitettyä varausyhteistyömenettelyä kiinteistön kehittäjän kanssa,

- ellei vuokra-alueelle ole muutoin löydettävissä maankäytöllisesti ja taloudellisesti toimivaa täydennysrakentamisratkaisua
- jos sijainti on keskeinen ja korttelitehokkuus on mahdollista merkittävästi nostaa
- jos kauppa on kaupungin kannalta taloudellisesti mielekäs ottaen huomioon kaupungin omistamien lähialueiden tuomat lisärakentamismahdollisuudet

Perustelu: Kokeilualueella vaaditaan täydennysrakentamiseen yksityismaalla yleisesti vähintään rakennusoikeuden 3–6-kertaistamista, kun asemakaavaratkaisu edellyttää käyttökuntoisen asuinkerrostalon purkamista. Olevan rakennuksen muodostaessa valtaosan vuokralaisen omisuudesta, vastaavaan kaupungin vuokraamien tonttien täydennysrakentamiseen on ohjelma-alueella hyvin vaikea löytää taloudellisesti toimivaa yhtälöä turvautumatta sellaiseen merkittävään ja tasapuolisesta kohtelusta selvästi poikkeavaan subventioon, joka vuokralaisen harjoittaessa vaarahoitteista asuntovuokrausta voitaisiin tulkita kielletyksi valtiontueksi.

Kaupunki maksaa tällöin vuokraoikeudesta rakennuksineen lähtökohtaisesti sen vanhan asemakaavan mukaisen markkina-arvon maanhankinnan hinnoitteluperusteita noudattaen.

5. Soveltamisohje

Kaupunki noudattaa edellä mainittujen linjausten lisäksi liitteenä 1 olevaa soveltamisohjetta, joka täydentää ja tarkentaa päälinjausten tulkintaa käytännön työssä.

6. Poikkeaminen linjauksista ja soveltamisohjeesta

Linjauksista ja linjauksia täydentävästä soveltamisohjeesta voidaan yksittäistapauksessa poiketa erityisin perustein.

Perustelu: Kaupunki muodostaa maankäytöllisesti, kiinteistötekniisesti, taloudellisilta edellytyksiltään ja hallintamuodoltaan hyvin heterogeenisen ja moniulotteisen kokonaisuuden. On mahdollista luoda sellaiset linjaukset, jotka aina tukevat kaupungin tavoitteita johtamatta kohtuuttomiin tilanteisiin yksittäisen maanomistajan tai kaupungin tontin vuokralaisen kannalta. Mahdolliset poikkeamiset ja niiden perusteet tuodaan selkeästi esiin niissä päätösesityksissä, joissa niihin katsotaan olevan tarvetta.

7. Voimaantulo, siirtymäsäännökset ja päivitys

7.1 Voimaantulo

Linjaukset ja soveltamisohjeet tulevat voimaan sen jälkeen, kun ne on kaupunginhallituksessa hyväksytty.

7.2 Siirtymäsäännökset

Linjaukset ja soveltamisohjeet koskevat niiden hyväksymisen jälkeen vireille tulleisiin hankkeisiin liittyviä maapoliittisia toimia.

Ennen tätä päätöstä vireille tulleiden hankkeiden osalta noudatetaan aiemmin voimassa olleita käytäntöjä ja periaatteita, ellei hankkeen kanssa toisin sovita.

Perustelu: Kaupungin maapoliittisen toiminnan ennustettavuus on hankkeiden kannalta tärkeää etenkin pitkäkestoisissa kaavakehittämishankkeissa. Siten jo käynnissä olevien hankkeiden kannalta on tärkeää, että niihin voidaan soveltaa aiempia linjauksia ja käytäntöjä.

Ennen vuotta 2026 päättyvien maanvuokrasopimusten täydennysrakentamismenettelyä koskeva siirtymäsäännös on kohdassa 3.2.3.

Luvun 4 kokeilualueella vireillä oleviin maankäytösopimuksiin voidaan soveltaa kannusteita koskevia uusia linjauksia edellyttäen, ettei sopimuksia ole allekirjoitettu ennen linjausten hyväksymistä.

Luvun 4 kokeilualueella vireillä oleviin vanhan linjauksen mukaisiin täydennysrakentamiskorvauksiin voidaan soveltaa kannusteita koskevia uusia linjauksia, edellyttäen, ettei niihin liittyvää asemakaavaa vielä ole esitelty lopullisesti hyväksyttäväksi.

