

Oikeudellinen asiantuntijalausunto

Martti Häkkänen

Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori

OTT, TKT, KTM

Tuusulan kunnanvaltuuston päätöksestä 14.11.2022 § 133, jolla se on hyväksynyt Tuusulan yleiskaava 2040:n (kaava nro 105)

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ	I
1 Kysymyksenasettelu	2
2 Miten on ylipäänsä arvioitava MRL 39.4 §:n kannalta voimassa olevan asemakaavan alueella tapahtuvaa yleiskaavamuutosta?	3
2.1 Kaavatilanteen ja sen muutoksen kuvaus	3
2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn lähtökohdat	4
2.3 Katsaus KHO:n oikeuskäytäntöön	6
2.4 Arvio	9
3 Miten on arvioitava MRL 39.4 §:n mukaista kohtuullisuutta?	10
3.1 Lähtökohta	10
3.2 Kohtuuttomuusarvio Yhtiön Kiinteistöjen osalta	11
3.2.1 Lähtökohta	11
3.2.2 Yleiskaava-alueen aiempi käyttötarkoitus ja kaavoituksen käynnistämissopimus	11
3.2.3 Voitaisiinko alueelle laatia lainmukainen asemakaava?	13
3.2.4 Voimassa olevan asemakaavan ajantasaisuuden merkitys	15
3.2.5 Reservialuemerkinän lainmukaisuus ja kohtuullisuus	16
3.2.6 Voidaanko kohtuuttomuus oikaista korvauksella?	20
3.2.7 Onko rajoitukselle maankäytölliset perusteet?	22
3.2.8 Arvio	25
3.3 Kohtuuttomuusarvio yhdessä yhdenvertaisuuden kanssa	28
3.3.1 Lähtökohta	28
3.3.2 Maanomistuksen merkitys kaavoitusharkinnassa	29
3.3.3 Yhdenvertaisuus yksityisten maanomistajien kesken	30
3.3.4 Yhdenvertaisuus Yhtiön ja kunnan maanomistuksen kesken ...	31
3.3.5 Maankäytölliset vai maanomistukselliset perusteet?	33
3.3.6 Arvio	37
4 Johtopäätös	39

1 Kysymyksenasettelu

1. Asianajaja Juha Sario on H. G. Paloheimo Oy:n asiamiehenä pyytänyt minulta oikeudellista arviota Tuusulan kunnanvaltuuston päätöksestä 14.11.2022 § 133, jolla se on hyväksynyt Tuusulan yleiskaava 2040:n (kaava nro 1005) (jäljempänä myös ”**Yleiskaava**”).
2. H. G. Paloheimo Oy (jäljempänä myös ”**Yhtiö**”) omistaa kyseisen yleiskaavan alueella kiinteistöt Kolsa 858-405-3-398, Kolsa 3 KT 858-409-1-104, Kolsa 4 KT 858-409-3-133 ja Vantakorpi KT 858-409-1-7 (jäljempänä myös ”**Kiinteistö**”).
3. Lausuntoani on pyydetty erityisesti seuraavista kysymyksistä:
 4. 1) Miten on oikeudellisesti ylipäänsä arvioitava MRL 39.4 §:n kannalta sellaista yleiskaavan olennaista muutosta, joka tapahtuu voimassa olevan asemakaavan alueella?
 5. 2) Miten yleiskaavamuutoksen kohtuullisuutta MRL 39.4 §:n kannalta on ensin mainittuun kysymykseen annettavan vastauksen valossa arvioitava tässä tapauksessa?
6. Lausuntoani on pyydetty asetelmassa, jossa Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 20.12.2023 Nro 7469/2023 (jäljempänä myös ”**Hallinto-oikeuden päätös**”) hylännyt Yhtiön tekemän valituksen kyseisestä yleiskaavan hyväksymispäätöksestä, ja jossa Yhtiö on hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa ja tehnyt valituksen.
7. Hallinto-oikeuden päätöksellä on ratkaistu useita Tuusulan yleiskaava 2040:ää koskevia valituksia. Lausuntoni rajautuu koskemaan asiaa vain siltä osin kuin siinä on kysymys Yhtiön omistamien Kiinteistöjen aluetta koskevista kaavamerkinnöistä ja -määräyksistä.¹
8. Käytössäni on ollut valituksenalainen Helsingin hallinto-oikeuden päätös, Yhtiön Helsingin hallinto-oikeudelle tekemä alkuperäinen valitus, Tuusulan kunnan lausuma, Yhtiön vastaselitys sekä näiden asiakirjojen liitteinä olleet kaava- yms. asiakirjat. Käytössäni on lisäksi ollut Tuusulan kunnanhallituksen 18.8.2008 hyväksymä Tuusulan kunnan ja Yhtiön välillä 16.6.2008 solmittu kaavoituksen käynnistämissopimus koskien Kiinteistöjen aluetta.
9. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

¹ Yhtiön valitus on selostettu Hallinto-oikeuden päätöksen sivuilla 6–8. Hallinto-oikeuden Yhtiön valitukseen antaman hylkäävän päätöksen perustelut puolestaan on esitetty sivuilla 33–37.

2 Miten on ylipäänsä arvioitava MRL 39.4 §:n kannalta voimassa olevan asemakaavan alueella tapahtuvaa yleiskaavamuutosta?

2.1 Kaavatilanteen ja sen muutoksen kuvaus

10. Pientä 2,5 hehtaarin aluetta lukuun ottamatta Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueella on voimassa 15.12.1978 ja 17.12.1993 voimaan tullut asemakaava, jossa alue on pääosin osoitettu teollisuusalueeksi TT-merkinnällä. Asemakaavan mukaan alueella on rakennusoikeutta noin 200 000 kerrosneliometriä. Asemakaavan lisäksi alueella on voimassa Jokelan osayleiskaava vuodelta 2006. Tässä osayleiskaavassa Kiinteistöjen muodostama alue on osoitettu pääosin asuinrakentamiseen (AO, AP ja A -merkinnät) ja osin työpaikka-alueeksi (TP-merkintä).² Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alue on tällä hetkellä rakentamaton.
11. Voidaan siten sanoa, että Kiinteistöjen alue on niin voimassa olevassa asemakaavassa kuin Jokelan osayleiskaavassakin osoitettu tällä hetkellä erittäin laajamittaiseen rakentamistointaan, joka epäilyksittä on taloudelliselta arvoltaan erittäin merkittävä.
12. Asian kannalta olennaista on myös se, että Tuusulan kunta ja Yhtiö ovat solmineet 16.6.2008 kaavoituksen käynnistämissopimuksen Kiinteistöjen alueesta. Sopimuksen tarkoituksena on ollut valmistella asemakaava ja asemakaavan muutos alueelle siten, että asemakaavoitus muutettaisiin vastaamaan Jokelan osayleiskaavan mukaista käyttötarkoitusta muuttamalla alueen pääasiallinen käyttötarkoitus teollisuudesta asuntorakentamiseen. Käynnistämissopimuksen voimassaololle ei ollut sovittu mitään ajallista päättymispäivämäärää.³ Kiinteistöjen alueelle on tietojeni mukaan valmisteltu sopimuksen mukaista asemakaavoitusta useamman vuoden ajan siten, että tätä vastaava asemakaavaehdotus on ollut vuonna 2016 jo valmiina⁴. Valmistelun aikana alueella on myös ollut useita vuosia voimassa rakennuskielto.

² Jokelan osayleiskaavassa Yhtiön omistamille Kiinteistölle on kohdistettu A-, AP- ja AO-alueille noin 60 000 kerrosneliometriä rakennusoikeutta oletuksin, että 40 hehtaarin alueista noin 60 % eli 24 hehtaaria voidaan osoittaa tonttimaaksi tyypillisellä tehokkuusluvulla 0,25. Vaikka kyse on arviosta, se kuitenkin nähdäkseni osoittaa Jokelan osayleiskaavan mahdollistaman asemakaavallisen rakennusoikeuden mittakaavan.

³ Tuusulan kunta, kunnanhallitus (kokouspvm 18.8.2008), 410 § ja Khall § 360/23.6.2008.

⁴ Käytössäni olleen vuoden 2016 asemakaavaehdotuksen mukaan kokonaiskerrosala olisi ollut noin 151 000 kerrosneliometriä.

13. Käynnistämissopimuksen mukainen asemakaavoitus ei kuitenkaan ole tullut lainvoimaiseksi ymmärtääkseni lähinnä siksi, että Tuusulan kunta ja Yhtiö Kiinteistöjen omistajana eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen lopullisen maankäyttösovituksen sisällöstä.
14. Valituksenalaisen Tuusulan yleiskaava 2040:n merkintöjen mukaan edellä kuvattu Yhtiön omistamien Kiinteistöjen muodostama alue on osoitettu selvästi suurimmalta osaltaan M-merkinnällä metsätaloukseen. M-merkintään liittyy lisäksi viivoituksella osoitettu reservialue-merkintä, jonka mukaan alueen suunnitteluun voidaan ryhtyä aikaisintaan yleiskaavan tavoitevuoden 2040 jälkeen. Kaavamerkintöjen mukaan M- ja reservimerkinnän muodostamalla kaava-alueella on sallittua harjoittaa (vain) metsätaloutta ja mm. korvata jo olemassa olevia rakennuksia. M-merkinnän lisäksi Kiinteistöjen alueelle on osoitettu niiden kokonaispinta-alaan nähden suppeahko työpaikkojen alue TP-merkinnällä ja luonnonsuojellisesti merkittäviä, mutta kokonaispinta-alaan nähden pienempiä alueita sl-merkinnällä.
15. Näin ollen voidaan sanoa, että Yhtiön omistamien Kiinteistöjen kaavoituksellinen käyttötarkoitus muutetaan Tuusulan yleiskaava 2040:llä liki *täysin toiseksi* kuin mitä se nyt voimassa olevien asemakaavan ja Jokelan osayleiskaavan mukaan on. Voidaan sanoa, että uudella yleiskaavalla poistetaan Yhtiön Kiinteistöiltä yleiskaavassa osoitetut määrältään ja varmasti taloudellisilta arvoiltaan erittäin merkittävät rakentamismahdollisuudet liki täysin. Uusi yleiskaava on sisällöltään myös ilmeisessä ristiriidassa Tuusulan kunnan ja Yhtiön 16.6.2008 solmiman kaavoituksen käynnistämissopimuksen tavoitteiden kanssa.

2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn lähtökohdat

16. Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat niukat siitä, miten on ylipäänsä arvioitava voimassa olevan asemakaavan alueella tapahtuvan yleiskaavan muutoksen lainmukaisuutta.
17. Maankäyttö- ja rakennuslain 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Edelleen maankäyttö- ja rakennuslain samaisen 42.3 §:n toisessa virkkeessä todetaan, että yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettuna asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Toisin sanoen voimassa oleva asemakaava niin sanotusti syrjäyttää alueellaan voimassa olevan yleiskaavan.

18. Näiltä osin muodollinen lähtökohta on sikäli selkeä, että yleiskaavan muuttaminen voimassa olevan asemakaavan alueella asemakaavan kanssa olennaisestikaan ristiriitaiseksi, ei sellaisenaan muuta tai kumoa voimassa olevaa asemakaavaa. Näin ollen yleiskaavamuutos ei suoraan vaikuta alueen maanomistajan tai muunkaan oikeudenhaltijan käyttövaltaan.
19. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän kokonaisuuden kannalta em. muodollinen lähtökohta on nähdäkseni sinänsä paikkansa pitävä. Asia ei kuitenkaan ole, eikä voi olla, sikäli suoraviivainen, etteikö yleiskaavamuutoksella olisi lainkaan merkitystä arvioitaessa yleiskaavan mahdollista kohtuuttomuutta myös voimassa olevan asemakaavan alueella.
20. Asemakaavan taustalla tapahtuvalla yleiskaavan olennaisella muutoksella voidaan nähdä olevan ainakin seuraavia välillisiä vaikutuksia maanomistajan oikeudelliseen asemaan:
- 1) Uusi yleiskaava estää MRL 42.1 §:n nojalla ja yleiskaavan ohjausvaikutuksen (MRL 42.1 § ja MRL 54.1 §) takia voimassa olevan asemakaavan muuttamisen mihinkään muuhun käyttötarkoitukseen kuin uuden yleiskaavan mukaiseen;
 - 2) Uusi yleiskaava voi velvoittaa kuntaa ryhtymään MRL 51 §:n nojalla asemakaavan saattamiseksi ajantasaiseksi eli vastaamaan uutta yleiskaavaa. Vaikutus korostuu, jos voimassa oleva asemakaava tulkitaan vanhentuneeksi (MRL 60 § ja 61 §);
 - 3) Mahdollisuudet poiketa voimassa olevasta asemakaavasta MRL 171 §:n nojalla myönnettävällä poikkeamisluvalla rajoittuvat, koska uudelle yleiskaavalle annetaan käytännössä vahvaa merkitystä poikkeamisharkinnassa.
21. Vaikutusten osalta on kiinnitettävä huomiota myös seuraavaan. Jos yleiskaavamuutoksen kohteena on alue, jonka asemakaavan mukaista rakennusoikeutta on käyttämättä, tulee tämä käyttämätön rakennusoikeus näiden välillisten vaikutusten kannalta poistumaan.⁵ Sen sijaan, jos kyse on alueesta, jonka asemakaavan mukainen rakennusoikeus on jo toteutettu, mahdollinen uuden yleiskaavan pohjalta laadittava asemakaava ei sellaisenaan poista jo rakennettujen rakennusten käyttämää rakennusoikeutta, koska uusi asemakaava ei velvoita jo olemassa olevien rakennusten purkamiseen tai muuhunkaan muuttamiseen. Muuttaminen on

⁵ Yleiskaavamuutos, jolla alueen voimassa olevaan yleiskaavaan perustuva rakentamismahdollisuus poistetaan osoittamalla alue rakennusoikeudettomaksi uudella yleiskaavalla, ei tietenkään poista voimassa olevaan asemakaavaan perustuvaa rakennusoikeutta välittömästi. Sen sijaan yleiskaavan ohjatessa asemakaavoitusta tulee voimassa olevan asemakaavan mukainen käyttämätön rakennusoikeus poistumaan tai ainakin supistumaan yleiskaavan pohjalta aikanaan laadittavassa asemakaavassa. Tällöin joudutaan arvioimaan sitä, täyttääkö tällainen asemakaava MRL 54.3 §:ssä säädetyt edellytykset, ja jos täyttää, niin toisaalta arvioimaan sitä, onko maanomistajalla oikeus vaatia rakennusoikeuden heikennyksestä korvausta MRL 101 §:n perusteella. Ks. tästä teemasta lähemmin Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely, Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen, Helsinki 2016, s. 491–515.

toteutettavissa vain, jos maanomistaja näin jostain syystä vapaaehtoisesti haluaa tehdä, taikka jos uusi kaava mahdollistaa alueen lunastamisen esimerkiksi kunnan omistukseen, jolloin kunta voi näin hankkimansa omistuksen nojalla päättää alueen käytöstä.

