

KOUVOLAN KAUPUNGIN MAAPOLIITTINEN OHJELMA 2018

Sisällys

1. Johdanto	3
Maapolitiikan yleiset periaatteet	3
Maapolitiikan tärkeimmät periaatteet Kouvolassa	3
Maapolitiikan tärkeimmät tavoitteet Kouvolassa	5
2. Alueiden hankkiminen	6
Maanhankinnan painopisteet	6
Maanhankinnan keinot.....	6
Muita maapoliittisia keinoja	6
Asemakaavojen toteuttaminen	7
3. Tonttien luovutus	8
Omakotitontit	8
Muut asuinrakentamisen tontit	8
Yritystontit	8
Palvelurakentamisen tontit	8
4. Maankäyttösopimukset.....	9
5. Rakentamattoman maaomaisuuden isännöinti / omistajapolitiikka	10
Rakentamattomat tontit (rakennuspaikat)	10
Raakamaa	10
Pellot.....	10
Taajama- ja talousmetsät	10
Erityisalueet.....	11

1. Johdanto

Maapoliittista ohjelmaa on teknisen johtajan toimeksiannosta ryhdytty uudistamaan syksyllä 2016 kaupungingeodeetti Sami Suoknuutin ja kiinteistöinsinööri Pekka Kujalan tekemänä.

Tällä hetkellä on voimassa uuden Kouvolan syntyvaiheessa laadittu ja valtuuston 29.3.2010 vahvistama ”Kouvolan kaupungin maapoliittinen ohjelma”. Ohjelma on hyvin perinpohjainen katsaus vanhoilta kunnilta periytyneeseen tonttivarantoon ja muuhun maaomaisuuteen ja siinä otetaan laajalti kantaa erilaisiin maapolitiikan tavoiteisiin ja keinoihin sekä maaomaisuuden realisointiin. Ohjelma on vuoden 2009 tilanteessa ollut tarpeen maaomaisuuden inventoinnissa ja uuden kaupungin maapolitiikan suuntaviivojen asettajana. Nykytilanteessa, jolloin on voimassa ”Keskeisen kaupunkialueen osayleiskaava” ja vuosittain vahvistettava ”Maankäytön toteuttamisohjelma”, ei tarvita näin laajaa ja raskasta maapoliittista ohjelmaa.

Maapolitiikan yleiset periaatteet

Kunnan maapolitiikka perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL), jonka mukaan kunnan on huolehdittava maapolitiikan harjoittamisesta (MRL 20 §). Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi (MRL 5 a §).

Käytännössä maapolitiikkaa harjoittamalla kaupunki pyrkii siihen, että kaupungin maanomistus ja oikea-aikainen tonttien luovutus turvaa osaltaan kaupunkirakenteen kehittämistä ja kaupungin kasvua. Hyväksytyä maapolitiikkaa noudattamalla toteutuu maanomistajien ja tonttien saajien tasavertainen kohtelu sekä kaupungin toimien läpinäkyvyys ja johdonmukaisuus. Hyväksytyjä maapoliittisia periaatteita johdonmukaisesti noudattamalla kaupunki voi pitää hankittavan raakamaan sekä luovutettavien rakennuspaikkojen hintatasot kohtuullisina.

Maapolitiikan tärkeimmät periaatteet Kouvola

Maapolitiikan painopistealueet määritellään vuosittain vahvistettavassa Maankäytön toteuttamisohjelmassa, joka yleiskaavojen ohella ohjaa maanhankintaa. Maapoliittiset toimet tukevat kaupunkistrategian toteutumista.

Maanhankinta perustuu pääsääntöisesti vapaaehtoiisiin kaappoihin ja vaihtoihin, mutta tarpeen vaatiessa käytössä on maapolitiikan koko keinovalikoima, myös lunastaminen.

Tonttien luovuttamisessa noudatetaan tontinsaajia tasapuolisesti kohtelevia, johdonmukaisia ja läpinäkyviä käytäntöjä.

Yritystonttien markkinointia tehdään yhteistyössä elinkeino-yhtiö Kouvola Innovation Oy:n (Kinno) kanssa.

