

Lausunto

Savonlinnan kaupunki/asianajotoimisto Kontturi & Co Oy on kääntynyt allekirjoittaneen puoleen asiassa, jossa on kysymys siitä, että millaisten säännösten ja periaatteiden pohjalta kunnan ja yksityisen maanomistajan keskinäinen suhde on ratkaistavissa kunnan suunnitelmassa maankäyttöä alueellaan. Kunnan alueella tarkoitetaan tässä kunnan kuntalain tarkoittamaa aluetta, johon voi sisältyä myös kunnan omistamaa maata.

Allekirjoittaneella on ollut käytettävissä Savolan Kiinteistöosakeyhtiölle 17.6.2013 päivätyllä läheteellä allekirjoitettavaksi toimitettu kaavoitussopimus; 26.9.2013 päivätty luonnos "Runkosopimus Savolan alueen kehittämisestä"; 29.1.2014 päivätyllä läheteellä niin ikään allekirjoitettavaksi toimitettu kaavoitussopimus; 1.10.2019 päivätty luonnos "Savolan aluetta koskeva aiesopimus" sekä Päivi Behmin toimittama "Savolan kaavoituksen tilannetta" koskeva asiakirjavihko.

Selvityksenäni esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asian taustaa ja kysymyksen asettelu

Asiakirjoista käy selville, että 20.9.2013 päivätyssä runkosopimuksessa määritellyn sopimusalueen maankäytön kaavallinen suunnittelu oli ollut vireillä pitkähkön ajan.

Kaupunginvaltuusto on vuonna 2008 tehnyt päätöksen alueen vuodelta 1961 olleiden asemakaavojen muuttamisesta. Maakuntakaavassa sopimusalue on osoitettu taajamatoimintojen alueeksi (kaavamerkintä A) ja vuonna 1997 vahvistetussa Ydinkeskustan osayleiskaavassa aluetta koskevat kaavamerkinnät KL (liike- ja toimistorakennusten alue), AL (asuin-, liike- ja toimistorakennusten alue) sekä LPY (yleisten pysäköintilaitosten alue). Sen lisäksi sopimusalueeseen sisältyy katualuetta.

Sopimusalueen voimassa olevat asemakaavat ovat vuodelta 1961. Savolan kiinteistöosakeyhtiön omistama korttelin 1 tontti 4 koskee asemakaavassa kaavamerkintä TT (teollisuusrakennusten ja –laitosten korttelialue).

Asiakirjoista käy selville, että Savonlinnan kaupunki on pitkään ja suunnitelmallisesti pyrkinyt siihen, että Savolan sopimusalueen maankäyttö nykyistä paremmin vastaisi yhdyskunnan tarpeita ja palvelisi kaupungin kehitystä.

Edelleen asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Savolan alue muodostaa kokonaisuuden, jonka järjevä suunnittelu ja toteuttaminen on parhaiten tehtävissä kokonaisuutena niin, että alueen suunnittelu, rakentaminen ja toteuttaminen voidaan suunnitella ja toteuttaa kokonaisuutena nykyisistä alueen omistusoikeusrajoista riippumatta. Korttelin 1 tontin 4 omistajalle (Savolan Kiinteistöosakeyhtiö) toimitetuissa kaavoitussopimusluonnoksissa on maanomistajalle varattu tilaisuus ja mahdollisuus esittää omia tavoitteita sopimusalueen kaavoittamiselle ja kaavan toteuttamiselle. Allekirjoittaneella olleista asiakirjoista ei ilmene, että maanomistaja olisi esittänyt näkemyksiään suunnittelualueen toteuttamiseksi.

Keskeiseksi kysymykseksi nyt esillä olevassa tapauksessa muodostuu se, että mitä keinoja olemassa oleva lainsäädäntö tarjoaa, jos suunnittelualueen yhdellä tai useammalla maanomistajalla on maankäytön suunnittelusta vastaavan kunnan kannasta poikkeava näkemys alueen järjestämisestä ja järjestämistavasta.

Tarkastelu

Asemakaavan laatimisesta. Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n asemakaavan laatimistarvetta koskeva säännös on asiallisesti samansisältöinen kuin millaisena se oli ilmaistu vuoden 1958 rakennuslaissa ja jo sitä edeltäneessä vuoden 1931 asemakaavalaissa.