22. Näin ollen jo rakennettu asemakaava (rakennusoikeus) nauttii vahvempaa pysyvyyttä myöhempiä yleis- ja asemakaavakaavamuutoksia (rakennusoikeuden heikennyksiä) vastaan kuin rakentamaton asemakaava (sen osoittama käyttämätön rakennusoikeus).
23. Kuten edellä jo todettiin (luku 2.1), Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueella ei tällä hetkellä ole olemassa rakennuksia. Tällöin mahdollinen yleiskaavan muutos aiheuttaa myös olemassa olevan rakennusoikeuden poistumisen yleiskaavamuutosta vastaavasti.

2.3 Katsaus KHO:n oikeuskäytäntöön

24. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan nostaa esille muutama tapaus, joissa on arvioitu varsin saman tyyppistä asetelmaa kuin Tuusulan tapauksessa.
25. Ensinnäkin tapauksessa KHO 2008:14 (ks. alla) on arvioitu sitä, millä tavalla voimassa olevan asemakaavan alueella muutettavan oikeusvaikutteisen yleiskaavan vaikutuksia tulisi arvioida erityisesti MRL 39.4 §:ssä tarkoitetun kohtuuttomuuskiellon kannalta.
26. KHO 2008:14: ”Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt osayleiskaavan, jossa oli osoitettu katuyhteys kohtaan, jossa se halkaisi yhtiön omistaman tontin kahteen osaan. Tontin katualueeksi yleiskaavassa osoitetulla alueella oli vuonna 1990 rakennettu kerrosalintaan 3 519 neliömetrin suuruinen liikerakennus. Yleiskaavan sisältövaatimuksia, mukaan lukien kohtuuttomuuskielto, oli tarkasteltava ottaen huomioon yleiskaavan tarkkuustaso. Asiassa oli ratkaistava, aiheutetaanko yleiskaavan pohjalta laadittavalla asemakaavalla kaavan erilaiset vaikutukset kokonaisuutena arvioituna yhtiölle maanomistajana kohtuutonta haittaa. Tontti sijaitsi yleiskaavan aluekeskustoimintojen alueella, jolla kaavaselostuksen mukaan oli tarkoitus lisätä rakentamistehokkuutta. Alueelle oli yleiskaavan pohjalta laadittavissa sellainen asemakaava, joka yleiskaavassa osoitetusta katualueesta huolimatta asiaa kokonaisuutena arvioitaessa täytti maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentin sisältövaatimukset.”
27. Korkein hallinto-oikeus totesi ensinnäkin arvion lähtökohdan muodostavan MRL 42.3 §:n säännös, jonka mukaan yleiskaava ei ole voimassa asemakaavan alueella muutoin kuin asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan perustanut arviotaan vain tämän muodollisen lähtökohdan varaan. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus ensinnäkin viittasi maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä lausuttuun:

28. "Yleiskaava samoin kuin maakuntakaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Säännös vastaisi myös nykyisen rakennuslain maanomistajan asemaan kohdistuvaa oikeussäännöstä. Kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus maanomistajan kannalta. Kohtuullisuusharkintaan vaikuttavat luonnollisesti yleiskaavan oikeusvaikutukset. Rakentamiseen kohdistuvat oikeusvaikutukset ovat ehdolliset 43 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla, ellei kaavassa nimenomaisesti ole 43 §:n 2 momentin nojalla toisin määrätty. Rajoitukset voivat laissa säädetyillä edellytyksillä johtaa lunastukseen tai korvaukseen."⁶
29. Korkein hallinto-oikeus lähti siitä, että asiassa on otettava huomioon hallituksen esityksessä todetulla tavalla kaavoitusratkaisun muodostama kokonaisuus maanomistajan kannalta. Lähtökohdan muodosti korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sinänsä se, että koska yleiskaava ei ole voimassa asemakaavan alueella, ei yleiskaavasta aiheudu välittömiä maankäytön rajoituksia. Koska yleiskaavassa oli kuitenkin edellytetty, että alueen asemakaava laaditaan yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukaisesti pitäen ohjeena hyväksyttyä yleiskaavaa, tuli asiassa arvioida yleiskaavan vaikutusta maanomistajan asemaan kokonaisuutena siten,
30. ” - onko yleiskaavan pohjalta laadittavissa asemakaava, joka kaavan erilaiset vaikutukset kokonaisuutena arvioituna täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentissa asemakaavalle kohtuullisuuden suhteen asetettavat vaatimukset.”
31. Korkein hallinto-oikeus sinänsä hylkäsi kaavasta tehdyt valitukset ja pysytti kaupungin päätöksen yleiskaavan hyväksymisestä. Perusteluissaan se totesi ensinnäkin, että yleiskaavan pohjalta ei liene yleiskaavan tarkkuustason takia laadittavissa sellaista asemakaavaa, jolla valittajan tontti voitaisiin säilyttää ilman sitä, että yleiskaavassa osoitettu katualue tulee halkaisemaan tontin. Ratkaisevaksi näyttäisi kuitenkin muodostuneen se, että vaikka yleiskaavasta johtuikin tällaiset vaikutukset tontinomistajan asemaan, samalla yleiskaavalla oli edellytetty, että alueen rakennustehokkuutta nostetaan. Rakennustehokkuuden nosto tulisi siten koskemaan myös halkaisun kohteena olevaa tonttia. Erityisesti tähän viitaten korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavaratkaisu saattoi täyttää asemakaavan sisältövaatimukseen kuuluvan kiellon aiheuttaa kohtuutonta haittaa maanomistajalle (MRL 54.3 §).⁷

⁶ HE 101/1998 vp, s. 75.

⁷ Korkein hallinto-oikeus viittasi lyhyesti lisäksi MRL 104.3 § ja 108.1 §:iin, joiden nojalla muutettavan asemakaavan alueella tontin omistajalla on oikeus lunastuskorvaukseen kiinteistöstä ja sillä olevista rakennuksista. Nyt käsillä olevan Tuusulan yleiskaavan osalta tämä argumentointi ei kuitenkaan olisi mahdollista, koska, kuten jäljempänä tuodaan esille, M-aluemerkintä ei oikeuta maanomistajaa korvauksiin. Näin ollen ennakkoidulla oikeudella korvaukseen ei voida argumentoida kohtuullisuusarviossa ainakaan samalla tavoin.

32. Olennaista on kiinnittää huomiota nimenomaan siihen, että korkein hallinto-oikeus arvioi yleiskaavan MRL 39.4 §:ssä tarkoitettua kohtuullisuutta simuloimalla sellaisena asemakaavan, joka olisi yleiskaavan pohjalta mahdollista laatia ja arvioi tämän asemakaavan kohtuullisuutta nimenomaan asemakaavan kohtuullisuutta koskevan MRL 54.3 §:n kannalta.
33. Toiseksi voidaan viitata tapaukseen KHO 2011:54. Asiassa ei sinänsä ollut kysymys voimassa olevan asemakaavan alueella tapahtuvasta yleiskaavan muuttamisesta, vaan ikään kuin suoraan MRL 39.4 §:ssä tarkoitettua kohtuuttoman haitan arvioimisesta yleiskaava-asiassa. Tässä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan jo edellä tapauksen KHO 2008:16 yhteydessä viittaamansa kokonaisvaltaisen arvioinnin lisäksi muun ohella oikeuskirjallisuuteen, jonka mukaan huomioon tuli kohtuullisuusarviossa ottaa myös muun muassa kaavoitettavan alueen aikaisempi käyttötarkoitus toteamalla seuraavasti:
34. ”Lain esitöiden mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentin mukaisen kohtuuttoman haitan arvioimisessa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus. Oikeuskirjallisuuden mukaan maanomistajalle aiheutuvaa haittaa arvioidaan suhteessa suunnitelmaan kokonaisuudessaan, **alueen aikaisempaan käyttötarkoitukseen**, aluevarausten kehittymiseen aikaisemmista suunnitelmista sekä erityisesti paikallisten olosuhteiden asettamiin vaatimuksiin. Arvioinnissa otetaan huomioon maanomistajalle yleiskaavasta tuleva hyöty, alueen sijainti, muiden maankäyttötarpeiden painavuus ja muiden maanomistajien kohtelu kaavoituksessa.” (lihavointi MH)
35. Kolmanneksi, vaikka asiassa ei ollut kysymys asemakaavan taustalla tapahtuvan yleiskaavamuutoksen vaikutusten arvioimisesta, voidaan viitata tapaukseen KHO 2008:60 (ks. alla).
36. KHO 2008:60: ”Teollisuusrakennusten korttelialuetta oli laajennettu kolmen asuinkäytössä olevan kiinteistön alueelle. Asemakaava aiheutti asuinkiinteistöjen omistajille kiinteistöjen asuinkäytössä olevien osien menettämisen. Asemakaavan laajennuksella oli asetettu asuinkiinteistöjen omistajille kohtuuton rajoitus. Teollisuustoiminnan harjoittajan lisämaan tarve ei ollut sellaisenaan riittävä peruste asuinkiinteistöjen menettämisen aiheuttavan kaavan laatimiseen. Asemakaava, joka oli toteutettavissa myös niin, että teollisuustoimintoja sijoitettiin asuinkiinteistöjen välittömään läheisyyteen, ei täyttänyt liioin terveellisyysvaatimusta ja salli asuinkiinteistöjen omistajien elinympäristön laadun merkityksellisen heikentämisen.”
37. Tapauksessa asemakaavan muutoksella oli laajennettu teollisuusaluetta kolmen lähialueen asuinkiinteistön ”päälle”. Asemakaava ei sellaisenaan aiheuta *suoria* oikeusvaikutuksia näiden kiinteistöjen osalta: Se ei se velvoita niitä purkamaan, muuta alueen omistussuhteita, eikä estä niiden käyttämistä nykyiseen käyttötarkoitukseen. Asemakaava kuitenkin mahdol-

listaa sellaisen tonttijaon laatimisen, joka käytännössä voi luoda tontinosan lunastussäännösten (kiinteistönmuodostamislaki 62–62 b §) kautta lunastusoikeuden teollisuusalueen nykyisen omistajalle suhteessa näin asuinkiinteistöihin. Korkein hallinto-oikeus ei rajautunut tarkastelemaan vain ensin mainittuja asemakaavan suoria muodollisjuridisia vaikutuksia, vaan se ikään kuin ”simuloi” asemakaavan mahdollistaman tonttijaon laatimisen ja siihen liittyvät suorat oikeusvaikutukset katsoen, että tästä muodostui asuinkiinteistöjen omistajiin kohdistuva pakkolunastusuhka. Uhan se katsoi olevan vastoin MRL 54.3 §:stä johtuvaa vaatimusta, jonka mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle sellaista kohtuutonta haittaa, jota ei voida mm. asemakaavalle asetettuja tavoitteita vaarantamatta saavuttaa.

38. Yhteenvedona voidaan todeta, että korkein hallinto-oikeus ei ole rajautunut tarkastelemaan voimassa olevan asemakaavan taustalla tapahtuvan yleiskaavan muutoksen laillisuutta vain sen muodollisen lähtökohdan mukaan, että yleiskaava ei ole MRL 42.3 §:n mukaan voimassa asemakaava-alueella muutoin kuin asemakaavan muuttamisen osalta. Päinvastoin korkein hallinto-oikeus näyttäisi arvioineen vaikutuksia varsin kokonaisvaltaisesti painottaen esimerkiksi kysymystä siitä, olisiko yleiskaava-alueelle mahdollista laatia sellainen asemakaava, joka täyttää asemakaavan lainmukaisuuden vaatimukset (tässä erit. MRL 54.3 §). Merkitystä on annettu myös kaava-alueen aiemmalle käyttötarkoitukselle (KHO 2011:54).