Uudet asemakaavat tehdään lähtökohtaisesti alueille, joista kaupunki omistaa pääosan. Tällä tavoin

- varmistetaan kaavoituksen sujuvuus
- pidetään raakamaan hintataso kohtuullisena
- varmistetaan kaupungin mahdollisuudet raakamaan hankintaan vapaaehtoisin kaupoin
- kyetään tuottamaan tontteja suunnitellusti eri alueille kulloisenkin tarpeen mukaan
- kyetään vaikuttamaan tontinluovutusehtoihin ja rakentajien tasapuoliseen kohteluun
- kyetään toteuttamaan uskottavaa elinkeinopoliittikkaa yritystontteja tarjoamalla
- varmistetaan kaavoituksesta johtuvan arvonnousun saaminen kaupungille
- vältetään kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät ulkopuolisista johtuvat aikataulu- ja kustannusriskit
- vähennetään riskiä päättäjien lobbaamiseen yksityisiin kehittämishankkeisiin liittyen
- vähennetään mahdollisuuksia kiinteistökeinotteluun.

Kuvissa 1 ja 2 esitetään SWOT-analyysien avulla vahvuuden, heikkoudet, mahdollisuudet ja mahdolliset uhkat tilanteessa, jossa kaupunki hankkii asemakaavoitettavan maan itselleen ennen kaavoitusta tai vastaavasti asemakaavoittaa yksityistä raakamaata.

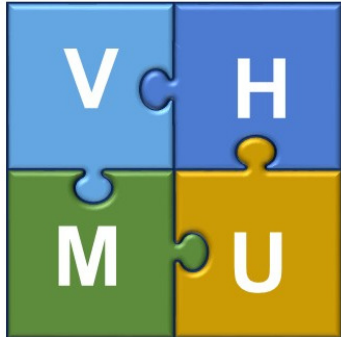
KAUPUNKI HANKKII
ASEMAKAAVOITETTAVAN MAAN
ITSELLEEN ENNEN KAAVOITUSTA



VAHVUUDET (+)	HEIKKOUEDET (-)
<ul style="list-style-type: none"> • Helppo kaavoittaa toteuttamiskelpoisia kokonaisuuksia • Ei sopimusteknisiä tms. juridisia riskejä • Tontinluovutusehdot kaupungin käsissä • Työkalu elinkeinopoliitikalle • Infrainvestointien ennakoinva suunnittelu mahdollista • Asemakaavoituksen tuoma arvonnousu ohjautuu kaupungille • Taloudellisesti kannattavaa (kasvava vuokratuotto) • Avointa - ei sisällä "sisäänrakennettua" korruption vaaraa 	<ul style="list-style-type: none"> • Edellyttää investointikykyä • Sitoo pääomia ennen tontinluovutusta
MAHDOLLISUUDET (+)	UHKAT (-)
<ul style="list-style-type: none"> • Suhdannemuutokset voidaan huomioida tontinluovutusehdoissa • Raakamaan hintataso säilyy maltillisena • Kaupungin kehittäminen kokonaisuutena pitkäjäntelisesti mahdollista • Sijoitus tulevaisuuteen • Pitkäjänteinen uskottava maapolitiikka mahdollista - ennakoitavuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Edellyttää ennakoitukykyä maanhankinnan kohdentamisessa • Kaupungin päätöksenteon ailahteleminen • Kaupungin heikko investointikyky • Ei malttia odottaa oikeaa vuokralaista/ostajaa • Suhdanteiden aiheuttama toteutumisen viive • Hinnoittelun epäonnistuminen • Kriittikön tontinluovutus

Kuva 1 SWOT-analyysi tilanteesta, jos kaupunki hankkii asemakaavoitettavan maan itselleen ennen kaavoitusta

KAUPUNKI ASEMAKAAVOITTA
YKSITYISTÄ RAAKAMAATA



VAHVUUDET (+)	HEIKKOUEDET (-)
<ul style="list-style-type: none"> Maanhankintaan ei tarvita juurikaan rahaa Tonttien markkinointiin ei tarvitse panostaa Ei tarvita resursseja tontteihin liittyvään elinkeinopoliittikkaan Yksityisten ehdoilla toimittaessa kunnan ei tarvitse harjoittaa tavoitteellista ja aktiivista maapolitiikkaa 	<ul style="list-style-type: none"> Kaavoitus monimutkaista (neuvottelut/sopimukset/tavoitteet) Vaatii enemmän kaavoitusresursseja Kaavojen ylimerkitysvara Kaavojen toteutuksen laatuun ei voi helposti vaikuttaa (vrt. tontinluovutuskilpailut/-ehdot) Tonttituotantoketju häiriöaltista koko ketjussa (hankinta-kaavoitus-markkinointi-tontinluovutus) Investoinnit ennakoimattomia Hankalat sopimukset, lisäresurssien tarve Kehittäminen ennakoimatonta Sopimuskorvaukset eivät kata kustannuksia
MAHDOLLISUUDET (+)	UHKAT (-)
<ul style="list-style-type: none"> Investointiriski yksityisellä (riippuu sopimuksista) Suhdanneriski yksityisellä Mahdollisuus infrarakentamiseen maanomistajan kustannuksella, poistuuko samalla tarve uudisrakennusurakoiden julkiseen kilpailutukseen? 	<ul style="list-style-type: none"> Maan hankinta vaikeutuu Raakamaan hinta nousee Rakentamisen hinta nousee (ostaja) Elinkeinopoliittikan vaikeutuminen Ei suhdanteiden tasoittamismahdollisuutta Ei avointa, korruptoitumisuhka (esim. Vantaa, Kuusamo) Tonttitarjonta ulkopuolisten käsissä Vaikeata ja hidasta palauttaa maapolitiikka kaupungin käsiin Ongelmat maanomistuksen rajoilla, kuka vastaa runkoverkon riittävydestä ja kustannuksista?