Perustelu: Menettelyllä pyritään välttämään keinotekoisia, resursseja tuhlaavia ja toteuttamista viivästyttäviä kaavamuutoshankkeiden peruutuksia ja uudelleen vireille laittamista.

Kaupunki pyytää kaikilta vanhan linjauksen mukaisten täydennysrakentamiskorvaushankkeiden päättäviltä elimiltä ilmoitusta halukkuudestaan jatkaa hanketta ripeässä aikataulussa. 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 asemakaavan sikseen. Peruutetuilla

hankkeilla on aina mahdollisuus käynnistää uusia, voimassa olevien linjausten mukaisia hankkeita.

Perustelu: Vireillä on noin 40 täydennysrakentamiskorvauksiin liittyvää asemakaavahanketta, eli lähes neljä kertaa enemmän kuin viiden viime vuoden aikana on saatu toteutettua. Hankkeiden pääosan osalta ei vuosiin ole tapahtunut edistymistä. Vanhan käytännön toimimattomuudesta johtuen olisi perusteltua siirtyä linjausten mukaiseen uuteen käytäntöön mahdollisimman pian. Kaupunki on linjauspäätöksen tekemisen jälkeen pikaisesti yhteydessä näihin hankkeisiin.

7.3 Päivitys

Linjausten muuttamisesta päättää kaupunginhallitus.

Kaupunki tarkastelee linjausten sekä niitä täydentävän soveltamisohjeen ajantasaisuutta lähtökohtaisesti kerran valtuustokaudessa, mutta päivitystarpeiden ilmaantuessa tarvittaessa useammin.

Kaupunkiympäristölautakunta voi tarvittaessa tehdä soveltamisohjeeseen tarkennuksia ja muutoksia, jotka eivät muuta linjausten pääperiaatteita.

Maapolitiikan keinot lyhyesti

Etuosto

Helsingillä on Etuostolain mukaan oikeus astua ostajan tilalle kaikissa kiinteistökaupoissa, joissa sama myyjä myy samalle ostajalle yhteensä yli 3 000 m²:n suuruiset kiinteistöt. Etuosto ei kuitenkaan koske lähisukulaisten välisiä kauppvoja, valtion kauppvoja (eräin poikkeuksin) eikä pakkohuutokauppvoja taikka niitä vastaavia ulosottoviranomaisen myyntejä. Kiinteistön omistajan pyynnöstä kaupunki voi antaa ennakkolausunnon etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä.

Menettelyä on Helsingissä käytetty harvoin, viimeisen kymmenen vuoden aikana vain kerran.

Sinänsä käyttökelpoinen väline. Pinta-alan alarajan alentaminen toisi lisää vaikuttavuutta, mutta lisäisi myös päätösbyrokratiaa, koska lainhuutoa ei voi ilman kaupungin eri päätöstä myöntää ennen kaupungille annetun määrääjän umpeutumista (3 kk kaupanteosta).

Kehittämisalueluennettely

Maankäyttö- ja rakennuslain luvussa 15 säädetyllä määräaikaikaisella, enintään kymmenen vuotta voimassa olevalla menettelyllä on pyritty edistämään (pääosin) rakennettujen muutosalueiden asemakaavamuutosten toteutumista.

Helsinki ei ole toistaiseksi menettelyä käyttänyt.

Menettely on hallinnollisesti raskas, eikä pakkokeinojen puuttuessa ole lunastanut siihen asetettuja odotuksia. Koko maassa menettelyä on käytetty vain muutamia kertoja. Ne eivät ole johtaneet tavoiteltuun asemakaavamuutokseen tai sen toteutumiseen.

Korotettu kiinteistövero

Kiinteistöverolain 12 a §:n mukaiset ehdot täyttävillä rakentamattomille asuintonteille on 12 b §:n mukaan muun muassa Helsingissä määritettävä korotettu kiinteistövero, joka on vähintään 3 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroa korkeampi, kuitenkin enintään 6 %.

Helsingin vuoden 2020 yleinen kiinteistövero on vuonna 0,93 % ja korotettu kiinteistövero 3,93 %, jotka molemmat ovat lain minimitasolla.

Korotetun kiinteistöveron korkeammalla tasolla Helsinki voisi halutessaan patistaa edellä mainittujen rakentamattomien tonttien rakentamista. Toisaalta korkeampi taso johtaisi helposti yksityismaiden asemakaavojen pilkkomiseen, kun samalle maanomistajalla olisi tulossa useita suuria asuntotontteja, joiden yhtäkertainen toteuttaminen olisi taloudellisesti riskialtista.