2.4 Arvio

39. Yhtiö on vedonnut Helsingin hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessaan siihen, että Tuusulan yleiskaava 2040:llä heikentää olennaisesti Yhtiön omistamien Kiinteistöjen käyttömahdollisuuksia (rakentamismahdollisuuksia), vaikka uusi yleiskaava ei välittömästi muutaakaan alueen käyttömahdollisuuksia voimassa olevan asemakaavan takia. Kuten edellä luvussa 2.1 jo todettiin, nähdäkseni voimassa oleviin yleis- ja asemakaavoihin verrattuna uuden Tuusulan yleiskaava 2040:n voidaan todellakin nähdä olevan olennainen heikennys.
40. Hallinto-oikeuden oikeudellinen arviointi on näiltä osin ollut nähdäkseni erittäin suppea. Päätöksen perusteluissa yleiskaavan vaikutuksia on arvioitu lähinnä seuraavasti:
41. ”Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on laaja harkintavalta sen suhteen, missä järjestyksessä se haluaa alueitaan kehitettävän. Kun maankäyttö- ja rakennuslaissa on nimelliset säännökset siitä, millä edellytyksillä yleiskaava voidaan hyväksyä, aiemmin hyväksytyistä yleiskaavasta tai asemakaavasta ei sellaisenaan muodostu estettä

laatia kunnan maankäyttötarpeiden muuttuessa alueelle tulevaa asemakaavoitusta toisenlaiseen maankäyttöön ohjaavaa yleiskaavaa. Hallinto-oikeus myös toteaa, ettei yleiskaava ole voimassa asemakaava-alueella muutoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.” (s. 34–35)

42. Hallinto-oikeuden keskeiset oikeudelliset perustelut näyttäisivät rakentuneen sen argumentoinnin varaan, että (1) kunnalla on laaja harkintavalta kaavoituksessa, (2) alueella aiemmin voimassa oleva yleis- tai asemakaava ei muodosta estettä näiden muuttamiselle, ja että (3) yleiskaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 42.3 §:n mukaan voimassa asemakaavan alueella muutoin kuin asemakaavan muuttamisvaikutuksen osalta.
43. Argumentit sinänsä kuvaavat voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain sisältöä sellaisena kuin se on ja ovat oikeastaan itsestään selviä. Ongelmallista ei olekaan se, mitä päätöksestä näin näiltä osin voimassa olevasta oikeudesta todettu, vaan se, mitä siitä puuttuu.
44. Hallinto-oikeuden päätöksestä puuttuu nähdäkseni täysin sellainen kokonaisvaltainen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoitus- ja lupajärjestelmän kokonaisuuteen pohjautuva arviointitapa kuin mitä korkein hallinto-oikeus on soveltanut (ks. edellä KHO 2008:14). Arvioimatta näyttäisivät jääneen liki täysin nimenomaan uuden yleiskaavan vaikutukset Yhtiön asemaan maanomistajana, mikä on MRL 39.4 §:n soveltamisen kannalta olennaista.
45. Seuraavassa tarkastellaan sitä, miten tällainen kohtuullisuusarvio tulisi suorittaa.

3 Miten on arvioitava MRL 39.4 §:n mukaista kohtuullisuutta?

3.1 Lähtökohta

46. Maankäyttö- ja rakennuslain 39.4 §:n mukaista kohtuuttomuutta tulee arvioida yhtäältä itsenäisenä kysymyksenä (1) kiinnittämällä huomiota vaikutuksiin Yhtiön omistamien Kiinteistöjen kannalta. Toisaalta kohtuuttomuutta tulee tarkastella (2) kiinnittämällä huomiota yleiskaavan aiheuttamien rajoitusten kohdentumiseen yhdenvertaisella (PL 6 §) tavalla.
47. Seuraavassa tarkastellaan kysymystä näiden kahden eri näkökulman kautta.

3.2 Kohtuuttomuusarvio Yhtiön Kiinteistöjen osalta

3.2.1 Lähtökohta

48. Maankäyttö- ja rakennuslain 39.4 §:n mukainen kohtuuttomuusarvio tulee edellä kuvatulla tavalla tehdä kokonaisvaltaisena arviona. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa merkitystä tulee nähdäkseni antaa ainakin seuraaville kysymyksille:

- 1) Mikä on ollut yleiskaavoitettavan alueen aiempi käyttötarkoitus?
- 2) Voitaisiinko Yhtiön Kiinteistöjen alueelle laatia uuden yleiskaavan puitteissa asemakaavan sisältövaatimukset täyttävä asemakaava (erit. MRL 54.3 §)?
- 3) Mikä merkitys arviossa on annettava voimassa olevan asemakaavan mahdolliselle vanhentuneisuudelle (erit. MRL 60 § ja MRL 61 §)?
- 4) Voidaanko yleiskaavasta johtuva Yhtiön Kiinteistöihin kohdistuva rajoitus oikeuttaa tai ikään kuin oikaista viittaamalla korvausmahdollisuuteen (erit. MRL 101 §)?
- 5) Mikä merkitys on annettava M-alueeseen kohdistuvalle suunnittelun yli 16 vuodeksi jäädyttävälle yleiskaavan reservialuemerkinälle (erit. MRL 36 § ja MRL 51 §)?

49. Seuraavassa arvioidaan kohtuullisuutta näiden kysymysten valossa.

3.2.2 Yleiskaava-alueen aiempi käyttötarkoitus ja kaavoituksen käynnistämissopimus

50. Kuten edellä jo tuotiin esille, korkein hallinto-oikeus on todennut muun ohella tapauksen KHO 2011:54 yhteydessä, että arvioitaessa yleiskaavan kohtuullisuutta maanomistajan kannalta MRL 39.4 §:n mukaan on arvion oltava luonteeltaan kokonaisvaltaista. Tässä arviossa on otettava huomioon useita tekijöitä, joista yksi on alueen aiempi käyttötarkoitus:

51. ” - - maanomistajalle aiheutuvaa haittaa arvioidaan suhteessa - - alueen aikaisempaan käyttötarkoitukseen, - - ”

52. Edellä luvussa 2.1 on kuvattu sitä, että Yhtiön Kiinteistöjen aiempi käyttötarkoitus niin voimassa olevan Jokelan osayleiskaavan kuin asemakaavan mukaan on laajamittainen rakentamistoiminta (voimassa olevan asemakaavan mukaan rakennusoikeutta on n. 200 000 kerrosneliometriä). Uudella yleiskaavalla käytännössä poistetaan tämän rakennusoikeuden yleis-

- kaavallinen, ja siten ajan myötä myös asemakaavamuutoksen myötä asemakaavallinen, rakennusoikeus. Alueella voi M-merkinnän ja reservialuumerkinnän takia harjoittaa vain metsätaloutta ja pysyttää, korjata ja laajentaa olemassa olevia rakennuksia. Tällä hetkellä Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueella ei ole rakennuksia, joten kaavamääräys ei anna Yhtiölle tältä kannalta mitään käyttömahdollisuutta. Alueen käyttötarkoitus muuttuu siten objektiivisesti ottaen käyttötarkoitukseltaan käytännössä miltei täysin toiseksi.
53. Asiassa on olennaista nähdäkseni myös se edellä esiin tuotu seikka (luku 2.1), että Tuusulan kunta ja Yhtiö ovat solmineet 16.6.2008 Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueesta kaavoituksen käynnistämissopimuksen. Käynnistämissopimuksen tarkoituksena on ollut valmistella asemakaava ja asemakaavan muutos alueelle siten, että asemakaavoitus muutettaisiin vastaamaan Jokelan osayleiskaavan mukaista käyttötarkoitusta muuttamalla alueen pääasiallinen käyttötarkoitus teollisuudesta asuntorakentamiseen. Käynnistämissopimuksen voimassaololle ei ollut sovittu mitään ajallista päättymispäivämäärää.⁸ Kiinteistöjen alueelle on tietojeni mukaan valmisteltu käynnistämissopimuksen mukaista asemakaavoitusta useamman vuoden ajan siten, että tätä vastaava asemakaavaehdotus on ollut vuonna 2016 jo valmiina. Valmistelun aikana alueella on myös ollut useita vuosia voimassa rakennuskielto.
54. Käynnistämissopimuksen mukainen asemakaavoitus ei kuitenkaan ole tullut lainvoimaiseksi ymmärtääkseni lähinnä siksi, että Tuusulan kunta ja Yhtiö Kiinteistöjen omistajana eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen lopullisen maankäytösopimuksen sisällöstä.
55. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaan maankäytösopimuksilla (ml. kaavoituksen käynnistämissopimuksilla) ei voida sitovasti sopia tulevan asemaakaavan sisällöstä. Varsinaista maankäytösopimusta ei myöskään voida ylipäänsä tehdä sitovasti ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Säännöksen mukaan kaavoituksen käynnistämissopimus voidaan kuitenkin tehdä osapuolia sitovasti tätä ennen.
56. Osapuolet voivat siten sopia sitovasti siitä, että kunta käynnistää asemakaavoituksen, jolloin kaavoituksen käynnistämättä jättäminen muodostaa lähtökohtaisesti sopimusrikkomuksen, vaikka sopimuksella ei voitaisikaan sopia sitovasti tulevan asemakaavan sisällöstä.⁹

⁸ Tuusulan kunta, kunnanhallitus (kokouspvm 18.8.2008), 410 § ja Khall § 360/23.6.2008.

⁹ Ks. tarkemmin Häkkänen, Martti: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset – oikeudellinen selvitys maankäytösopimuksia koskevista käytänteistä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4, Helsinki 2020, s. 52–54. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6>.

57. Vaikka onkin niin, että kaavoituksen käynnistämissopimus tai mahdollinen maankäyttöso-
pimus ei voi estää kuntaa (hallinto-oikeudellisesti) saattamasta voimaan toisen sisältöistä
asemakaavaa kuin on sovittu, ei olemassa oleva sopimus voi olla asiassa merkityksetön.
Päinvastoin arvioitaessa nyt Tuusulan yleiskaava 2040:n MRL 39.4 §:ssä tarkoitettua koh-
tuuttomuutta *kokonaisarviona* Yhtiön aseman kannalta, on sopimukselle annettava asiassa
merkitystä. Nähdäkseni tehty kaavoituksen käynnistämissopimus ilmentää nimenomaan
sitä, että sekä Tuusulan kunnan että Yhtiön yhteisenä tavoitteena on ollut alueen osoittami-
nen Jokelan osayleiskaavan mukaiseen asuntorakentamiskäyttöön. Tähän nähden sopimus-
alueen käytön jäädyttäminen M- ja Res-merkinnöin on selvästi vastoin tehtyä sopimusta.
58. Nähdäkseni tämä uuden yleiskaavan aiheuttama liki täydellinen käyttötarkoituksen yleiskaa-
vallinen muutos alueen aiempaan käyttötarkoitukseen samoin kuin osapuolten 16.6.2008
solmiman kaavoituksen käynnistämissopimuksen tavoitteisiin nähden on otettava MRL 39.4
§:n kohtuullisuusarviossa huomioon nimenomaan kohtuuttomuutta lisäävänä tekijänä.

3.2.3 *Voitaisiinko alueelle laatia lainmukainen asemakaava?*

59. Valituksenalaisen yleiskaavan kohtuullisuutta MRL 39.4 §:n kannalta on arvioitava erityi-
sesti korkeimman hallinto-oikeuden tapauksen KHO 2008:16 valossa kokonaisarvion poh-
jalta. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, *mahdollistaisiko uusi oikeusvaikutteinen
yleiskaava MRL 54 §:stä johtuvat vaatimukset täyttävän asemakaavan laatimisen alueelle.*
Tällaista arviointitapaa voidaan nimittää esimerkiksi tulevan asemakaavan simuloinniksi.
60. Arvioitaessa sitä, minkälainen asemakaava Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueelle olisi
mahdollista rakennusoikeuksien kannalta laatia, voidaan huomiota kiinnittää seuraavaan.
Luonnonsuojelumerkinnät (sl) todennäköisesti estäisivät ainakin merkittävän rakennusoi-
keuden osoittamisen näille alueille. Yleiskaavan ohjausvaikutuksen (MRL 42.1 § ja MRL
54.1 §) takia M-alueelle, joka muodostaa suurimman osan Kiinteistöjen alueesta, ei voida
osoittaa kuin korkeintaan vähäistä rakentamista ilman, että asemakaava muodostuu yleis-
kaavan ja siten lainvastaiseksi. Sen sijaan työpaikka-alueelle (TP-merkintä) voidaan osoittaa
rakennusoikeutta uuden yleiskaavan puitteissa. Tätä aluetta ei myöskään koske yleiskaavan
reservialuemerkinä ja siten suunnittelun lykkääminen aina vuoteen 2040 saakka.

61. On ylipäänsä – joskin lähinnä teoreettisesti – mahdollista tarkastella Kiinteistöjen muodostamaa aluetta niin, että sille nyt voimassa olevan asemakaavan mukainen noin 200 000 kerrosneliömetrin suuruinen rakennusoikeus ikään kuin sijoitettaisiin tulevassa asemakaavassa kokonaan TP-alueelle. En tunne aluetta niin tarkasti, että voisin arvioida olisiko tämä missä määrin mahdollista, mutta uskaltaisin arvioida, että nykyisen yleiskaavan mahdollistama rakennusoikeutta vastaavaa rakentamisen määrää ei ole mahdollista Kiinteistöjen muodostaman alueen laajuus huomioiden sijoittaa pelkästään TP-alueelle kuin hyvin rajatussa määrin¹⁰. Näin ollen arvioitaessa sitä, minkälainen asemakaava Kiinteistöjen alueille olisi uuden yleiskaavan puitteissa mahdollista laatia, voidaan varmastikin tehdä johtopäätös, jonka mukaan tässä asemakaavassa osoitettava rakennusoikeus tulisi olemaan selvästi pienempi.
62. Uudessa, nyt valituksenalaisessa, yleiskaava 2040:ssä Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueelle on osoitettu noin 11 hehtaarin suuruinen TP-alue, jolle voidaan ylipäänsä osoittaa rakennusoikeutta. Jonkinlaisena tyypillisenä suunnittelullisena hahmotelmana voidaan lähteä esimerkiksi siitä, että noin 60 % alueesta olisi osoitettavissa rakennusoikeudelliseksi korttelialueeksi (n. 6,6 hehtaaria). Puolestaan tyypillisellä tehokkuusluvulla 0,4 tämä tarkoittaisi noin 26 000 kerrosneliometriä rakennusoikeutta. Näin ollen nykyisen noin 200 000 kerrosneliömetrin rakennusoikeus tulisi supistumaan noin 174 000 kerrosneliometriä. Voidaan siten sanoa, että selvästi suurin osa (noin 87 %) rakennusoikeudesta tulisi siten poistumaan Yhtiön omistamilta Kiinteistöiltä Tuusulan yleiskaava 2040:n voimaantulon myötä.
63. Toisaalta asemakaavan simuloinnin osalta ongelmalliseksi muodostuu M-alueelle yleiskaavassa osoitettu reservialuemerkinä, jolla alueen suunnittelu on jäädytetty vuoteen 2040 sakka. Sen nojalla voidaan todeta, että kaavamerkinä ainakin lähtökohtaisesti estänee ylipäänsä minkään asemakaavan laatimista alueelle ennen vuotta 2040. Näiltä osin voidaan oikeastaan sanoa, että yleiskaava ei ylipäänsä mahdollista asemakaavan laatimista ennen vuotta 2040, mikä sellaisenaan on otettava huomioon MRL 39.4 §:n kohtuullisuusarviossa nimenomaan kaavaratkaisun kohtuuttomuutta lisäävänä tekijänä Yhtiön kannalta.

