

Lovisa stads utlåtande till Helsingfors förvaltningsdomstol angående besvär om näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 24.8.2023 § 117

NLIN 25.01.2024 § 16
611/10.00.02/2023

Beredning

chefen för stadsplaneringsavdelningen Marko Luukkonen, tfn 0440 555 403, och markanvändningsingenjör Antti Piippo, tfn 0440 555 421

ÄRENDE

Näringslivs- och infrastrukturnämnden i Lovisa stad behandlade under sitt sammanträde 24.8.2023 §117 begäran om omprövning gällande chefen för stadsplaneringsenhetens tjänsteinnehavarbeslut 6.6.2023, § 11. Ärendet gäller arrende av semesterbostadstomt 147 (arrendeområdesidentifikation 434-404-2-12-V216). Om nämndens beslut har yrkats besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen har begärt att stadsstyrelsen skaffar ett utlåtande av näringslivs- och infrastrukturnämnden. Den utsatta tiden för givandet av utlåtandet var 31.1.2024, men 11.12.2023 begärdes om det tilläggstid ända till 23.2.2024.

BESVÄR

Innehållet i besvärsskriften finns sammanfattat nedan. Besvären framställs i sin helhet som bilaga. Det är möjligt att ta del av bilagorna till besvären under näringslivs- och infrastrukturnämndens sammanträde.

I besvären krävs att näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 24.8.2023 § 117 och till det relaterat tjänsteinnehavarbeslut upphävs.

I besvären förs det fram beslut som gäller försäljning och arrende av sommarstugetomter, bland annat stadsstyrelsens beslut STST 23.3.2020 § 68 och STST 9.1.2023 § 6. Dessutom har det i besvären förts fram stadsfullmäktiges beslut 18.9.2019, § 92, där man behandlat prissättningen av extra mark som eventuellt hör till tomterna. I besvären berättas det om tillämpningsskillnaderna i prisbestämningsbesluten inom försäljning och arrende och särskilt förs det fram skillnaderna mellan prisbestämningen för extra mark vad gäller försäljning och arrende.

I besvären förs fram arrendebestämningstabellen som varit som bilaga i stadsstyrelsens beslut och anteckningarna som anknyter till korrigering och ändring av dess uppgifter. Det finns en stor skillnad mellan beslutet av arrendebestämning som gäller en tomt och arrendebestämningstabellen som fanns som bilaga till stadsstyrelsens beslut. I besvären berättas det att skillnaden i beslutet om begäran om omprövning som utgör objekt för besvären förklarats bland annat med ändringar som gjorts på tomtens areal. Enligt besvären förklaras arrendeskillnaden dock inte med arealändring som gjorts på tomten utan med ett beräkningssätt som avviker från stadsstyrelsens beslut. Beräkningssättet som avviker från stadsfullmäktiges beslut gäller arrendebestämningen av extra mark. Extra marken prisbestäms med multiplikatorn 0,2 jämfört med arrendetomtens grundpris på 35 €/m². I besvären för man fram det faktum att i alla fall i 50 beslut om försäljning av arrendetomter under 2018–2023 är priset på extra mark för den del som överskrider 2 000 m² 20 % av priset för den mark som ger bygg rätt. Som exempel på detta är stadsstyrelsens försäljningsbeslut 22.5.2023 § 158 som beretts av projektledningschefen. Dessutom förs det fram i besvären beräkningar angående

arrendebestämningen som projektledningschefen som ansvarat för beredningen av försäljningen av sommarstugetomter meddelat. Den överklagande för fram i sin besvärsskrift det faktum att alla arrendebestämningsbeslut som gäller stugtomter på stranddelgeneralplaneområde har prisbestämts på ett sätt som avviker från stadsstyrelsens beslut. Prisbestämningen står i strid mot huvudprinciperna för försäljningsprisbestämningarna som stadsstyrelsen godkände 9.1.2023 och stadsfullmäktige godkände 2018. Dessutom konstateras det att det inte kan vara så att stadens olika tjänsteinnehavare tolkar stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens beslut om prisbestämningen av tomter på olika sätt beroende om det rör sig om tomtarrende eller tomtförsäljning. Dessutom har arealen av arrendetomten utökats och därmed har vår, arrendatorernas, arrende oskäligt mycket höjts.