Lunastus

Kaupungin ollessa asianosainen (lunastaja tai se, jolta lunastetaan) lunastustoimituksen suorittaa Maanmittauslaitoksen nimittämä toimitusinsinööri sekä hänen kutsumansa kaksi uskottua miestä (lunastustoimikunta). Lunastusmenettelystä säädetään Lunastuslaissa. Lunastuskorvausta koskevasta päätöksestä saa valittaa Maa- ja metsätalouden ministeriöön ja, jos valitusoikeus myönnetään, Korkeimpaan oikeuteen.

1. Suora lunastusoikeus ja -velvollisuus

Kaupungilla on Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 13 luvun nojalla oikeus ja velvollisuus lunastaa asemakaavan mukaiset yleiset alueet sekä kaupungille osoitetut yleisten rakennusten tontit. Lunastusoikeus koskee myös yleisillä alueilla olevia rakennuksia ja erityisiä oikeuksia, kuten vuokra- ja rasiteoikeuksia.

Helsinki käyttää menettelyä lähinnä, jos vapaaehtoisin kauppoihin ei päästä ja alueen hankinta on tärkeä asemakaavan toteuttamiseksi tai kiinteistörekisterin selvyuden parantamiseksi.

Kun yleisen alueen omistus on epäselvä tai siihen kuuluu paljon omistajia, lunastus on usein ainoa mahdollinen keino saada omistus alueeseen. Lunastuksen kohteet ovat pääsääntöisesti pieniä määräaloja, joita tarvitaan kaupungin pääosin omistaman tontin tai yleisen alueen lohkomiseksi ja siten juridisesti rakennuskelpoiseksi saattamiseksi. Helsinki on laittanut tällaisia toimituksia vireille muutamia vuodessa.

Kaupunki saa Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 93 §:n nojalla lohkomalla omistukseensa asemakaava-alueella sijaitsevan yleisen maantien alueen korvauksetta. Tienpitäjälle jää kuitenkin Maantielain mukainen tieoikeus.

Helsinki käyttää menettelyä. Paljon maantiealueita on valitettavasti Kaupunkimitäuksen resurssipulan vuoksi vielä lohkomatta.

Toimiva menettely kaupungin maanomistuksen selkeyttämisen kannalta. Kiinteistörekisterin ja maanomistuksen selvyuden vuoksi kaupungin olisi syytä lohkoa kaikki Helsingissä sijaitsevat maantiealueet, jotka nykyisellään usein muodostuvat eri aikoina määritellyistä tilkkutäkkimäisistä osista.

Kaupungilla on Kiinteistönmuodostamislain (KML) 62–62 b §§:n mukaan tietyin ehdoin lunastusoikeus ja -velvollisuus tontinjoon mukaisen tontinosan lunastamiseen.

Helsinki on käyttänyt menettelyä hyvin harvoin.

Tällaisia tilanteita tulee esiin hyvin harvoin, mutta silloin tämä on toimiva keino asemakaavan toteuttamiseksi.

2. Lunastuslupa perustuva lunastusoikeus

Kaupunki voi Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 99–100 §§:n perusteella hakea ja saada Ympäristöministeriöltä luvan lunastaa alueita yleiseen tarpeeseen. Lunastusluvan edellytyksenä on, ettei kaupunki ole saanut hakemusalueita hankituksi vapaaehtoisin keinoin. Lisäksi kaupungin on pääsääntöisesti kyettävä

osoittamaan, ettei sillä ole muualla riittävästi maata, maareservejä tai mahdollisuuksia kyseisen yleisen tarpeen toteuttamiseksi. Lunastusluvasta voi valittaa Hallinto-oikeuteen sekä edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Helsinki on tällä vuosituhannella hakenut lunastuslupaa harvoin.

Helsingin suuren maanomistuksen vuoksi lunastusluvnan saamiseen mahdollisuudet ovat rajatut. Erityistilanteissa lunastuslupa voisi olla saatavissa.

Maanomistajan osallistuminen asemakaavan infrakustannuksiin

1. Maankäyttösopimus

Menettely, jolla asemakaavasta merkittävää hyötyä saava yksityismaan omistaja osallistuu asemakaavan toteuttamisesta kaupungille koituihin kustannuksiin. Ilman kaupungin kustantamia infrainvestointeja maanomistajan tontille ei pääsääntöisesti voi rakentaa. Menettely perustuu Maankäyttö- ja rakennuslain lukuun 12 a, joka mahdollistaa erilaisia merkittävän hyödyn ja korvauksen määrityisperusteita.