¹⁰ Käytännössä TP-alueelle tulisi kaavoittaa korkeaa tai muutoin poikkeuksellisen tehokasta rakentamista, jotta vastaava 200 000 kerrosneliömetrin rakennusoikeuden määrä olisi sille sijoitettavissa.

3.2.4 *Voimassa olevan asemakaavan ajantasaisuuden merkitys*

64. Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueella on voimassa asemakaava, joka on tullut voimaan 15.12.1978 ja 17.12.1993. Käytössäni olleiden tietojen mukaan Yhtiön tällä hetkellä omistamille Kiinteistöille osoitettu asemakaavan mukainen rakennusoikeus on tällä hetkellä täysin käyttämättä. Tuusulan kunnan Helsingin hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa todetaan, että voimassa oleva asemakaava olisi jollain tavalla vanhentunut¹¹. Käytössäni olleiden tietojen mukaan asemakaavan ajantasaisuutta tai vanhentuneisuutta ei kuitenkaan ole arvioitu (tehty päätöstä) kunnassa nimenomaan MRL 60 §:ssä säädettyssä merkityksessä.
65. Arvioitaessa yleiskaavan oikeusvaikutuksia Yhtiön omistamien Kiinteistöjen osalta toteamus on kuitenkin keskeinen. MRL 60.1 §:n mukaan yli 13 vuotta voimassa olleen ja merkittävältä osalta toteuttamatta olevan (rakennusoikeus on merkittäviltä osin toteuttamatta) asemakaavan nojalla ei saa myöntää rakennuslupaa sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden. Jos kunta toteaa asemakaavan vanhentuneeksi rakentamislupaa ei MRL 61 §:n mukaan saa myöntää ennen asemakaavan muuttamista ajanmukaiseksi. Olennaista on, että kunnan päätöksellä, jolla asemakaava mahdollisesti todetaan vanhentuneeksi, tulee voimaan MRL 53.1 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan muuttamista varten suoraan MRL 61 §:n nojalla.
66. Vaikka varsinaista ajanmukaisuuden arviointia koskevaa hallintopäätöstä ei olisi tehty, Tuusulan kunnan lausuma, jos sillä tarkoitetaan vanhentuneisuutta MRL 60 §:n kannalta, on asiassa oikeudelliselta kannalta aivan olennainen. Nimittäin jos kunta tulkitsee voimassa olevan asemakaavan vanhentuneeksi, seuraa suoraan MRL 60 §:stä, että käyttämättä olevan rakennusoikeuden käyttäminen mitä suurimmalla todennäköisyydellä estyy. Ja jos uusi yleiskaava tulee voimaan Kiinteistöjen alueella muuntaen alueen luonteen suurimmalta osalta metsätalousalueeksi, mahdollisen ajanmukaisuuden arvioinnin seurauksena ei M-alueelle voida yleiskaavan ohjausvaikutuksen takia laatia muun sisältöistä asemakaava kuin

¹¹ Ks. Tuusulan kunnanhallituksen lausunto, s. 124, jossa todetaan, joskin lyhykäisesti, mutta MRL:n säännösten valossa varsin olennaisella tavalla seuraavaa: ”Yleiskaava ohjaa kuitenkin asemakaavamuutosta ja Palojoenpuiston teollisuusrakennusten ja –laitosten asemakaava (TT) voidaan nähdä vanhentuneen. Asemakaava on vuodelta 1970 ja on pääosin toteuttamaton. Tämä antaa syyn tarkistaa maankäyttöä yleiskaavassa.”.

sellainen, jossa alue osoitetaan niin ikään metsätaloustalouteen M-merkinnällä. Reservialue-merkinnällä kunta on kuitenkin sitonut kaavoitusharkintaansa siten, että alueen yleis- tai asemakaavoittamista ei aloiteta ennen kuin yleiskaavan tavoitevuosi 2040 on saavutettu.

67. Reservialuemerkintää voidaan oikeastaan tulkita myös niin, että Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueelle ei ole ylipäänsä mahdollista laatia asemakaavaa. Siis ei edes sellaista edellä kuvatun kaltaista asemakaavaa, jossa alue osoitettaisiin M-alueeksi.
68. Syntyy siis eräänlainen lain säännösten ja kaavamerkinnän ristiriita, kun kunnalle voi syntyä velvollisuus asemakaavan päivittämiseen, jos se toteaa sen vanhentuneeksi, mutta reservialuemerkintä ”estää” asemakaavoittamisen aloittamisen ennen vuotta 2040.
69. Näin syntyy kiinteistönomistajan kannalta äärimmäisen ongelmallinen tilanne. Voimassa olevan asemakaavan mukainen maankäyttömahdollisuus estyy MRL 60 §:n ja MRL 61 §:n nojalla, jos asemakaava tulkitaan vanhentuneeksi. Tämä velvoittaa kunnan muuttamaan asemakaavan ajantasaiseksi, mutta se ei voi laatia alueelle muun sisältöistä asemakaava kuin itse yleiskaavassa osoittamansa mukaisen asemakaavan. Samalla yleiskaavassa on kuitenkin määrätty reservialuemerkinnällä, että suunnittelua ei aloiteta ennen tavoitevuotta 2040(!).
70. Nähdäkseni mahdollinen voimassa olevan asemakaavan vanhentuminen ja siitä johtuva rakentamisen estyminen ja mahdollinen rakennuskielto (jos asemakaava todetaan päätöksellä vanhentuneeksi) MRL 60 § ja 61 §:n nojalla sekä reservialuemerkinnällä määrätty pidättyminen suunnittelun aloittamisesta ennen vuotta 2040, on otettava MRL 39.4 §:n mukaisessa kokonaisharkinnassa huomioon kohtuuttomuutta Yhtiön kannalta lisäävänä tekijänä.

3.2.5 *Reservialuemerkinnän lainmukaisuus ja kohtuullisuus*

71. Tuusulan kunnan Helsingin hallinto-oikeudelle (jota lausuntoa ei ole selostettu hallinto-oikeuden päätöksessä) antamasta lausunnosta käy ilmi, että yleiskaavan reservialuemerkinnällä ja siihen liittyvällä M-merkinnällä on ollut tarkoituksena ilmeisesti lähinnä ajoittaa alueen kehittäminen tapahtuvaksi myöhemmin tavoitevuoden 2040 jälkeen.¹² Kunnalla on si-

¹² Ks. Tuusulan kunnanhallituksen lausunto 14.11.2022, s. 124–125.

nänsä laaja harkintavalta erilaisten kaavamerkintöjen käyttämisen osalta. Samankaltaisia reservialuumerkintöjä on sinänsä käytetty kaavoituksessa myös muiden kuntien yleiskaavoissa, joskaan näissä ei näyttäisi olevan mitään varsinaisia jäädyttäviä aikamääreitä.

72. Kaavamerkinnän mielekkyys on kuitenkin kyseenalainen ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusjärjestelmän systematiikka. Yleiskaavalla varataan alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin ja yleiskaava on siten tältä kannalta katsottuna mahdollistava. Yleiskaava ei kuitenkaan tuota, eikä se maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä voikaan tuottaa tiiviin kaupunkimaisen ja laajamittaisen rakentamisen edellytyksenä olevaa rakennusoikeutta siinä mielessä, että sen nojalla voitaisiin myöntää esimerkiksi rakennuslupia.¹³ Yleiskaavan mukainen rakentaminen edellyttää asemakaavan laadintaa, jonka osalta kunnalla on niin sanottu kaavoitusmonopoli. Siihen sisältyy kunnalla oleva suunnittelun kannalta tärkeä mahdollisuus ajoittaa asemakaavan laadinta ja yleiskaavassakin rakentamiseen osoitetun alueen kehittäminen siten kuin kunta harkintansa puitteissa näkee tarkoituksenmukaiseksi.
73. Kaavoitusmonopoliin sisältyvään ajoitusmahdollisuuteen liittyy se, että yksittäisellä kiinteistönomistajalla ei ole niin sanotusti subjektiivista oikeutta saada kuntaa oikeusteitse laatimaan yleiskaavan mahdollistavaa asemakaavaa. Vaikka kunnalle katsottaisiin syntyvän MRL 51 §:ssä tarkoitettu velvollisuus asemakaavan laatimiseen, ei kuntaa voida oikeudellisesti pakottaa asemakaavan laadintaan. Näin on siitäkkin huolimatta, että MRL 177 §:n nojalla ympäristöministeriö voi määrätä kunnan asemakaavan laatimiseen, koska tällaisia määräyksiä ei käytännössä ole juurikaan annettu. Yksityinen kiinteistönomistaja voi myös tehdä kunnalle aloitteen asemakaavan laatimiseksi. Jos kunta antaa tähän kielteisen päätöksen ja kiinteistönomistaja valittaa päätöksestä aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, ja vaikka korkein hallinto-oikeus katsoisi kunnalle syntyneen MRL 51 §:n nojalla velvollisuuden asemakaavan laadintaan, se voi vain palauttaa asian uudelleen harkittavaksi kuntaan. Se ei voi päätöksellään korvata kunnan kaavapäätöstä tai antaa sitä muunkaan tahon tehtäväksi.
74. Tätä kunnan kaavoitusmonopolia ja siihen sisältyvää vahvaa ajoittamismahdollisuutta silmällä pitäen Tuusulan yleiskaava 2040:ään sisältyvä M-alueita koskeva reservimerkintä, jos

¹³ Poikkeuksena ovat lähinnä eräissä kyläalueiden yleiskaavat (MRL 44 §), ranta-alueita koskevat yleiskaavat (72 §) ja tuulivoimarakentamisen mahdollistavat yleiskaavat (MRL 77a §), joiden nojalla rakennuslupa yleiskaavassa osoitettuun rakentamiseen voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella ilman asemakaavaa. Eri asia on, että yleiskaava kyllä tuottaa siinä mielessä rakennusoikeutta, että yleiskaavan sisältyvät käyttötarkoituseräilykset (esim. asuntorakentamiseen) ja mahdolliset rakennusoikeuksien määriä koskevat määräykset ohjaavat oikeudellisesti tulevaa asemakaavoitusta siten, että toisaalta kunta ei voi myöskään lähtökohtaisesti asemakaavoittaa rakentamiseen osoitetulle yleiskaava-alueelle muuta kuin sen mitä yleiskaavassa on osoitettu.

- sen tarkoituksena on vain ajoittaa tulevaa maankäyttöä, on nähdäkseni tarpeeton ainakin siltä osin kuin sen tarkoituksena on ikään kuin jäädyttää suunnittelu määrävuotteen 2040. Sillä ei siis nähdäkseni saavuteta mitään sellaista lisäarvoa, mikä ei olisi jo muutoinkin mahdollista.
75. Päinvastoin kaavamerkintä on epäselvä, ellei lainvastainen. M-merkinnän ja reservialuumerkinnän tavoiteltu vaikutus on sinänsä selkeä: Aluetta voi käyttää metsätalouden harjoittamiseen, nykyisiä rakennuksia voidaan käyttää nykyiseen tarkoitukseensa ja mm. korvaava rakentaminen on mahdollista. Toisaalta tässä yhteydessä on huomattava se, että Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueella ei tällä hetkellä ole lainkaan rakennuksia, joten kaavamääräys ei näiltä osin tuota tai pysytä mitään olemassa oleviin rakennuksiin liittyviä käyttömahdollisuuksia. Epäselvyys koskee kaavamerkinnän oikeusvaikutuksia siltä osin kuin merkinnän mukaan merkinnän vaikutusalueella ei voida ryhtyä laatimaan yleis- tai asemakaavamuutosta (suunnittelemaan) ennen tarkastelujakson päättymistä eli vuotta 2040¹⁴.
76. Epäselvyys syntyy siitä, että MRL 36 §:ssä on säädetty nimenomaisesti yleiskaavan osalta, että ”Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla.”. MRL 51 § ensimmäisessä momentissa puolestaan on säädetty kunnan asemakaavan laadintavelvollisuudesta siten, että ”Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.” ja MRL 51 §:n toisessa momentissa, että ”Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.”.
77. Kuten maankäyttö- ja rakennuslakia koskevissa hallituksen esityksissä on todettu, säännökset ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä tarkoitettujen laadintatarpeen ilmaisevien olosuhteiden täytyessä kunnalle syntyy velvollisuus kaavojen laatimiseen. Se ei siis voi pidäytyä kaavan laadinnasta tällaisissa tilanteissa.¹⁵ Kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, kysymys on nimenomaan oikeus-, ei tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ratkaistavasta asiasta¹⁶.