Slutligen begärs det i besvären att förvaltningsdomstolen undersöker om Lovisa stads tjänsteinnehavare fattat beslutet om arrendebestämning för arrendetomter i enlighet med stadsstyrelsens beslut och överlåtelse- och prisbestämningsvillkoren som stadsfullmäktige godkänt.

Med anledning av besvären konstateras följande:

Näringslivs- och infrastrukturnämnden begär att besvären förkastas i sin helhet som omotiverade. Som motivering till kravet hänvisas det till beslutsmotiveringarna som framgår av stadsplaneringsenhetens tjänsteinnehavarbeslut § 11/2023 och näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 24.8.2023, § 117 samt de motiveringar som framförs nedan.

Arrende och försäljning av sommarstugetomter har varit olika prisbestämnings- och beslutsprocesser

I arrende av sommarstugetomter har man tillämpat beslutet som fattades 2023 om prisbestämning och arrende (stadsstyrelsen 9.1.2023 § 6). Beslut om försäljning och försäljningsprisbestämning fattades av stadsstyrelsen och stadsfullmäktige 2014 och efter det ännu 2018 och 2019 samt 2023. Verksamhetsorganbesluten i fråga som gällt prisbestämningsgrunder är till sina grundprinciper likadana, men vissa detaljer som relaterar till försäljning eller prissättning har ändrats i dem med tiden. I beslutet som gäller arrendebestämning (9.1.2023, § 6) stöder man sig till stora delar på principerna som beslutats om för försäljningsprisbestämningen, men beslutet har preciseringar och avvikelser jämfört med försäljningsprisbestämningen. Till arrendebestämningsbeslutet har anknutit bland annat en preliminär prisbestämningstabell som varit objektspecifikt ojusterad. Tabellens objektspecifika uppgifter har vid behov specificerats innan det egentliga objektspecifika beslutsfattandet och undertecknandet av arrendeavtalen. Specificeringarna har anknutit till korrigeringar av beräkningsfel eller justeringar av arealer och sålunda även till prisuppgifter. I arrende av sommarstugetomter har det rört sig om en separat prisbestämnings- och beslutsprocess jämfört med försäljningen.

Beredningen och verkställandet av arrende har gjorts på stadsplaneringsavdelningen av tjänsteinnehavare som satt sig in i tomtöverlåtelse, prisbestämning och planläggning (markanvändningsingenjören och chefen för stadsplaneringsavdelningen). På grund av begäran om omprövning har tre arrendebeslut dessutom behandlats i näringslivs- och infrastrukturnämnden. Markanvändningsingenjören gjorde arrendebestämningen under första halvan av 2023. Beredningsansvaret för försäljningen av arrendetomter var av resursorsaker redan under flera års tid på en annan avdelning, där

projektledningschefen, som nämndes i besvären, prisbestämde och beredde försäljning, det vill säga fastighetsaffärer, sedan ingången av 2020-talet till sommaren 2023. Projektledningschefen förhandlade med arrendatorerna om försäljningsobjekten och beredde försäljningsbesluten till stadsstyrelsen för beslutsfattande. Till projektledningschefens uppgifter hörde under inget skede beredningen av arrende av sommarstugetomter och han har inte haft någon behörighet i beslutsfattandet som berör dem.

I besvären har man åberopat skillnaden i försäljningsprisbestämning och arrendebestämning gällande prisbestämningen av så kallad extra mark. I försäljningen har man till de delar tolkat prisbestämningsanvisningen en aning avvikande från sättet som agerats i samband med arrendebestämning. Till tolkningskillnaden i prisbestämningsprinciperna hänvisas det nu i besvären som motivering för minskning av årsarrendet för tomt nr 147. Beslut som gäller arrendebestämningen och arrende har dock inte kunnat baseras på en annan tjänsteinnehavares tolkning av prisbestämningsanvisningen. I arrendebestämningen av arrendetomter har man iakttagit stadsfullmäktiges prisbestämningsbeslut i enlighet med dess syfte och anteckningar bland annat gällande prisbestämningen av tomtens extra mark.