Helsingin menettelyä on tarkemmin kuvattu kohdassa 2.

Erittäin toimiva menettely, jonka yhteydessä asemakaavan toteuttamista voi edistää myös sopimalla asemakaavan toteuttamisen vaatimista kaupungin ja maanomistajan välisistä kiinteistöjärjestelyistä.

2. Kehittämiskorvaus

Maankäyttösopimuksen toissijainen, kustannuspohjainen menettely, jonka perusteet on määritetty Maankäyttö- ja rakennuslain luvussa 12 a. Korvausmäärittely perustuu kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten yksityiskohtaiseen selvittämiseen. Menettelyä on tarkoitettu tilanteisiin, joissa kaikkien asemakaava-alueen merkittävää hyötyä saavien maanomistajien kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen maankäyttösopimuksista.

Helsinki ei ole menettelyä toistaiseksi käyttänyt. Koko maassakin menettelyä on käytetty alle kymmenen kertaa.

Menettely on hallinnollisesti raskas ja korvausten määrittely monimutkaista ja tulkinnanvaraista. Korvausten ennakoitavuus on siksi heikko niin kaupungin kuin maanomistajan kannalta. Kun korvausmäärittely selvästi poikkeaa Helsingin maankäyttösopimusmenettelystä, kehittämiskorvaus on myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallinen.

Rakentamiskehotus

Kaupunki voi joututtaa sitovan tonttijaon mukaisten rakentamattomien tai selkeän vajaasti rakennettujen tonttien rakentumista antamalla niiden omistajille ja haltijoille rakentamiskehotuksen Maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ssä tarkemmin määritellyin perustein. Elleivät rakentamiskehotuksen saajat ole kolmen vuoden kuluessa kehotuksen saatuaan ryhtyneet rakentamistoimiin, kaupunki voi lunastaa kyseiset tontit ilman erityistä lupaa.

Rakentamattomien, yksityisomistuksessa olevien kaavatonttien määrä on Helsingissä pysynyt alhaisella tasolla, eikä menettelyn käyttöön ole ollut tarvetta.

Menettely on valmisteluineen ja kuulemisineen hallinnollisesti raskas ja päätöksentekoon liittyvien valitusmahdollisuuksien vuoksi helposti pitkäkestoinen.

Tontinluovutus

Kuntalain 130 §:n mukaan kunta voi luovuttaa tai pitkäaikaisesti (vähintään kymmenen vuotta) vuokrata tonttimaansa (vähintään) markkina-arvosta tai markkinaperusteisella vuokratasolla. Säännös ei koske pitkäaikaisen ARA-säätelyn piirissä olevia asuntotontteja.

Kaupunki on suuren maaomaisuutensa myötä suuri toimija tonttimarkkinoilla.

Tontinluovutusta on tarkemmin käsitelty kaupunginhallituksen 1.4.2019 hyväksymissä Tontinluovutuslinjauksissa ja niiden soveltamisohjeissa.

Täydennysrakentaminen vuokratonteilla

Menettelyä ei ole erikseen lainsäädännössä määritetty.

Helsingin menettelyä on tarkemmin käsitelty kohdassa 3. Toistaiseksi menettelyllä on saatu päätökseen vain muutama sopimus vuodessa.

Kaupungin vanhaa menettelyä muutetaan vaikuttavammaksi ja ennakoitavammaksi niin menettelyä kuin sitä koskevaa päätöksentekoprosessia yksinkertaistamalla.

Vapaaehtoinen maanhankinta

Menettelyä ei ole erikseen lainsäädännössä määritetty.

Helsingin maanhankinta perustuu vapaaehtoiisiin kauppoihin ja maanvaihtoihin. Maanhankintaa on tarkemmin käsitelty kohdassa 1.

Kaupungin maapolitiikan ylivoimaisesti vaikuttavin keino on maan ajoissa tapahtuva, vapaaehtoinen ja pitkäjänteinen hankinta. Helsinki on tässä toiminut viisaasti. Muut maanhankintakeinot lähinnä täydentävät maanhankintamahdollisuuksia tilanteissa, joissa vapaaehtoiisiin kauppoihin ei maanomistajan tasapuolisen kohtelun, lainsäädännön tai muiden erityisyyden vuoksi ole päästy.