¹⁴ Kaavaselostuksessa tosin on todettu, että ”Alueita voidaan tarvittaessa tutkia kaavoitettavaksi aikaisemmin, jos tulee tarpeita sijoittaa alueille muita toimintoja, esimerkiksi työpaikkoja Jokelan radan varrelle.”. Ks. kaavaselostuksen s. 42. Osoitteessa: https://www.tuusula.fi/tuusula/attachments/text_editor/38581.pdf?name=Hyv%C3%A4ksytyy%20selostus%20YK%202040

¹⁵ Ks. HE 101/1998 vp, s. 73 yleiskaavan ja s. 78 asemaakaavan laadintatarpeenosalta sekä MRL 51 §:n muutosta koskevan HE 334/2014 vp:n osalta s. 15. Kuten hallituksen esityksistä selvästi käy ilmi, laadintavelvollisuus syntyy kuntaan kohdistuvana yleisenä velvoitteena, vaikka esimerkiksi yksittäisellä maanomistajalla ei olekaan tätä vastaavaa oikeutta vaatia kaavan laadintaa tai muuttamista ikään kuin subjektiivisena oikeutena.

¹⁶ Ks. esim. Hallberg ym. 2015, s. 267 (MRL 36 §) ja s. 346 (MRL 51 §).

78. On siis oikeudelliselta kannalta mahdollista, ja ehkä todennäköistäkin, että kunnalle syntyy oikeusharkintaisesti ratkaistava velvollisuus yleis- ja/tai asemakaavan laatimiseen reservi-merkinnän alueelle MRL 36 §:n ja/tai MRL 51 §:n nojalla jo aiemmin kuin reservialuumerkinnällä tarkoitettu tavoitevuosi 2040 on koittanut, jolloin syntyy ristiriita nimenomaisen lain säännöksen ja kaavamerkinnän välille. Tällaisessa tilanteessa kaavoitusvelvollisuutta on arvioitava nimenomaan lain säännösten, eikä niiden kanssa ristiriidassa olevien kaavamerkintöjen perusteella. Kaavaan ei tule sisällyttää, eikä oikeudelliselta kannalta voidakaan, sisällyttää merkintöjä tai määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa lain säännösten kanssa.
79. Korkein hallinto-oikeus on lukuisissa tuomioissaan tarkastellut joko pääasiallisesti tai juttuun liittyvänä osakysymyksenä kaavamerkintöjen ja -määräysten selkeyttä kaavan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Merkintöjen ja määräysten tulee olla kaavan oikeusvaikutusten kannalta yhtäältä selkeitä. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on antanut merkitystä sille, ettei kaavamerkintöjen tai -määräysten tulisi olla sellaisia, että niillä säädetään toisin jostain sellaisesta kysymyksestä, josta on lain tasolla jo nimenomaisesti säädetty.¹⁷ Näiltä osin voidaan viitata tapaukseen KHO 2017:64, jossa korkein hallinto-oikeus totesi seuraavaa:
80. ”Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että lunastus- ja korvausvelvollisuuden edellytyksistä asemakaava-alueella säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tähän nähden SL-alueen kaavamääräys, jonka mukaan maanomistajalla olisi oikeus määrääjän jälkeen hakea alueen lunastustoimitusta, on oikeusvaikutuksiltaan epäselvä.”
81. Muun ohella tähän perustuen korkein hallinto-oikeus kumosi valtuuston päätöksen kaavan hyväksymisestä ja hallinto-oikeuden päätöksen, jolla kaavasta tehdyt valitukset oli hylätty.
82. Kuten edellä todettiin, reservialuumerkintä on kunnalla oleva kaavoitusmonopoli huomioiden yhtäältä tarpeeton, jos sen tarkoitus on vain suunnittelun ajoittaminen. Olettaen siis, että alue on osoitettu M-alueeksi ”vain väliaikaisesti” (yli 16 vuodeksi) tarkoituksin kuitenkin osoittaa se myöhemmin rakentamiskäyttöön tai muuhun kuin metsätaloustaloustalouteen. Toisaalta se on ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain kaavojen laadintatarvetta koskevien säännösten kanssa ainakin siltä osin kuin sillä on jäädytetty kaavoitus määräajaksi vuoteen 2040.

¹⁷ Ks. esim. KHO 2022:3, KHO muu päätös H3685/2021, KHO 2020:112 ja KHO 2018:51.

83. Kaavamerkintään liittyvää jäädytysvaikutus on siten otettava huomioon Yhtiön kannalta MRL 39.4 §:n mukaista kohtuuttomuutta lisäävänä tekijänä, koska MRL 36 § ja MRL 51 §:n säännöksissä on osaltaan kysymys myös kiinteistönomistajan oikeusturvasta.

3.2.6 *Voidaanko kohtuuttomuus oikaista korvauksella?*

84. Voidaan tietenkin argumentoida myös niin, että vaikka yleis- ja/tai asemakaavoituksessa maanomistajalle asetettaisiin MRL 39.4 §:n tai MRL 54.3 §:n vastaisesti kohtuuton rajoitus, tai jos maanomistajia kohdellaan tällaisten rajoitusten asettamisessa yhdenvertaisuuden (PL 6 §) vastaisesti, kohtuuttomuus ja/tai yhdenvertaisuusongelmat ovat joko poistettavissa tai ainakin liudennettavissa esimerkiksi viittaamalla maanomistajan mahdollisuuteen saada aikanaan käyttörajoituksesta korvausta esim. MRL 101 §:n nojalla. Maanomistajien keskinäisen yhdenvertaisuuden osalta puolestaan voidaan viitata siihen, että kaava-alueen maanomistajien keskinäistä yhdenvertaisuutta tasoitellaan maankäyttösopimuksin (MRL 91 b §) siten, että arvokkaampia alueita saaneilta leikataan osa arvonnoususta pois, jolloin heidän suhteensa vähemmän arvokkaita alueita saaneisiin maanomistajiin ikään kuin tasoittuu.
85. Näin asiaa ei kuitenkaan tulisi oikeuskirjallisuudessa esitettyjen tulkintojen mukaan arvioida, koska MRL 54.3 §:ssä tarkoitettulla asemakaavan kohtuuttomuuskiellolla ja MRL 101 §:n kohtuullisuuteen liittyvillä sääntelyillä on erilaiset tehtävät. MRL 101 §:n säännös koskee nimenomaan lunastus- ja korvausvelvollisuutta silloin, kun asemakaava on saatettu voimaan vastoin MRL 54.3 §:ssä säädettyä kieltoa. Kirjallisuudessa tämä on todettu seuraavasti:
86. ”Arvioitaessa, onko kaava lainvastainen maanomistajalle aiheutuvan kohtuuttomuuden vuoksi, ei perusteena saa käyttää sitä, että maanomistaja mahdollisesti voi sada alueensa lunastetuksi. Lunastus tai mahdollinen korvaus on seurausta kaavan lainvastaisuudesta, eikä kaavaa voida todeta lainmukaiseksi sillä, että on mahdollisuus vaatia kuntaa lunastamaan alue.”¹⁸
87. Tämä on myös tietyllä tavalla välttämätön lähtökohta sääntelyn systematiikan kannalta, koska jos MRL 101 §:n lunastus- ja korvausvelvollisuudella voitaisiin aina oikeuttaa myös MRL 54.3 §:n mukaan kohtuuttomaksi katsottavia asemakaavoja, ei MRL 54.3 §:llä olisi

¹⁸ Ks. Hallberg, Pekka – Haapana, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 3., uudistettu painos, Helsinki 2015, s. 398. Ks. myös Häkkänen 2016, s. 185–186, jossa on todettu, että MRL 54.3 §:n kohtuuttomuuskiellolla ja MRL 101 §:n lunastus- ja korvausvelvollisuussääntelyllä on erilaiset oikeusfunktionaaliset tehtävät, vaikka niissä molemmissa käytetäänkin kohtuuttomuustermiä.

- juuri merkitystä kaavan lainmukaisuuden arvioinnissa, kun mikä tahansa jopa kaikki käyttömahdollisuudet kiinteistönomistajalta poistava asemakaava olisi silloin aina saatettavissa voimaan. Tällainen lopputulema – siis tulkinta – ei nähdäkseni voi olla mahdollinen lain sanamuotojenkaan valossa, eikä siten voida vastata lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitustakaan.
88. Toisaalta tulkinta on myös sikäli perusteltu, että toimivalta yleis- ja asemakaavojen kohtuuttomuuden (MRL 39.4 § ja MRL 54.3 §) osalta kuuluu eri viranomaiselle kuin kaavasta johdettavan käyttörajoituksen kohtuullisuuden arviointi lunastus- ja korvausvelvollisuuden osalta (MRL 101 §). Ensin mainitun osalta toimivalta on hallinto-oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella, jälkimmäisen osalta lunastustoimituksella ja mahdollisesti maa-oikeudella ja korkeimmalla oikeudella, jos lunastustoimituksesta valitetaan. Näin ollen korkein hallinto-oikeus ei voida perustaa kaavaratkaisun laillisuusarviota ainakaan olennaisilta osin arvioon siitä, onko maanomistajalla oikeus saada korvausta MRL 101 §:n nojalla, koska tämän säännöksen osalta toimivaltainen lunastustoimitus voi päättyä myös toisen suuntaiseen ratkaisuun olematta sinänsä sidottu korkeimman hallinto-oikeuden arvioon asiasta.¹⁹
89. Toisaalta asia ei ole käytännössä aivan näin yksinkertainen. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus näyttäisi kylläkin antaneen MRL 101 §:n säännökselle viitteenomaista merkitystä arvioidessaan yleiskaavan kohtuuttomuutta. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2011:54 korkein hallinto-oikeus lausui MRL 101 §:n merkityksestä kohtuullisuusarviossa seuraavasti:
90. ”Näin ollen valittajien tiloille osayleiskaavassa osoitetuille V-alueille ja SL-alueelle oli hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Kun otettiin lisäksi huomioon valittajien tilojen sijainti kaupunkialueella ja toisen tilan alueelle osayleiskaavassa osoitettu asuntoalue (A) sekä maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:ssä säädetty lunastusvelvollisuus, osayleiskaavasta ei aiheutunut maanomistajille kohtuutonta haittaa eikä vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ollut syrjäytetty.”
91. Nähdäkseni kyseisellä KHO:n tapauksella ei kuitenkaan seuraavista syistä ole olennaista, jos mitään merkitystä, nyt käsillä olevan asian kannalta arvioitaessa MRL 101 §:n mukaisen korvauksen merkitystä yleiskaavan MRL 39.4 §:ssä tarkoitetun kohtuuttomuuden kannalta.

¹⁹ Korkein hallinto-oikeus on korvaussäännöksiin viitattaessaan nähdäkseni yleensä kuitenkin varsin varovainen siinä, millä tavoin se korvausmahdollisuuteen viittaa. Se ei esimerkiksi useinkaan totea, että maanomistajalla ”on oikeus korvaukseen”, vaan pikemmin se tyytyy vain ”ottamaan huomioon korvausmahdollisuuden”. Tämä perustelutapa onkin sikäli perusteltua, että esimerkiksi kysymys siitä, syntyykö kunnalle MRL 101 §:n nojalla ylipäänsä lunastus- tai korvausvelvollisuutta suhteessa maanomistajaan, ei kuulu korkeimman hallinto-oikeuden, vaan lunastustoimituksen (tai korvaustoimituksen) toimivaltaan. Tällöin valitusasteena toimii viimekädessä maa-oikeus ja mahdollisesti myös korkein oikeus, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus siis varoo ottamasta ikään kuin aineellisoikeudellisesti (sitovaa) kantaa korvausvelvollisuuden olemassaoloon, koska jos korvausvelvollisuutta ei tulkittaisikaan olevan olemassa, se voisi asettaa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siten lopputuleman oikeudellisesti varsin ongelmalliseen valoon.

92. Nimittäin nyt käsillä olevassa Tuusulan yleiskaava 2024:n osalta korvauskysymyksen ennakointi tai muukin tarkastelu on näyttäisi olevan epäolennaista. MRL 101 §:n mukaan lunastus- ja korvausvelvollisuus voi nimittäin koskea yleis- tai asemakaavassa maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia. Kun yleiskaavassa Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alue on suurimmalta osoitettu nimenomaan metsätalousalueeksi M-merkinnällä, ei yleiskaava taikka sen pohjalta (simuloimalla ratkaisussa KHO 2008:14 arvioidulla tavalla) laadittava yleiskaavakaan ilmeisesti tuottaisi Yhtiölle oikeutta saada kunnalta tästä korvausta, ellei yleiskaavan merkintöjen (reservialue ja M-merkintää koskevat selvennykset) tulkittaisi asettavan erityisiä rajoituksia.
93. Sen sijaan tapauksessa KHO 2011:54 kysymys oli valittajan kiinteistölle yleiskaavassa osoitettujen V- ja SL-merkintöjen eli virkistys- ja luonnonsuojelualueiden vaikutuksista. Toisin kuin M-merkintä, josta Tuusulan yleiskaava 2040:n osalta on kysymys, V- ja SL-merkinnät ovat sellaisia MRL 101 §:ssä tarkoitettuja maankäyttöön vaikuttavia määräyksiä, joiden nojalla MRL 101 §:n mukainen lunastus- ja korvausvelvollisuus voi tulla kyseeseen.
94. Yhteenvedona voidaan todeta, että varsinkaan Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueelle osoitetun M-merkinnän kohtuullisuusarviossa ei kohtuullisuutta voida em. syistä oikeuttaa MRL 101 §:n säännöksen tuottamaan lunastus- ja korvausvelvollisuuteen viittaamalla²⁰.
- 3.2.7 *Onko rajoitukselle maankäytölliset perusteet?*
95. Maankäyttö- ja rakennuslain 39.4 §:n mukaisessa kohtuullisuusarviossa merkitystä on myös sillä, minkälaisilla maankäytöllisillä perusteilla rajoitusta on perusteltu (ks. erityisesti edellä viitatut tapaukset KHO 2011:54 ja KHO 2008:60). Painavilla maankäytöllisillä perusteilla voidaan tietenkin asettaa pidemmälle meneviä rajoituksia maanomistajan asemaan, mutta päinvastoin perusteiden ollessa kevyempiä kohtuuttomuuskynnys voi ylittyä helpommin.
96. Tuusulan kunta on Helsingin hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa perustellut M-merkintää ja reservialuemarkintää Yhtiön Kiinteistöjen osalta lähinnä seuraavasti (s. 124):

²⁰ Mahdollinen lunastusvelvollisuus voi koskea lähinnä Yhtiön omistavien Kiinteistöjen sitä pientä osaa, joka yleiskaavassa on merkitty suojelualueeksi (sl), jos alue joskus asemakaavassa sellaiseksi osoitettaisiin.