Prisbestämning av arrendetomter och extra mark

I arrendebestämningen för arrendetomter baserar sig anvisningen och beräkningsmodellerna på tomtens baspris och på en korrigering som görs på det enligt arealmässig grund samt på prismultiplikatorer av många slag. Utöver bastomten har det funnits en prissättningsmultiplikator för så kallad tomtens extra mark, som prissatts till värdet 20 % av bastomtens kvadratmeterspris. Den samma prissättningsanvisningen har tillämpats för plantomter på strandgeneralplanerat område och för andra kvartersområden lika som för icke planlagda områden.

Arrendebestämningen har baserat sig på bestämningen av arrendetomtens baspris, varefter årsarrendet har fåtts genom att ta en kapitalränta på 5 % av det. I basarrendebestämningen av arrendetomter har kvadratmeterbaserad prissättning använts som utgångsläge. I prisbestämningen har använts till tomtens areal proportionerat "glidande" baskvadratmeterpris på 35 €–25 €/m² efter tomtens målstorlek på 3 000 m². Denna prisbestämningsmodell enligt kvadratmeter har på tomter över 3 000 m² minskat enhetspriset på tomtmark avsett för byggande ända till 5 000 m² allt mer beroende hur mycket större tomten i fråga har varit. Efter den 5 000 m² i fråga sjunker priset för tomtmarken inte längre, men för extra markens del har den kunnat sjunka ytterligare till en femtedel (20 %) av tomtens baspris. Om prisbestämningen av tomtens extra markområden finns i prisbestämningsprinciperna (stadsstyrelsen 8.1.2018 och stadsfullmäktige 18.9.2019, § 92) anteckningen: *"Ett sådant tilläggsområde till tomten som inte inverkar på byggrätten och som tillsammans med "bastomten" överskrider minimistorleken för en strandbyggplats (till exempel ett planenligt M-område) prissätts med koefficienten 0,20."* En hänvisning som anknyter till frågan om extra mark finns dessutom i slutet av prisbestämningsprinciperna: *"Tomter som säljs kan vid behov utvidgas med tillandningsmark och skogsmark."* Med extra mark för tomten avses i professionell jargong inte utgångsmässigt kvartersområde som i planen är avsedd för byggande (RA), utan annat område som inte hör till byggplatsen eller byggkvarteret. Så som även framgår av anteckningen i stadsfullmäktiges protokoll från 2019 (§ 92) har man som exempel för extra mark refererat till planenligt M-område. Det vill säga område som egentligen inte är område avsett för byggande. Oftast rör det sig i fråga om extra mark om i planen anvisat jord- eller skogsbruksområde där man inte