Kuva 2 SWOT-analyysi tilanteesta, jos kaupunki asemakaavoittaa yksityistä raakamaata

Asemakaavan muutoksia tehtäessä osallistuvat maanomistajat kaavan toteuttamiskustannuksiin (yhdyskuntatekninen korvaus), mikäli kaavamuutoksesta aiheutuu heille merkittävää hyötyä. Korvauksesta sovitaan maankäyttösopimuksessa, jonka tarpeellisuus tarkastellaan aina asemakaavamuutoksen yhteydessä.

Maapolitiikan tärkeimmät tavoitteet Kouvola

- Ylläpidetään monipuolista asuintontitarjontaa.
- Ylläpidetään rakentamisvalmiiden yritystonttien riittävää ja monipuolista varantoa.
- Tiivistetään yhdyskuntarakennetta Keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan alueella.
- Kohdellaan sekä maanomistajia että tontinsaaajia tasavertaisesti.
- Varmistetaan maanhankinnalla työpaikka-alueiden kehittämismahdollisuudet.
- Kasvatetaan kaupungin omistaman suojellun metsän osuutta taajama- ja talousmetsien kokonaisuudesta, ottaen huomioon metsänhoidolliset- ja vaihtomaatarpeet.
- Hyödynnetään yhdyskuntarakenteen kehittämiselle ja virkistykselle toissijaista maaomaisuutta vaihtomaana maanhankinnassa.

2. Alueiden hankkiminen

Maanhankinnan painopisteet

Asemakaavoittamatonta raakamaata hankitaan pääsääntöisesti keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan alueelta, maanhankinnan tarkempi kohdentaminen ja tavoitetaso määritellään vuosittain maankäytön toteuttamishjelmassa. Uusien yleiskaavojen mukaiset yritysalueet pyritään hankkimaan kaupungille mahdollisimman pian kaavan tultua voimaan.

Asemakaavojen toteuttamista varten tarvittavat yleiset alueet (kadut ja puistot) pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen katujen ja yhdyskuntateknisten rakennushankkeiden edellyttämässä aikataulussa määrärahojen ja resurssien puitteissa.

Maanhankinnan keinot

Maata hankintaan ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin ja vaihdoin, jolloin kaupungin yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi toissijaista maaomaisuutta voidaan käyttää vaihtomaana.

Maanhankinnan keinoja ovat

- vapaaehtoiset kaupat ja vaihdot
- etuosto
- tontinosan lunastus
- yleisten alueiden lunastaminen
- katualueiden ilmaislouvutusvelvollisuus
- raakamaan lunastaminen.

Maanhankinnassa voidaan käyttää koko maapolitiikan keinovalikoimaa, myös lunastamista, ellei vapaaehtoisin kauppoihin päästä.

Muita maapoliittisia keinoja

Maapoliittisten tavoitteiden edistämiseksi on käytettävissä myös muita keinoja, jotka eivät suoraan tähtää kaupungin maanhankintaan.

Asemakaavoitukseen liittyviä keinoja ovat

- kaupungin omistaman maan kaavoittaminen
- kaavamuutoksiin liittyvät maankäyttösopimukset
- kehittämiskorvaus

Muita keinoja yksityisten tonttien rakentamisen edistämiseksi ovat

- rakentamiskehotus
- kehittämisaluemenettely
- rakentamattoman rakennuspaikan korotettu veroprosentti

Osa edellä mainituista keinoista edellyttää suurempaa tonttikysyntää ja pienempää kaupungin tonttireserviä kuin Kouvolaassa tällä hetkellä on.