97. ”Yleiskaava ohjaa kuitenkin asemakaavamuutosta ja Palojoenpuiston teollisuusrakennusten ja –laitosten asemakaava (TT) voidaan nähdä vanhentuneen. Asemakaava on vuodelta 1970 ja on pääosin toteuttamaton. Tämä antaa syyn tarkistaa maankäyttöä yleiskaavassa. Radan varrelle yleiskaavassa osoitetaan työpaikkatoimintoja. Tämä alue voidaan kaavoituksen näkökulmasta toteuttaa reservialuetta aikaisemmin.”
98. ”Reservimerkinnän alla oleva maa- ja metsätalousaluemerkintä mahdollistaa kiinteistöllä metsänhoitotoimenpiteet. Metsälaki on voimassa ja metsähoidolliset toimenpiteet ovat sallittuja. Mikäli reservimerkinnän alla olisi esimerkiksi asumisen- tai työpaikkojen aluevaraus, ei metsälaki olisi voimassa. Reservimerkintä ei ole aluevarausmerkintä, joten se sellaisenaan ei olisi mahdollinen. Reservimerkintä on ympäristöministeriön Maankäyttö- ja rakennuslakioppaan 11 Yleiskaavamerkinnät ja - määräykset mukaan alueiden erityisominaisuuksia ilmaiseva merkintä, joita käytetään yleensä kehittämistavoite- ja aluevarausmerkintöjen kanssa päällekkäisinä. Siksi ne ovat rasteri- tai pistekatkovivamerkintöjä.”
99. Hallinto-oikeus on puolestaan todennut maankäytöllisistä perusteista seuraavaa (s. 35):
100. ”Kunta on esittänyt yhdyskuntarakenteeseen liittyviä hyväksyttäviä maankäytöllisiä perusteita yleiskaavan M-merkinnälle. Kun edellä todetun lisäksi otetaan huomioon, että kysymyksessä olevat kiinteistöt on osoitettu yleiskaavassa M-kaavamerkinnän ohella myös reservialueeksi sekä osittain TP-alueiksi, ei yleiskaavaratkaisusta ole katsottava näiltä osin aiheutuvan maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Yhtiön alueelle laatimalla asemakaavalla ja siihen liittyvillä yhtiön ja kunnan välillä käydyillä maankäytösopimusneuvotteluilla ei ole oikeudellista merkitystä yleiskaavan lainmukaisuutta arvioitaessa. Kaavaratkaisua ei ole pidettävä muutoinkaan valituksessa esitetyillä perusteilla yleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten vastaisena.”
101. Kunta on perustellut rajoituksia erityisesti asemakaavan vanhentuneisuudella ja sillä, että jos alue osoitettaisiin asumisen tai työpaikkojen alueeksi, sillä ei olisi voimassa metsälaki. Nähdäkseni tällaiset perustelut ovat siinä määrin kevyitä ja epäselviä, että ne eivät voi täyttää maankäytöllisille perusteille asettuja vaatimuksia, kun huomioidaan se kuinka olennaisia ja järeitäkin oikeudellisia rajoituksia kaavalla asetetaan Yhtiölle Kiinteistöjen omistajana.
102. Hallinto-oikeus ei perusteluissaan viittaa kunnan toteamuksiin asemakaavan vanhentuneisuudesta. Sen sijaan hallinto-oikeus viittaa kohtuuttomuusarviossaan siihen, että rajoitusten asettaminen liittyisi yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Niin ikään se kiinnittää huomiota siihen, että nimenomaan reservialuemerkintä tuottaisi ilmeisesti jotakin ”hyötyä” rajoitusten kohteena olevalla Yhtiölle ja siihen, että kun osa Yhtiön Kiinteistöistä on osoitettu TP-alueiksi (siis rakennusoikeudellisiksi), niin Yhtiölle jää jäljelle vielä jotain hyötyä.

103. Hallinto-oikeuden perustelut ovat sikäli kiinnostavia, että kunnan lausunnosta ei oikeastaan käy selville se, miksi yhdyskuntarakenteen kehittäminen on edellyttänyt nimenomaan Yhtiön Kiinteistöjen käyttötarkoituksen osoittamista M-alueeksi ja reservialueeksi. Lausunnossa kyllä viitataan siihen, että ”kunnalla on kaavoitusmonopoli” ja että ”kunta päättää ajankohdan, milloin alueet asemakaavoitetaan”. Niin ikään todetaan, että Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alue (Palojoenpuisto) ei ole ollut useaan vuoteen mukana kaavoitusohjelmassa.
104. Kuten jo totesin (luku 3.2.5), kun kunnalla on kunnan lausunnossakin todetulla tavalla kaavoitusmonopoli, se voisi ajoittaa alueiden kehittämisen joka tapauksessa, vaikka alue olisi M- ja reservialuemerkinän sijaan osoitettu asuin- ja työpaikka-alueeksi. Nähdäkseni – ainakaan asiakirjojen valossa – mitään varsinaista ymmärrettävää maankäytöllistä perustetta ei ole esitetty kunnan lausunnossa, eikä hallinto-oikeuden päätöksessäkään.
105. Hallinto-oikeus on perusteluissaan lisäksi viitannut reservialuemerkinään ilmeisesti siinä merkityksessä, että se tuottaisi Yhtiölle Kiinteistöjen omistajana hyötyä. Totean ensinnäkin, että kunta ei lausunnossaan tällaista perustelua ole nähdäkseni esittänyt. On sinänsä totta, että pelkkään M-merkintään nähden reservialuemerkinä sentään mahdollistaa, että alueelle ehkä vuoden 2040 jälkeen voidaan kaavoittaa rakentamista. M-merkintä yhdistettynä reservialuemerkinään on Kiinteistön omistajan kannalta siten parempi kuin pelkkä M-merkintä.
106. Tällainen arviointitapa on kuitenkin ongelmallinen. Maankäyttö- ja rakennuslain 39.4 §:ssä tarkoitettuna kohtuuttomuuden arvioinnissa on edellä todetulla (ks. luvut 2.3 ja 3.2.2) tavalla korkeimman hallinto-oikeuden (ks. erit. KHO 2011:54) oikeuskäytännön mukaan kiinnitettävä huomiota nimenomaan aluetta koskevaan aiempaan käyttötarkoitukseen suhteessa uuden kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen. Kun aiemmassa Jokelan osa yleiskaavassa Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alue on osoitettu laajamittaiseen rakentamiseen ilman mitään ajallista jäädytystä, merkitsee reservialuemerkinä tähän nähden tietenkin aivan selvää heikennystä.
107. Hallinto-oikeus viitannut myös siihen, että koska osa Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueesta osoitetaan uudessa yleiskaavassa TP-merkinnällä (jota siis ei koske reservialueen jäädytysvaikutus, vaan sitä voidaan ryhtyä suunnittelemaan jo aiemmin), vaikuttaa tämä kohtuullisuusarvioon kohtuullisuutta lisäävästi. Totean näiltäkin osin, että kunta ei itse ole vedonnut tähän seikkaan omassa lausunnossaan. Hallinto-oikeuden perustelu on näiltä osin

nähdäkseni asianmukainen ja TP-merkintä on sellainen, että näiltä osin yleiskaava mahdollistaa Yhtiön omistamien Kiinteistöjen käytön rakentamiseen ilman ajallista rajoitusta. Näin ollen tämä näkökohta voidaan nähdäkseni ottaa huomioon kohtuullisuutta arvioitaessa.

108. Kuten edellä jo todettiin (luku 3.2.3), TP-alue on kuitenkin vähäisen pieni osa Yhtiön omistamasta laajasta alueesta. Nyt voimassa olevien yleis- ja asemakaavan mukainen n. 200 000 kerrosneliömetrin suuruinen rakennusoikeus tulee uudessa yleiskaavassa ja sen pohjalta laadittavassa asemakaavassa supistumaan merkittävästi. Kuten edellä todettiin, TP-alueelle on mahdollista sijoittaa tästä rakennusoikeudesta vain marginaalisen pieni osa, jolloin on kyseenalaista, voidaanko TP-merkinnälle lopulta antaa suurtakaan merkitystä kohtuullisuusarviossa.
109. Kuten edellä jo tuotiin esille, yleiskaavan kohtuullisuusarviossa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan huomioon otettavien arviointikriteereiden valossa (luvut 3.2.2–3.2.6) Tuusulan yleiskaava 2040:llä muutetaan aivan olennaisella tavalla Yhtiön omistamien Kiinteistöjen käyttömahdollisuuksia huonompaan suuntaan. Voidaan jopa sanoa, että olennaisin osa rakennusoikeuksista tullaan käytännössä poistamaan alueelta, ja joka tapauksessa alueen kehittäminen tullaan jäädyttämään kaavamerkinnöillä ainakin vuoteen 2040.
110. Kaavaratkaisulle kunnan lausunnossa ja hallinto-oikeuden päätöksessä esiintuodut ns. maankäytölliset perusteet – ainakin objektiivisesti tarkastellen – ovat joko täysin ylimalkaisia tai sikäli epäolennaisia, että niiden perusteella on vaikea ymmärtää, miksi niistä on johtunut vaatimus tai tarve Yhtiön omistamien alueiden osoittamiseen M-alueeksi reservimerkinnöin.
111. Voidaan siten tehdä johtopäätös, jonka mukaan asiassa ei ole esitetty sellaisia maankäytöllisiä perusteita, joilla voitaisiin oikeuttaa Tuusulan yleiskaava 2040:llä Yhtiölle Kiinteistöjen omistajana aiheutettavat MRL 39.4 §:ssä tarkoitetut kohtuuttomat seuraamukset.

3.2.8 Arvio

112. Arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän näkökulmasta Tuusulan yleiskaava 2040:n tosiasiallisia kokonaisvaikutuksia Yhtiön asemaan Kiinteistöjen omistajana Yhtiöön nähden näyttäisi syntyvän voimakas (rakentaminen voi estyä voimassa olevan asemakaavan puitteissa, jos se tulkitaan vanhentuneeksi), pitkäkestoinen (vähintään 16 vuotta) ja korvaukseton (MRL 101 §:ää ei pääsääntöisesti sovelleta M-alueeseen) käytönrajoitus ainakin M-

- alueen osalta. M-alueen muodostaessa suurimman osan Kiinteistöjen alueesta, on juuri M-merkinnän ja sitä koskevan reservialuemerkinän yhteisvaikutus olennainen.
113. Sinänsä pitkällekin meneviä rajoituksia voidaan asettaa, mutta näillä tulisi silloin olla korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan maankäytölliset perusteet. Tietenkin mitä pidemmälle meneviä rajoituksia asetetaan, sitä painavampien maankäytöllisten perusteiden tulee olla ja päinvastoin. Nyt käsillä olevassa asiassa rajoitus, ja varsinkin muutos aiempaan kaavoitustilanteeseen nähden, on olennainen, oikeastaan totaalinen, jolloin maankäytöllisten perusteiden tulisi olla nähdäkseni painavat ja selkeästi osoittavissa olevat.
114. Kuten edellä todettiin, niin kunnan lausunnossa kuin hallinto-oikeuden päätöksessä esitetyt maankäytölliset perusteet ovat nähdäkseni niin ylimalkaiset ja epäselvät, että niiden perusteella ei nähdäkseni voida oikeuttaa muutoin MRL 39.4 §:n vastaista kaavaratkaisua.
115. Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että MRL 39.4 §:ssä on kysymys perustaltaan myös perus- ja ihmisoikeuksina suojatusta omaisuudesta. Säännös ilmentää siten lakitasoisesti perus- ja ihmisoikeuksista johtuvia rajoitteita sille, kuinka pitkälle käyväällä tavalla kunnan on mahdollista kaavoituksella puuttua yksityiseen omaisuuteen. Säännöstä on siten perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tulkittava tällöin niin sanotusti perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti eli niitä edistäen silloin, kun säännös jättää tulkinnallista liikkumavaraa²¹.
116. Perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslaista antamassaan lausunnossa kiinnittänyt nimenomaan huomiota erilaisten kieltojen ja rajoitusten pitkään kestoon seuraavasti:
117. ”Käytännössä mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiseksi voivat valiokunnan mielestä aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestoista. Niiden määräaikaishuomioon sisältyy kuitenkin menettelyllinen tae siitä, että niiden ylläpitämisen jatkamisen aiheellisuus joudutaan aina tapausittain erikseen harkitsemaan. Rajoitusten pitkäaikaisuus saattaisi osoittautua merkittäväksi seikaksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisä pöytäkirjan 1 artiklan omaisuudensuojamääräyksiä sovellettaessa. Asia on valtiosääntö oikeudellisesti huomionarvoinen lisäksi hallitusmuodon 16 §:ssä ilmaistun hyvän hallinnon käsitteen kannalta.”²²

²¹ Ks. erit. PeVM 25/1994 vp, s. 4, jossa todetaan seuraavaa: ”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.”

²² Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6.

118. Perustuslakivaliokunta on viitannut erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklaan, jossa on säädetty omaisuudensuojasta seuraavasti:

”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

119. Vaikka artiklan toisesta kohdasta saattaa saada kuvan, että omaisuuteen voitaisiin kaavoituksella puuttua rajoituksitta, ei asiaa arvioida näin. Päinvastoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt myös kaavoitusta koskevissa asioissa sitä, että kaavoituksellisen puuttumisen tulee toteuttaa oikeudenmukaista tasapainoa (*fair balance*) julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. Ihmisoikeustuomioistuin onkin antanut satoja, ellei jopa tuhansia tuomioita ja muita päätöksiä nimenomaan kaavoitukseen liittyvissä asioissa. Näissä se on todennut sopimusvaltioilla olevan varsinkin kaavoituksessa ja kaupunkisuunnittelussa sinänsä erittäin laajan liikkumavara. Se on kuitenkin oikeuskäytännössään pitänyt ongelmallisina, aivan kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 38/1998 vp totesi, omaisuuteen kohdistuvia pitkäkestoisia ja korvauksettomia käytönrajoituksia.²³
120. Niin perustuslakivaliokunnan kannasta kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset puoltavat myös MRL 39.4 §:n osalta sellaista tulkintaa, jossa kohtuuttomuusarviossa merkitystä annetaan sille, kuinka pitkäkestoisesta ja totaalista käyttörajoituksesta on kysymys sekä sille, onko kiinteistönomistajan mahdollista saada tästä jotakin korvausta.
121. Ottaen huomioon Tuusulan yleiskaava 2040:stä johtuvat varsin järeät, alueen käyttötarkoituksen liki täysin muuttavat vaikutukset, alueen kehittämisen jäädyttäminen yli 16 vuodeksi käytännössä korvauksetta, ja se, että rajoituksen perusteeksi ilmoitetut maankäytölliset perusteet ovat objektiivisesti ottaen ylimalkaiset ja epäselvät, sekä perustuslakivaliokunnan

²³ Ks. Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, Helsinki 2023, s. 189 ja siinä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

kanta ja Euroopan ihmisoikeussopimukset johtuvat vaatimukset, asiassa on nähdäkseni varsin painavat perusteet katsoa, että kaavaratkaisu on MRL 39.4 §:ssä tarkoitettulla tavalla kohtuuton ainakin siltä osin kuin kaava merkintöineen koskee Yhtiön omistamia Kiinteistöjä.

3.3 Kohtuuttomuusarvio yhdessä yhdenvertaisuuden kanssa

3.3.1 Lähtökohta

122. Yleiskaavan aiheuttamia rajoituksia on MRL 39.4 §:n ohella tarkasteltava lisäksi siltä kannalta, miten ne on kohdennettu yleiskaava-alueen eri maanomistajiin. MRL 39.4 §:ää on siten tulkittava yhdessä perustuslain 6 §:stä johtuvan yhdenvertaisen kohtelun kanssa.
123. Asiassa on ollut esillä nähdäkseni kaksi eri yhdenvertaisuusulottuvuutta. Kysyä voidaan, onko M-merkinnän ja reservialuumerkinnän yhteisvaikutuksena syntyvä tulevan maankäytön ja sen suunnittelun rajoittava ja jäädyttävä vaikutus kohdennettu yhdenvertaisesti
- 1) yleiskaava-alueen yksityisten maanomistajien kesken, mutta toisaalta
 - 2) yksityisten maanomistajien ja kunnan maanomistuksen kesken.
124. On tietenkin niin, että kunnalla on lähtökohtaisesti laaja liikkumavara erilaisten kaavoituksellisten ratkaisuiden suhteen. On myös niin, että jo kaavojen sisältövaatimuksista johtuen (MRL 39 § ja MRL 54 §) kaava-alueelle tulee osoittaa erilaisia, myös taloudellisilta arvoiltaan erilaisia käyttömahdollisuuksia (rakentamista, katuja, puistoja jne.) ja kunnalla on suunnittelullinen liikkumavara sen suhteen, mille alueille nämä kohdennetaan, kuinka laajoja ne ovat ja mitä muita lisämääreitä niiden käytölle asetetaan. Toisaalta siinä tilanteessa, jossa tehdään jokin erityislaatuinen kaavoituksellinen ratkaisu, olkoon se edullinen tai epäedullinen ratkaisun kohteena olevan alueen omistajan kannalta, herättää väistämättä oikeudellisen kysymyksen siitä, miksi juuri tämän alueen osalta on päädytty näin toimimaan.
125. Nyt käsillä olevassa asiassa näyttää nimenomaan siltä, että M-aluemerkintä reservimerkintöineen on kohdennettu kiinteistörajojen mukaisesti juuri Yhtiön omistamille Kiinteistöille. Vaikka Kiinteistöjen alueille on osoitettu myös pienehkö TP-alue ja sl-merkintä, olennaisimman ja suurimman osan alueesta muodostaa kuitenkin M- ja reservialuumerkinnät.

126. Tämä herättää perustellusti kysymyksen siitä, onko Yhtiötä Kiinteistöjen osalta kohdeltu kaavaratkaisussa yhdenvertaisuuden vastaisesti huonommin kuin muita yksityisiä maanomistajia taikka toisaalta huonommin kuin kuntaa itseään maanomistajana.

3.3.2 *Maanomistuksen merkitys kaavoitusharkinnassa*

127. Asiassa on yleisemmin kysymys siitä, täyttääkö yleiskaavaratkaisu perustuslain 6 §:stä johdettu vaatimukset. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen mukaan ”[k]etään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä itsenäistä yhdenvertaisuussäännöstä, jolloin vaatimusta sovelletaan vakiintuneesti myös kaavaratkaisuiden lainmukaisuuden arviointiin (KHO 2015:95, KHO 2011:11 ja KHO 2011:54).
128. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ohella kaavoitusharkintaa rajaa myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmaistu yleisempikin hallinto-oikeudellinen vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Näin ollen esimerkiksi tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta poikkeaminen sellaisten päämäärien edistämiseksi, jotka eivät ole lain mukaan hyväksyttäviä, voi tarkoittaa, että kunta on käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Harkintavallan väärinkäytössä on yksinkertaistaen kysymys siitä, että sinänsä laillista keinoa käytetään jonkin sellaisen päämäärän tavoittelemiseksi, joka ei perustu lakiin²⁴.
129. Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset niin asema- kuin yleiskaavoituksen osalta on rakennettu niin, että ne ovat ikään kuin maanomistajaneutraaleita. Yleiskaavan tarpeesta on säädetty vain, että kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla (MRL 36 §). Asemakaavan laadintatarve velvoittaa kunta pitämään asemakaavan ajan tasalla ja laatimaan asemakaavoja sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Ohjaustarvetta arvioitaessa huomioon on otettava erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen (MRL 51 §).

²⁴ Ks. esim. tapaukset KHO 2011:11 ja KHO 2015:95, joissa molemmissa hallinto-oikeus ensiasteena tulkitsi harkintavallan väärinkäytöksi sen, että kunta oli ilmoittanut asemakaava-alueen rajauksen syyksi maanomistuksen. Siis sen, että kunta oli jättänyt alueen pois kaavan piiristä siksi, että se ei ollut kunnan itsensä omistuksessa. Korkein hallinto-oikeus sittemmin tuomioillaan kumosi nämä hallinto-oikeuden päätökset.

Säännösten sanamuodot eivät siten määritä kaavan laadintatarvetta sen mukaan, omistaako kaavoitettavan alueen kunta itse, valtio, yksityinen maanomistaja vai joku muu taho.

130. Myöskään kaavojen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisissä kaavojen sisältövaatimuksissa (yleiskaavan osalta MRL 39 § ja asemakaavan osalta MRL 54 §) ei ole säädetty kaavan lainmukaisen sisällön määräytymisestä miltään osin sillä perusteella, minkälaiset maanomistukselliset olosuhteet kaava-alueella vallitsevat. Näiltäkin osin maankäyttö- ja rakennuslain säännösten voidaan sanoa kirjoitetun maanomistuksellisen neutraliteetin varaan. Kaavojen laadinnan ja niiden sisältöjen tulisi siten määräytyä maankäyttölisten – ikään kuin abstraktien – tarpeiden pohjalta ilman, että niitä ohjaisivat pääasiassa omistukselliset seikat.
131. Kaavoitus on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin sen tulee perustuslain 2.3 §:ssä tarkoitettulla tavalla perustua tarkoin lakiin. Tämä tarkoittaa, että vaikka kunnalla onkin kaavoituksessa laaja harkintamarginaali niin kaavoituksen ajoituksen, sisällön kuin kaavoitettavien alueiden rajausten suhteen, kaavoitusharkinnan on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyihin kaavoitusta ohjaaviin ja rajoittaviin säännöksiin. Kaavoitusratkaisun avoin perustaminen vain siihen, kuka maa-alueen omistaa, ei siten täytä nähdäkseni julkisen vallan käyttöä koskevaa lakisidonnaisuuden vaatimusta. Maanomistusperusteet ovat kuitenkin käytännössä yleistyneet ja korkein hallinto-oikeuskin on niitä useasti käsitellyt.
132. Mitä enemmän kaavoitusta tosiasiasa ohjaavat maanomistukselliset syyt ja motiivit katsotaan mahdollisiksi, sitä etäämmälle irtaudutaan MRL:n keskeisistä lähtökohdista.

3.3.3 *Yhdenvertaisuus yksityisten maanomistajien kesken*

133. Käytössäni olleiden tietojen mukaan samanlaista alueen suunnittelun jäädyttävää M- ja reservialueen yhdistelmää on käytetty Yhtiön omistamien Kiinteistöjen lisäksi vain yhden toisen maanomistajan alueella. Toki tällä voi olla maankäytölliset perusteet, mutta sikäli kuin tämä pitää paikkansa, niin voidaan tehdä se ainakin johtopäätös, että yleiskaavassa ei M- ja reservimerkinnän voida sanoa olevan luonteeltaan yleinen. Päinvastoin näyttää siltä, että Yhtiön omistamat Kiinteistöt on näiltä osin (siis M- ja reservimerkinnän osalta) asetettu erityisten rajoitusten kohteeksi. Tässä lausunnossa ei kuitenkaan ole kaava-alueen laajuus huomioiden mahdollisuuksia arvioida tarkemmin sitä, miten kaava kohtelee eri maanomistajia.

3.3.4 Yhdenvertaisuus Yhtiön ja kunnan maanomistuksen kesken

134. Asiassa on ollut esillä myös kysymys siitä, että kunta olisi yleiskaavaratkaisulla suosinut omistamiaan alueita osoittamalla rakentamismahdollisuudet näille omistamilleen alueille samalla, kun se on osoittanut rakennusoikeudettomat alueet rajoituksiin yksityisen omistamille alueille. Eli että kunta on näin ”suosinut” omistamiaan alueita kaavoituksessa. Totean tällaisen yksityisen ja kunnan maan välillä tehtävän yhdenvertaisuusarvion osalta seuraavaa.
135. Rakennuslainsäädännön valmistelun historiassa on useita kertoja ollut esillä kysymys siitä, tulisiko rakennuslainsäädäntöön (nyk. maankäyttö- ja rakennuslakiin) sisällyttää säännös, jossa säädettäisiin esimerkiksi siitä, että kaavoituksessa tulisi kunnan itsensä omistama maa asettaa etusijalle. Voimakkaiden poliittisten erimielisyyksien takia tällaista säännöstä ei kuitenkaan koskaan ole saatettu osaksi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kunnan maan asettamista etusijalle on yhtäältä puollettu maapolitiisilla arvonleikkaukseen liittyvillä syillä, mutta toisaalta vastustettu sillä, että hyvän elinympäristön syntyminen ei voi olla kiinni siitä, kuka maa-alueen omistaa.²⁵ Arvelisin, että sellaisen säännöksen voimaan saattaminen, jolla velvoitettaisiin asettamaan kunnan maa etusijalle kaavoituksessa, olisi ylipäänsä varsin vaikeasti yhteensovittavissa nykyisten valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten kanssa.
136. Maankäyttö- ja rakennuslain 1.4.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella kuntien tehtäväksi säädettiin maapolitiikan harjoittaminen alueellaan (MRL 20.1 §) sekä määriteltiin, mitä maapolitiikalla tarkoitetaan (MRL 5 a §). Eesityksen mukaan kyseessä ei ollut uuden tehtävän antaminen kunnille, vaan jo oikeuskäytännössä omaksuttujen tulkintojen informatiivinen kirjaaminen lakiin. Lakiesityksellä pyrittiin yhtäältä kannustamaan kuntia aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen, mutta toisaalta – tai oikeastaan samalla – varmistamaan riittävä asuntotuotannon tarvetta vastaavan kaavoituksen harjoittaminen. Samalla asemakaavan laadintatarpeen ilmaisevaa MRL 51.2 §:n säännöstä täsmennettiin vaatimuksella, jonka mukaan asemakaavan laadintatarvetta arvioitaessa erityistä huomiota on kiinnitettävä asuntotuotannon tarpeeseen.²⁶ Lainmuutoksella on tietenkin läheinen yhteys myös siihen, missä määrin maapolitiikkaa ja siihen liittyvää kaavoitusta voidaan harjoittaa maanomistuksellisin perustein. Lakiesityksellä ei kuitenkaan muutettu tähän liittyvää yhdenvertaisuus- yms. sääntelyä.