kan bygga. Bestämningen av bland annat kvartersområdet i fråga kan ibland vara en aning besvärligt. I generalplaner förorsakas besvär av deras skala och ritprecision, där bredden av linjen för kvartersområdet på kartan kan vara till och med 20 meter i terrängen. Planläggarens avsikt måste också övervägas i den frågan, om syftet varit att av en del av en relativt liten strandbyggsplats verkligen vid planläggningen ändras till jord- och skogsbruksområde, trots att samtidig granskning av plankartan och arrendeområdet låter en förstå så. Det kan konstateras att även jord- och skogsbruksmark kan ge byggrätt om tomtens byggrätt baserar sig uttryckligen på strandgeneralplanen eller utifrån tillståndsbeslutet på dess areal. I dessa fall skulle extra mark vara den del av jord- och skogsbruksområdet som inte hör till byggplatsen eller byggnadskvartersområdet och som inte längre utökar byggplatsens byggrätt. Planenlig avgränsning av byggnadskvarteret anvisar då det område där byggandet ska utplaceras. Istället för det som i strandgeneralplanen separat nämnts om att byggrätt endast bildas på byggnadskvartersområde, bildas det naturligtvis inte då byggrätt på jord- och skogsbruksområde och då rör det sig om tomtens eller byggplatsens extra mark. Prisbestämningsbeslutet av extra mark (stadsfullmäktige 2019 § 92) tillämpas även på icke planlagt område, för det finns semestertomter i Lovisa som arrendebestäms som även är belägna på icke planlagt område. Där blir tillämpandet av paragrafen om extra mark behövlig om arrendeområdets storlek är betydande eller dess form är exceptionell. Bedömningen av arrendeområdet gällande tomtmark och extra mark sker då utifrån lagstiftningen, byggnadsordningen, gällande bygglov och innehavet av tomten samt på basis av eventuellt aktualiserad plan. På ett icke planlagt område har byggnadskvarteret inte på det sätt som för en plantomt ritats på kartan, så extra mark kunde för den del som överskrider minimiarealen vara den del av byggplatsen som hör till fastigheten eller arrendeområdet som är belägen utanför det egentliga område som är avsett för byggande så att området på naturligt sätt inte kan utnyttjas till byggande. Tillandningsmark kan också vara extra mark, men inte alltid, utan frågan om extra mark bedöms i förhållande till bland annat planen och tillandningsmarkens användbarhet som byggnadsområde. Det kan konstateras att tillandningsmarkens inlösningspris enligt Lantmäteriverket normalt är 30–100 % av tomtmarkens pris. Det vill säga tillandningsmarken kan enligt inlösningsprissättningen vara antingen tomtmark eller billigare så kallad extra mark. Den ovannämnda extra markslogiken gäller strandgeneralplanerade och icke planlagda områden, men inte så mycket stranddetaljplaner, i vilka bildandet av byggrätt och utplaceringen av tomtmark i förhållande till eventuell extra mark är tämligen entydigt.

Prisbestämningen som framförts i besvären skulle vara ologisk och ojämlig

Arrendeområdet som utgör objekt för besvären finns i strandgeneralplanen för Lovisa på ett kvartersområde RA avsett för byggande av semesterbostäder och delvis på jord- och skogsbruksområde (M) som gränsar till det. Enligt planbestämmelsen bildas en full byggrätt om 200 m²-vy till alla tomter som är minst 2 000 m² stora. Byggrätten är sålunda inte bunden i förhållande till tomtstorleken/arrendeområdet utan alla (arrende)tomter som möter minimiarealkraven i strandgeneralplanen och i 116 § i markanvändnings- och bygglagen får full byggrätt. En del av de objekt i Lovisa stads ägo som arrendebestäms befinner sig inom *strandgeneralplaneområdet för Kulla–Lappom* som tidigare Strömfors kommun upprättade. I planen bestäms byggrätten med tomtexploateringsstalet 0,05 och högst till 250 m²-vy i byggnadskvarter i förhållande till arealen på tomter av storleken 2 000–5 000 m². En del av kvartersområdena i planen kan vara till sin omfattning till och med 5 000

m² stora, men en del av dem är mindre. Motiveringen för bestämningen av byggrätten avviker betydligt mellan de ovannämnda två strandgeneralplanerna. Utöver detta avviker kvartersområdet som i planen är avsett för byggande inom den enskilda planen. Det mest väsentliga för bestämmandet av tomtmarkens dimension och prissättning är den i plankartan avsedda kvartersavgränsningen och övriga beteckningar om användningsändamål som anvisats i planen. Lovisa stads arrendetomter placerar sig på två olika planområden. Man har strävat efter att utarbeta prisbestämningsprinciperna som tillämpas så att de så bra som möjligt och så jämnt som möjligt skulle lämpa sig till att användas vid prisbestämningen av alla strandtomter. Tillämpade på rätt sätt är prisbestämningsprinciperna rätt så logiska och användbara även i prisbestämningen av tomter som till sina planbeteckningar och areal är avvikande och i prisbestämningen av icke planlagda tomter. Förutsättningen vid tillämpningen av anvisningarna är att man ska förstå terminologin i prisbestämningsbesluten samt syftet och konsekvenserna med prisbestämningsprinciperna, så att prissfaktorerna tillämpas i rätt plats på rätt sätt.