Kaavan laatimistarvetta koskeva säännös ei edelleenkään anna yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan, vaan kaavan laatimiseen liittyvä kunnallinen päätösvalta on säilynyt ennallaan. Maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta oikeusvaateen merkityksessä eli mahdollisuutta kääntymällä tuomioistuimen puoleen saada asemakaava laadituksi tai muutetuksi.

MRL 51 §:n säännökseen sisältyy kuitenkin tietynlainen suunnitteluvollisuus. Mikäli kunta laiminlyö suunnitteluvollisuutensa, voi ympäristöministeriö MRL 177 §:n mukaisesti asettaa kaupungille määräajan, jonka kuluessa kunnan on tehtävä päätös asemakaavan laatimisesta tai ajan tasalla pitämisestä. Tiedossani ei ole, että ministeriö olisi koskaan antanut määräystä, jossa maanomistajan vaatimuksesta kunnalle olisi asetettu määräaika ryhtyä kaavan laatimiseen tai muuttamiseen. Kaikki tapaukset, joissa ministeriö on ryhtynyt MRL 177 §:n tarkoittaman veloitteen asettamiseen ovat liittyneet rakennuksen tai rakennetun ympäristön suojeluun. MRL 177 §:n säännös eroaa vuoden 1958 rakennuslain 143 §:n vastaavasta säännöksestä kaiken lisäksi siinä, ettei MRL 177 §:n säännöksessä ole enää pidetty silmällä yksittäistä maanomistajaa, vaan säännös on kirjoitettu siten, että valtion taholta voidaan varmistaa laissa alueiden käytön suunnittelulle ja rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttaminen. Yksittäisellä maanomistajalla ei ole keinoja saada kuntaa vastoin kunnan näkemystä laatimaan asemakaavaa. MRL 177 §:n velvoitekaan ei voi koskea kaavan yksityiskohtaista sisältöä. Velvoite voi koskea ainoastaan tavoitteita, jotka kaavalla on tarkoitus saavuttaa.

Nyt esillä olevassa tapauksessa ei ole edes kysymyksessä MRL 177 §:n tarkoittamasta tilanteesta, kun Savonlinnan kaupunki on asiakirjoista saatavan selvityksen tehnyt jo vuonna 2008 päätöksen Savolan alueen asemakaavan muuttamiseksi. Savolan aluetta koskevat maakuntakaavan ja osayleiskaavan kaavamerkinnot osoittavat myös sen, ettei kaupunki ole laiminlyönyt lain edellyttämiä suunnitteluvaihtoehtojaan.

Lunastus/maankäyttösopimus. Kuten edellä on tullut esille, ei yksittäisellä maanomistajalla ole mahdollisuutta saada tai velvoittaa kaupunkia laatimaan omistamalleen alueelle tietyn sisältöistä kaavaa.

Mikäli yksittäinen maanomistaja ei ole yhteistyöhaluinen ja kunta katsoo yksityisen maanomistuksen merkittävällä tavalla vaikeuttavan taikka estävän yhteisön kannalta tärkeänä pidettävän hankkeen toteuttamista tai toteuttamisen, on kunnalla mahdollisuus ratkaista asia turvatumalla lunastuslain (603/1977) lunastukseen. Lunastuslain 4 §, kuten sitä edeltänyt vuoden 1898 pakkolunastuslain, rakentuu sille periaatteelle, että yksityisen maanomistajan omistusoikeus (yksityinen intressi) väistyy yleisen tarpeen (yleinen etu/intressi) tieltä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on kuitenkin lunastusamista merkittävästi lievempi ja nykyaikaisempi menettely, joka useimmissa tapauksissa takaa maanomistajallekin lunastusta taloudellisesti paremman vaihtoehdon. Vuoden 2000 MRL:n 11 §:ssä ja sen vuonna 2003 kumonneessa MRL 12a luvun säännöksissä toteutettiin säädöstasolla menettely, jossa asemakaavan maanomistajalle tuomasta arvonnoususta osa voitiin periä kunnalle sille yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvauksena. MRL 12a luvun säännöksillä saatiin aikaan menettelytapa, jossa asemaakaavaan perustuva maan arvonnousu katsottiin voitavan jakaa hyväksyttävällä tavalla ja oikeudenmukaisesti maanomistajan ja kunnan kesken.