Asemakaavojen toteuttaminen

Kaupunki pyrkii hankkimaan asemakaavan mukaisten katu- ja puistoalueiden toteuttamiseksi tarvittavat alueet rakennushankkeiden edellyttämässä aikataulussa. Alueet hankitaan ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin. Alueet voidaan hankkia myös lunastamalla tai katualueiden osalta myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen haltuunottomenettelyn kautta. Asemakaavan mukaisten katu- ja puistoalueiden lunastamiseen ei tarvita erillistä lunastuslupaa.

Kaupunki pyrkii käytössä olevien resurssien puitteissa hankkimaan pääosin omistamiensa tonttien loppuosat niillä alueilla, joilla tonteille on selkeästi kysyntää. Tontin osat voidaan hankkia myös kiinteistönmuodostamislain mukaisella tontinosan lunastusmenettelyllä, jolloin tontin arvokkaimman osan omistaja saa lunastaa muut osat.

Kaupunki luovuttaa omistamansa osat rakennetuista tonteista niiden arvokkaampien osien omistajille teknisen lautakunnan päättämään aluehintaan.

3. Tonttien luovutus

Tontteja luovutettaessa varmistetaan rakentajien ja tontinsaajien tasavertainen kohtelu. Tontit luovutetaan pääsääntöisesti siten, että yhdyskuntatekniikka (katuyhteys ja mahdollisuus liittyä verkostoihin) ovat valmiina. Kaupungin luovuttamille tonteille asetetaan rakentamisvelvoite. Muut kuin omakotitalojen rakentamiseen tarkoitetut tontit voidaan varata rakennushankkeen suunnittelua varten erillisellä päätöksellä. Tonttien luovuttamisesta päätetään hallintosäännössä ja erillisissä delegointipäätöksissä määriteltyjen toimivaltarajojen mukaisesti.

Omakotitontit

Omakotitontit luovutetaan teknisen lautakunnan vahvistaman varauskäytännön ja vyöhykehintojen mukaisesti. Tontit ovat jatkuvassa haussa. Uudet alueet ja muut erikseen päätettävät kohteet voidaan luovuttaa erillisellä hakumenettelyllä tai tarjouskilpailulla.

Muut asuinrakentamisen tontit

Muut asuinrakentamiseen tarkoitetut tontit ovat jatkuvassa haussa. Tonttien hinnoittelu perustuu puolueettomaan ulkopuoliseen hintaselvitykseen, joka uusitaan säännöllisin välein. Erilaisista kilpailutuksiin perustuvista luovutuksista päätetään erikseen. Tontteja luovutettaessa on varmistuttava eri toimijoiden tasavertaisesta kohtelusta.

Kaupunkikuvallisesti merkittävälle tonteille voidaan edellyttää alustavan rakennussuunnitelman esittämistä ennen lopullista tontinluovutusta.

Yritystontit

Yritystontit ovat jatkuvassa haussa. Tonteille vahvistetaan alueittaiset hinnat, jotka perustuvat puolueettomaan ulkopuoliseen hintaselvitykseen, jolloin luovutusmenettely ja hinnoittelu täyttävät EU:n valtioneuvoston määräykset.

Tonttien hinnoitteluperusteena on maapohjan yksikköhinta, paitsi Tervaskankaan ja Anttilanpellon liikerakentamisalueilla, joilla hinnoitteluperusteena on rakennusoikeus.

Kaupunkikuvallisesti merkittävälle tonteille voidaan edellyttää alustavan rakennussuunnitelman esittämistä ennen lopullista tontinluovutusta.

Palvelurakentamisen tontit

Palvelurakentamista varten tontteja luovutettaessa huomioidaan päivähoiton, vanhusten huollon ja erityisryhmien tarpeet eri alueilla. Hinnoittelu perustuu asuinrakentamisen hintatasoon. Tontteja luovutettaessa on varmistuttava siitä, että eri toimijoita kohdellaan tasavertaisesti.

4. Maankäyttö sopimukset

Yksityistä raakamaata ei pääsääntöisesti kaavoiteta. Kaupungin maan ja yksityisen maan kaavoittamisesta tehdyt SWOT-analyysit ovat liitteinä 1 ja 2. Ensimmäisen asemakaavan laatiminen yksityiselle maalle on vähäisessä määrin mahdollista jos kaupungin omistaman alueen käyttöön saaminen sitä merkittävästi puoltaa.

Maankäyttö sopimuksia tehdään yksityiselle maalle tehtävien asemakaavamuutosten yhteydessä. Maankäyttö sopimuksen tekemisen tarve arvioidaan erikseen jokaisen kaavamuutoksen yhteydessä.