I besvärsskriften har det framförts en prisbestämningsmodell enligt vilken byggnadskvartersområdet alltid skulle vara extra mark då tomtens areal överskrider den areal som berättigar till full byggrätt. Detta skulle leda till ologisk och icke hållbar prisbestämning beroende bland annat om kvartersområdet hör till strandgeneralplanen för Lovisa eller Strömfors eller om området överhuvudtaget har strandgeneralplan. Ett för byggande avsett och använt byggnadskvarter inom området för strandgeneralplanen för Lovisa skulle då prisbestämmas för de delar som överskrider 2 000 m² endast till 20 % av dess värde. Däremot på strandgeneralplaneområdet för Kulla–Lappom skulle byggnadskvarterområdet prisbestämmas ända till 3 000 m² med baspriset på 35 €/m² och större än det ända till 5 000 m² med från baspriset korrigerad minskande (min 25 €/m²) kvadratmeterpris för tomten. Arealprisbestämningen för byggplatserna på tomtmarken på arrendetomter på bredvidliggande strandgeneralplaneområden skulle då avvika betydligt endast baserat på hur byggrätten antecknats att bildas i planbestämmelsen. Så har man inte avsett i prisbestämningsanvisningarna. Området på byggplatsen som är avsett för byggande är tomtmark med normalpris, om den uttryckligen kan användas för sitt användningsändamål, det vill säga byggande. Om det skulle vara meningen att kvartersområde reserverat för byggande skulle prisbestämmas vid 20 % värde, skulle man inte använda termen "extra mark" eller hänvisa till M-område, utan man skulle helt ha lämnat bort termen extra mark från meningen i fråga eller ersatt den med ordet "byggnadskvarter". Faktisk strandbyggplats och planenligt kvartersområde för semesterbyggnader som hör till arrendeområdet är inte meningen att prisbestämmas som extra mark.

Bedömning av dimensionen för arrendetomten som utgör objekt för besvären och dess prisbestämning som tomtmark samt extra mark

Tomten som utgör objekt för besvären hörde i enlighet med stadsstyrelsens beslut 9.1.2023 till den grupp arrendetomter, där arrendeområdet ändrades till att motsvara det faktiska innehavet och plansituationen genom att i det nya avtalet utvidga tomtens gräns på strandsidan ända till vattengränsen. I strandgeneralplanen har arrendetomten ritats till ett kvartersområde för semesterbyggnader med egen strand. Till följd av ändringen har arealen av tomtdelen avsedd för byggande ökat jämfört med den tidigare arrendeperioden. I prisbestämningen definieras det planenliga användningsändamålet och innehavet det vilken del av arrendeområdet prisbestäms som tomtmark

och vad med eventuellt priset för extra mark. Den del av det planenliga kvartersområde där semesterbyggnaden befinner sig prisbestäms som tomtmark. Ursprungligen, innan nuvarande strandgeneralplan trädde i kraft, hade tomten arrenderats åt ett allmännyttigt samfund som en torrmarks tomt och det smala strandområdet som inte hörde till tomten var område i gemensamt bruk. Senare då arrenderätten övergått till nuvarande privata besittare har strandområdet använts på samma sätt som arrendetomtens strand. I stranden på markområdet som är i stadens besittning finns en brygga och en grillplats. Denna rätt så smala strandremsa har anvisats i gällande plan som kvartersområde för semesterbyggnader och den har i det nya arrendeavtalet på basis av planen och innehavet sammankopplats till att vara en del av arrendeområdet. Tomtens del på strandsidan är en väsentlig och kanske till och med den viktigaste delen av det planenliga kvartersområdet för semesterbyggnader med egen strand och arrendetomten som befinner sig där. Denna del av kvartersområdet kan under inga omständigheter behandlas som extra mark. Däremot finns det bakom semesterstugan på fastlandssidan på området mellan tomtens bakre gräns och stugan en tomtedel som använts som vändplats för servicetrafik och parkeringsområde. Av delen av arrendeområdet som används för parkering har cirka hälften tolkats vara annat än byggnadskvartersområde (RA), det vill säga i detta fall jord- och skogsbruksområde (M). Preciseringsen gjordes efter arrendatorns anmärkning gällande arrendebestämningen. Anmärkningen var till den del motiverad och behövlig. Detta enligt plantolkningen rätt så smala M-område i bakdelen av arrendeområdet kan tolkas vara extra mark, i och med att det inte är reserverat för byggande och det inte har beaktande bastomtens areal (över 2 000 m²) inte inverkan på tomtens byggrätt. Arrendebestämningen är sålunda i enlighet med anteckningen i stadsfullmäktiges prisbestämningsbeslut. Den övriga delen av arrendeområdet är tomtmark som i strandgeneralplanen hör till kvartersområde för semesterbyggnader.