Kuten edellä on tullut esille, Savonlinnan kaupunki on esittänyt korttelin 1 tontin 4 omistajalle useampia ehdotuksia kaavoitus sopimuksen aikaan saamiseksi. Näissä sopimuksissa/ehdotuksissa on maanomistajalle, kuten edellä on jo todettu, varattu mahdollisuus esittää omat näkemyksensä sopimusalueen kaavoittamiselle ja toteuttamiselle.

Kun edellä mainituista ehdotuksista vain 26.9.2013 päivätty luonnos "Runkosopimus Savolan alueen kehittämisestä" sisältää yksityiskohtaisempia sopimuskohtia, jotka koskevat tontin maa-alueen arvonnäilytystä ja kaavoitukseen perustuvaa sopimusalueen arvonnousun jakamista ja jakautumista sopimusalueen maanomistajien kesken, niin tarkastelen jäljempänä näitä sopimuskohtia lähemmin sen selvittämiseksi, että voidaanko niitä maanomistajan näkökulmasta pitää jollain tavoin kohtuuttomina taikka lakiin perustumattomina.

Sopimusluonnoksen kohdassa 8 kaupunki esittää, kuinka suuren osan kaupunki tulisi perimään sopimusmaksuna "kunnallistekniikan ja julkisen yhdyskunta- ja palvelurakenteen korvaamiseksi". Asuinkortteleiden osalta maksu olisi 50 prosenttia ja liikekortteleiden osalta 35 prosenttia laskennallisesta arvonnoususta. Tätä laskennallista arvonnousua selvennetään toteamalla, että sillä

tarkoitetaan kaavamuutoksen mukaista kiinteistönarvoa, josta vähennetään lähtökohtatilanteen mukainen kiinteistön arvo eli ns. Nykyarvo.

MRL 12a luvun säännöksissä ei ole tarkemmin säädetty, kuinka suuri osuus arvonnoususta voidaan sopimuksella periä maanomistajalta. MRL 12a luvussa on kuitenkin säännökset korvauksen perimisestä siltä varalta, ettei sen perimisestä synny sopimusta. Jos korvauksesta ei päästä sopimukseen, voi kunta määrätä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen, jonka suuruus MRL 91f §:n mukaan on enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Maankäyttösopimuksia koskeva säännöstö määrittelee vain kehittämiskorvauksena perittävän korvauksen enimmäismäärän (91f §); kunta voi päättää alhaisemmastakin prosenttiosuudesta.

Sopimuksella perittävän korvauksen enimmäismäärästä ei ole, kuten edellä on todettu, nimenomaista säännöstä, mutta selvää on, ettei sopimusta, jossa korvausmäärä on 60 prosenttia tai sitä alhaisempi, voida pitää kohtuuttomana puhumattakaan lainvastaisena.

Sopimusluonnoksen kohdassa 9 on lauseke, jonka mukaan määritellään osapuolten omistamien maanalueiden nykyarvo. Allekirjoittaneella ei ole paikallista asiantuntemusta lausua mitään lausekkeessa mainituista yksikköhinoista kuuta kuin, että laskentaperiaate kohtelee osapuolia tasapuolisesti.

Sopimusluonnoksen 9 kohdassa on esitetty, miten asemakaavaan perustuva arvonnousu määritellään ja miten koko sopimusalueen puitteissa syntyvä arvonnousu jaetaan sopijapuolten kesken. Valitsevien maanomistusrajojen huomioon ottamiseen, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukseen, kaavan mukaisen rakennusoikeuden tasapuoliseen jakamiseen sekä kaavan toteuttamisen edellyttämien kiinteistöjen ja muiden alueiden toteuttamiseen liittyvät kysymykset ovat seikkoja, jotka on koettu estävän parhaan mahdollisen tai edes hyvän lopputuloksen saavuttamisen kaavoituksellisin keinoin.