Asemakaavojen muutoksissa maanomistaja osallistuu kaavan aiheuttamiin kustannuksiin maksamalla osuutensa yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannuksista (ns. yhdyskuntatekninen korvaus). Korvauksen määrä on puolet kaavahankkeesta johtuvasta arvonnoususta tai yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannuksista. Kaupunki voi ottaa korvauksen osittain tai kokonaan rakennuspaikkoina tai muuna maaomaisuutena. Korvaus peritään, mikäli arvonnousu on vähintään 5.000 euroa. Samalla sopimuksella sovitaan yleisten alueiden siirtymisestä kaupungin omistukseen.

Vähintään puolet korvauksesta on maksettava kahden kuukauden kuluessa kaavamuutoksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Mahdollinen loppuosa korvauksesta on maksettava kahden kuukauden kuluessa 1. rakennusluvan myöntämisestä, kuitenkin viimeistään 2 vuoden kuluessa kaavamuutoksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Korvaus voidaan vain erityisestä syystä maksaa edellä mainitusta poikkeavalla tavalla tai useammassa kuin kahdessa erässä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on myös ns. kehittämiskorvausmenettely, jonka avulla kaupungin on mahdollista saada maanomistajat osallistumaan kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kuluihin jälkikäteen kaavan tultua voimaan. Menettely on erittäin työläs toteutettava. Kehittämiskorvausmenettely on toissijainen keino maankäyttö sopimukseen nähden eikä sen käyttäminen ole tarkoituksenmukaista.

5. Rakentamattoman maaomaisuuden isännöinti / omistajapolitiikka

Rakentamattomat tontit (rakennuspaikat)

Rakennuspaikat luovutetaan rakentajille luvussa 2 kuvattujen menettelyjen mukaisesti tai varataan tarpeen vaatiessa kaupungin omaan käyttöön. Tontit voidaan luovuttaa joko myymällä tai vuokraamalla.

Raakamaa

Asemakaavoittamatonta raakamaata hankitaan pääsääntöisesti keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan alueelta. Kaavoittamatonta raakamaata ei luovuteta yksityisille ja sitä pyritään tapauskohtaisesti hankkimaan lisää Maankäytön toteuttamisohjelmassa määritellyiltä painopistealueilta.

Maanhankinnassa on tärkeää huolehtia maltillisesta hintatasosta. Raakamaata hankitaan ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin tai vaihtamalla, tarvittaessa voidaan käyttää lunastusta.

Raakamaan osalta pyritään seitsemän vuoden varantoon.

Pellot

Keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan alueella ja sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevat pellot pidetään pääsääntöisesti kaupungin omistuksessa.

Muiden taajamien lievealueilla sijaitsevien peltojen osalta tarkastellaan kaupungin maanomistuksen tarpeellisuutta erikseen ja päätetään mistä alueista luovutaan. Pois luovutettavia peltoalueita pyritään käyttämään vaihtomaana raakamaan hankinnassa.

Muista pelloista voidaan luopua, ellei jokin erityinen syy edellytä niiden pitämistä kaupungin omistuksessa. Pois luovutettavia peltoalueita pyritään käyttämään vaihtomaana raakamaan hankinnassa.

Kaikki pellot pyritään pitämään viljelykäytössä vuokraamalla niitä aktiiviviljelijöille siihen asti kunnes niistä luovutaan tai niitä tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen.

Taajama- ja talousmetsät

Taajamametsät (noin 2900 ha) ovat osa kaupunkirakennetta ja niitä hoidetaan erikseen vahvistettujen "Taajamametsien hoitoperiaatteiden" mukaisesti. Alueet pidetään kaupungin omistuksessa ja alueita voidaan tarpeen mukaan hankkia lisää.

Talousmetsiä (noin 800 ha) käytetään maanhankinnan apuna vaihtomaana, ellei alueille ole muuta käyttöä esim. virkistysalueena. Talousmetsäalueita ei pyritä aktiivisesti hankkimaan lisää. Talousmetsiä hoidetaan kestävän metsänhoidon periaatteiden mukaisesti. Metsien tuotolle (puunmyynti) asetetaan vuotuinen tavoite talousarviossa.

Erityisalueet

Erityisalueet säilytetään pääosin kaupungin omistuksessa myös keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan ulkopuolella. Tällaisia erityisalueita ovat mm.

- Yrtinkankaan ampurata-alue
- maanläjitysalueet
- suljetut kaatopaikat
- virkistysalueet
- uimarannat
- suojelualueet
- luontokohteet

Erityistarpeita ja erillisiä hankkeita varten voidaan tapauskohtaisesti hankkia lisää maata.