Sammandrag

Försäljning och arrende av sommarstugetomter har varit separata berednings- och beslutsprocesser. De under arrendebestämningen och försäljning gjorda tolkningarna av prisbestämningsprinciperna har inte inverkat på varandra. I arrendebestämningen och arrende har tillämpats och iakttagits stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens prisbestämningsbeslut och de har tillämpats helt rätt. Tomten som utgör objekt för besvären är vad gäller den extra marken prisbestämd enligt prisbestämningsbesluten som tillämpas. I prisbestämningen av arrendetomter har prisbestämts andra områden än områden avsedda för semesterbyggande (till exempel M-områden i planen) om området ifråga som hör till arrendeområdet inte haft inverkan på byggrätten. Av besvären framgår inte sådana nya fakta som inverkar på beslutet på basis av vilka beslutet som utgör objekt för besvären bör ändras. Besvären bör förkastas som omotiverade.

Mötesmaterial: Besvärsskriften och begäran om utlåtande

Föredragning

tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur Kenneth Albrecht

Förslag

Näringslivs- och infrastrukturnämnden hänvisar till ovan givna utlåtande som sitt svar till Helsingfors förvaltningsdomstols begäran om utlåtande i ärendet Dnr 4851/2023 och skickar detta utlåtande till kännedom till stadsstyrelsen.

Näringslivs- och infrastrukturnämnden begär att stadsstyrelsen levererar följande handlingar till Helsingfors förvaltningsdomstol som sitt svar på

förvaltningsdomstolens begäran om handlingar:

1. utdrag ur näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 24.8.2023 § 117, jämte bilagor
 2. chefen av stadsplaneringsenhetens tjänsteinnehavarbeslut 6.6.2023, § 11 jämte bilagor
 3. begäran om omprövning jämte bilagor
 4. utdrag ur stadsstyrelsens beslut 9.1.2023 § 6
 5. utdrag ur stadsstyrelsens beslut 9.1.2023 § 7
 6. utdrag ur stadsfullmäktiges beslut 18.9.2019 § 92
 7. utdrag ur stadsstyrelsens beslut 8.1.2018 § 3
- utdrag ur stadsstyrelsens beslut 3.11.2014 § 286
utdrag ur stadsfullmäktiges beslut 10.12.2014 § 154

Denna paragraf justeras omedelbart.

Beslut

Näringslivs- och infrastrukturnämnden hänvisar till ovan givna utlåtande som sitt svar till Helsingfors förvaltningsdomstols begäran om utlåtande i ärendet Dnr 4851/2023 och skickar detta utlåtande till kännedom till stadsstyrelsen.

Näringslivs- och infrastrukturnämnden begär att stadsstyrelsen levererar följande handlingar till Helsingfors förvaltningsdomstol som sitt svar på förvaltningsdomstolens begäran om handlingar:

1. utdrag ur näringslivs- och infrastrukturnämndens beslut 24.8.2023 §117, jämte bilagor
 2. chefen av stadsplaneringsenhetens tjänsteinnehavarbeslut 6.6.2023, § 11 jämte bilagor
 3. begäran om omprövning jämte bilagor
 4. utdrag ur stadsstyrelsens beslut 9.1.2023 § 6
 5. utdrag ur stadsstyrelsens beslut 9.1.2023 § 7
 6. utdrag ur stadsfullmäktiges beslut 18.9.2019 § 92
 7. utdrag ur stadsstyrelsens beslut 8.1.2018 § 3
- utdrag ur stadsstyrelsens beslut 3.11.2014 § 286
utdrag ur stadsfullmäktiges beslut 10.12.2014 § 154

Denna paragraf justerades omedelbart.

Verkställighet

Utdrag och handlingar: Stadsstyrelsen , c/o förvaltningsdirektören