Sopimusluonnoksen 9 kohdan lausekkeet, jotka koskevat arvonnousun määrittämistä ja asuin- ja liikekortteleiden myyntihinnan jakamista osapuolten kesken tähtäävät järjestelyyn ja lopputulokseen, joilla edellisessä kappaleessa mainitut kaavoitukseen yleisesti liittyvät vaikeudet voidaan välttää ja samalla saavuttaa kaavalle asetetut ja asetettavat tavoitteet. Kun koko sopimusalueen puitteissa syntyvä arvonnousu jaetaan kunkin osapuolen sopimusalueella omistaman maan pinta-alojen suhteessa, voidaan kaava laatia kiinnittämättä huomiota olemassa oleviin omistusrajoihin. Järjestely toteuttaa erinomaisella tavalla maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja rakennusoikeuteen perustuvan arvonnousun tasapuoliseen jakautumiseen liittyvät vaatimukset eli vaatimukset, joiden toteuttaminen on kaavoituksessa muutoin vaikeasti ratkaistavissa.

Arvonnousun määrittämistä ja myyntihinnan jakamista koskevat lausekkeet muistuttavat läheisesti ratkaisuja, joilla maanomistajien tasapuolista kohtelua ja arvonnousun tasapuolista jakautumista toteutetaan kiinteistönmuodostamislain (594/1995) 12 luvun rakennusmaan järjestelystä ja maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvun kehittämisalueista annetuilla säännöksillä.

Tiivistelmä

Sopimusluonnoksessa (26.9.2013) esitetyillä sopimuskohdissa, jotka koskevat maanomistajien yhteistyötä (kohta 6), maankäyttösopimuksia ja esisopimuksia (kohta 8) ja alueiden nykyarvoa,

arvonnousua sekä myyntihintojen jakamista osapuolten kesken (kohta 9), on kysymys aivan samoista tavoitteista ja päämääristä, jotka on ilmaistu kiinteistönmuodostamislain 12 luvun rakennusmaan järjestelyä ja maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvun kehittämisalueita koskevissa säännöksissä.

Kuten edellä on todettu, on mainittuja KML:n ja MRL:n säännöksiä pidetty keinona sovittaa toisaalla alueen yksityisten maanomistajien keskinäiset intressit ja toisaalla yksityisten maanomistajien suhde kuntaan modernilla ja oikeudenmukaisella tavalla toisiinsa. MRL 12a luvun maankäyttösopimuksen sallimista ja sopimuksen tekemistä koskevat säännökset ovat vuorostaan mahdollistaneet KML 12 luvun ja MRL 15 luvun säännöksiä kevyemmän tavan toteuttaa noiden säännösten keskeiset tavoitteet turvautumatta KML 12 luvun ja/tai MRL 15 luvun hiukan monimutkaiseen järjestelyyn.

Sopimuksia tehdessään kaupunki on yksityisoikeudellinen toimija, sopimuskumppani, mutta kaavaa laatiessaan kaupunki käyttää sille MRL:n mukaan kuuluvaa julkista valtaa. Kaupungin maanomistajille esittämissä sopimusluonnoksissa olevat lukuisat varaukset, jotka koskevat suunnitellun asemakaavan sisältöä, johtuvat siitä, ettei kaupunki voi sopia siitä, miten se käyttää julkista valtaansa. Tämä on sanottu myös maankäyttösopimuksia koskevan MRL 91b §:n 1 momentin jälkimmäisessä lauseessa. Vastaavasti mainitun lainkohdan 2 momentissa on ikään kuin varmuuden vuoksi lausuttu se, milloin kaupunkia sitova maankäyttösopimus voidaan tehdä. Kaikista muista asioista ja järjestelyistä voidaan kaavoitukseen tähtäävissä sopimuksissa sopia niiden rajojen puitteissa, joissa sopimuksia ylipäänsä voidaan tehdä.

En näe, että allekirjoittaneelle esitetyissä asiakirjoissa olisi sopimuskohtia, jotka sisältäisivät toiseen osapuoleen kohdistuvia seikkoja, joita voitaisiin pitää painostuksen, uhkauksen taikka muita sellaisia sopimusoikeudellisesti arveluttavia asioita.

Kysymys siitä, että loukkaako maanomistajalle esitetty järjestely jotenkin maanomistajan perusoikeuksia, sulkeutuu tarkastelun ulkopuolelle jo sillä perusteella, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten järjestelyjen perustuslaillisuus on tullut tutkituksi ja selvitettyksi jo noiden säännösten säätämisen yhteydessä.

Helsingissä, helmikuun 24. Päivänä 2022

Vesa Majamaa *Vesa Majamaa*
Ympäristöoikeuden emeritusprofessori