²⁵ Ks. lähemmin Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely, tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä, Helsinki 2016, s. 209–213. Osoitteessa: <https://edition.fi/lakimiesyhdistys/catalog/view/463/378/975-1>.

²⁶ Ks. HE 334/2014 vp, s. 11 ja 15.

137. Edellä todettu tausta ei tietenkään poista sitä käytännön tosiasiaa, että (1) kaava-alueiden rajauksiin (keiden maata kaava-alueeseen sisällytetään ja keiden jätetään sen ulkopuolelle) ja (2) kaava-alueen sisällä tapahtuvien ratkaisuiden (keiden maille osoitetaan rakennusoikeuksia ja keiden alueet rakennusoikeudettomiksi) liittyy väistämättä yhdenvertaisuuskysymyksiä, joita tulee siten myös kyetä oikeudellisesti arvioimaan esimerkiksi tuomioistuimissa. Niin ikään olisi nykyisten kaavoituskäytänteiden näkökulmasta käytännölle täysin vierasta väittää, etteivätkö nimenomaan maanomistukselliset seikat tosiasiasa vaikuttaisi yhtäältä kaava-alueiden rajauksiin taikka toisaalta kaava-alueen sisällä tehtäviin ratkaisuihin. Maanomistuksellisten kysymysten nykyistä merkitystä on kuvattu erityisesti ympäristöministeriön tutkimushankkeen *Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus* (2021) raportissa²⁷.
138. Nykyisin kuntien maapolitiikkaa ja kaavoitusta ohjaavissa valtuustojen hyväksymissä periaateasiakirjoissa päinvastoin tuodaan avoimesti esille, että varsinkin ensimmäisiä asemakaavoja pyritään ohjaamaan ensisijassa kunnan omistamille alueille. Maanomistuksen merkitys kaavoitusta ohjaavana tekijänä ensimmäisten asemakaavojen osalta on todettu myös Tuusulan kunnan maapoliittinen ohjelma 2030:ssa (Valtuusto 9.3.2021 § 11)²⁸ seuraavasti:

”Kunnan tavoite on keskittää uusien työpaikka- ja asuntoalueiden ensimmäisen asemakaavan laatiminen ensisijaisesti kunnan omistamalle maalle.” (s. 2)

”4.3.1. Ensimmäisen asemakaavan alueet

Rakentamattomilla ensimmäisen asemakaavan alueilla asemakaavoitusta ei käynnistettä ennen kuin kaavoitettavat alueet on hankittu pääosin kunnan omistukseen.

Ensimmäisen asemakaavan alueilla kunnan ja yksityisen maanomistajan välillä voidaan kuitenkin tehdä maankäyttösopimus niissä tapauksissa, kun

- Kyseessä on kunnan omistamaan maahan rajoittuva, jo rakennettu hajarakennuspaikka
- Kyseessä on aiemmin rakennettu taaja-asutusalue
- Kyseessä on kunnan omistamaan maahan rajoittuva, yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta perusteltu, pienehkö alue” (s. 6)

”4.4. Työpaikka-alueet

Kunta hankkii ensimmäisen asemakaavan mukaisen työpaikka-alueen kaavoittamiseksi ensisijaisesti maat omistukseensa. Kunnan kannalta perustelluissa tapauksissa voidaan työpaikka alueilla tehdä maankäyttösopimuksia.” (s. 7)

²⁷ Ks. Falkenbach ym.: Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. Keinot, vaikuttavuus ja hyväksyttävyyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49, s. 43–45. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-322-7>.

²⁸ Osoitteessa: [https://www.tuusula.fi/attachments/text_editor/35471.pdf?name=Maapoliittinen_ohjelma_2030_\(pdf\)](https://www.tuusula.fi/attachments/text_editor/35471.pdf?name=Maapoliittinen_ohjelma_2030_(pdf)).

139. Linjauksessa toki on kysymys asemakaavoituksesta, ei yleiskaavoituksesta, ja asemakaavoituksen osaltakin vain ensimmäisistä asemakaavoista, eikä asemakaavamuutoksista. Maapoliittinen ohjelma ei myöskään oikeudellisesti sido kuntaa sen käyttäessä kaavoituksellista harkintaansa, mutta valtuuston hyväksymänä ohjelmalla on tosiasiallista vaikutusta. Kaavoitusjärjestelmän kokonaisuudessa kuitenkin esimerkiksi yleiskaavoituksen ohjausvaikutus²⁹ huomioiden valitut linjaukset ilmentävät yleisemminkin sitä, että maanomistukselliset seikat ovat nykyisin avoimesti tuotu esille kaavoitukseen keskeisellä tavalla vaikuttavina tekijöinä.
140. Tämä nykyisin vallitseva laajempi konteksti, siis viitekehys, jossa maanomistukselliset tekijät on avoimesti asetettu kaavoitusta ohjaaviksi kriteereiksi, on siten tunnistettava arvioitaessa oikeudelliselta kannalta kaavaratkaisun lainmukaisuutta tuomioistuimessa. Kun näin on tehty myös Tuusulassa, on asia merkityksellinen myös nyt käsillä olevassa asiassa.

3.3.5 Maankäytölliset vai maanomistukselliset perusteet?

141. Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään arvioinut useita kertoja kysymystä siitä, voidaanko kaavaratkaisuita tehdä maanomistuksellisin perustein. Tapauksessa KHO 2011:11 kunta oli jättänyt asemakaava-alueen ulkopuolelle yksityisen maanomistajan alueen samalla, kun asemakaavan piiriin oli sisällytetty vain kunnan omistamia alueita. Varsin samankaltaisesta asetelmasta oli kysymys myös tapauksessa KHO 2015:95. Molemmissa tapauksissa kunta oli ilmoittanut asemakaavaratkaisun perusteeksi, ainakin osittain, sen, että kunta ei laadi ensimmäisiä asemakaavoja yksityisten omistamille maa-alueille. Kummassakaan tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei kumonnut kaupungin tekemää kaavapäätöstä
142. Tapauksessa KHO 2011:11 korkein hallinto-oikeus totesi mm. seuraavaa:
143. ”Maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen tietyn alueen sisällyttäminen asemakaavoitettavaan alueeseen tai sen jättäminen asemakaavoitettavan alueen ulkopuolelle ei toisaalta voi perustua yksinomaan siihen, että alueen omistaa tietty maanomistaja. Puheena olevan kaava-alueen rajausta ei näin ollen myöskään voi perustua pelkästään siihen, että kaupungin tavoitteena oli kaavoittaa ensisijaisesti

²⁹ Määrittämällä yleiskaavalla alueita esimerkiksi asunto- tai työpaikka-alueiksi kunta samalla tulee määrittämään, että näille alueille ei ensimmäisiä asemakaavoja laadita ennen kuin ne ovat siirtyneet kunnan omistukseen. Toisin sanoen kysymys on nimenomaan siitä, että yleiskaavalla määritellään alueet, joille ei laadita ensimmäisiä asemakaavoja sen takia, että ne ovat esimerkiksi yksityisen tahon omistuksessa. Näin ollen yleiskaavaratkaisuihin liittyy varsin samanlaiset kunnan maanomistukselliset intressit kuin asemakaavoituksessa.

omistamia alueita. Kysymyksessä olevan kaupungin maapoliittiseen periaateohjelmaan sisältynyt tavoite ei siten syrjäyttänyt maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä sen suhteen, miten asemakaavoituksen tulee edetä ja millä tavoin yleiskaavan ohjausvaikutus otetaan asemakaavoituksessa huomioon.”

144. Tapauksessa KHO 2015:95 korkein hallinto-oikeus totesi mm. seuraavaa:
145. ”Asiassa saadun selvityksen mukaan asemakaava-alueen rajaukseen oli vaikuttanut kunnan tavoite laatia asemakaavoja ensisijaisesti omistamilleen alueille. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetty sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. Pelkästään sillä perustella, että kaava-alueen rajaukseen olivat vaikuttaneet maanomistukselliset seikat, kaavapäätöstä ei siten ollut pidettävä lainvastaisena. Kaavaratkaisun lainmukaisuus oli kuitenkin voitava perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla.”
146. Tapaukset koskevat asemakaavoitusta, eivät varsinaisesti yleiskaavoitusta. Niiden oikeusohje voitaneen tiivistää siten, että kaavoituksen ohjaaminen siten, että siihen vaikuttavat maanomistukselliset olosuhteet, eivät sellaisenaan ole kiellettyjä, jos kaavaratkaisulle voidaan esittää muitakin ”perusteluita”. Olen pitänyt KHO:n muodostamaa tulkintaa kuitenkin jokseenkin epäselvänä ja joka tapauksessa selkeänä laajenuksena suhteessa siihen, miten maanomistuksellisten syiden kaavoitusta ohjaava vaikutus on hahmotettu lainvalmistelun yhteydessä. Olen suhtautunut muodostuneeseen linjaan kriittisesti, koska ratkaisuista ei voida johtaa selkeää ohjetta siihen, missä määrin asemakaavoitusta voidaan harjoittaa avoimesti maanomistuksellisin perustein: Yhtäältä maanomistukselliset perusteet on katsottu kielletyiksi, mutta ei kuitenkaan silloin, jos kaavaratkaisulle voidaan muitakin perusteluita.³⁰
147. Kritiikki on kohdistunut nimenomaan siihen realiteettiin, että epäilemättä kaavaratkaisulle on aina käytännössä osoitettavissa tällaisia muitakin perusteluita, jolloin koko maanomistuskysymys tulee ikään kuin sivuutetuksi.³¹ Nähdäkseni KHO:n tulisikin täsmentää sitä, miten näiden muiden perusteluiden painavuutta tulisi punnita suhteessa siihen, että kaavoitusratkaisun tekeminen pelkän maanomistuksen perusteella on sinänsä PL 6 §:n vastaista toimintaa. Nythän ratkaisut synnyttävät sen mielikuvan, että mikä tahansa vähäinenkin perustelu riittää oikeuttamaan perusoikeutenakin turvatusta yhdenvertaisuudesta poikkeamisen.

³⁰ Ks. Häkkänen 2016, s. 218–219.

³¹ Ibid.

148. Asemakaava-alueiden rajausten ohella yhdenvertaisuus voi tulla arvioiduksi myös asemakaava-alueen sisäisenä kysymyksenä osoitettaessa alueita eri käyttötarkoituksiin.
149. Asemakaava-alueen sisällä tyypillinen yhdenvertaisuusasetelma on voinut koskea sitä, että eri tonteille on osoitettu erilaiset määrät rakennusoikeudet tai rakennusoikeuksien, jotka muutoin poikkeavat esimerkiksi taloudellisilta arvoiltaan toisistaan. Myös tällaisilla poikkeamille tulee oikeuskäytännön mukaan kyetä esittämään maankäytölliset perusteet, jotta asemakaavaratkaisua voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä. Tähän yhdenvertaisuusarviointiin liittyy se erityispiirre, että A:n omistamalle tontille osoitettu suurempi rakennusoikeuden määrä kuin B:n tontille voidaan ainakin jossain määrin ”oikeuttaa” yhdenvertaisuuden kannalta sillä, että A:n kanssa on tehty maankäyttösojimus (ks. näin KHO 2005:5 ja KHO 2014:76).³² Eli toisin sanoen kunta on ikään kuin leikannut A:lle rakennusoikeuden tuomasta arvonnoususta MRL 12 a luvun mukaisella maankäyttömaksulla osan pois. Tällöin A:n ja B:n asemat ovat on keskenään yhdenvertaisessa suhteessa, vaikka A:lla onkin muodollisesti tarkastellen asemakaavan mukaan enemmän rakennusoikeutta.
150. Ehkä nyt käsillä olevan Tuusulan asian osalta keskeisin on kuitenkin tapaus KHO 2011:54. Tapauksessa kaupunki oli hyväksynyt uutta asuinalueita koskevan osayleiskaavan, jossa yksityisten maanomistajien alueet oli osoitettu pääosin virkistysalueeksi (V) ja luonnonsuojelualueeksi (SL). Valittajat olivat muun ohella vedonneet siihen, että asiassa ei ole noudatettu maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta, kun heidän alueensa oli osoitettu virkistys- ja suojelualueiksi samalla, kun rakennusoikeudet oli osoitettu kaupungin alueille. Helsingin hallinto-oikeus kumosi kaupungin yleiskaavapäätöksen näiltä osin, mutta korkein hallinto-oikeus hylkäsi valittajien tekemän valituksen sekä kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja pysytti kaupungin yleiskaavan hyväksymispäätöksen. Olennaista oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan se, että maanomistajien (valittajien ja kaupungin) erilaiselle kohtelulle oli sen mukaan esitetty hyväksyttävät maankäytölliset perusteet.
151. Olennaista on kiinnittää huomiota siihen, millä tavoin maankäytöllisten perusteiden on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä arvioitu olevan olemassa. Korkein hallinto-oikeus on perusteluissaan nimenomaisesti ja selkeästi argumentoinut, ja artikuloinut, juuri sen, miksi valittajien alueet on voitu osoittaa V- ja SL-alueiksi toteamalla seuraavasti:

³² Ks. yhdenvertaisuusarvion esimerkiksi myös KHO 2021:24. Tapauksessa on arvioitu puolestaan maankäyttösojimuksin perityn maankäyttömaksun määrää yhdenvertaisuuden kannalta silloin, kun maksu on määrältään poikennut kunnan maapoliittisen ohjelman mukaisesta euromääräisestä hinnasta alaspäin.

152. ”Yleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten perusteella osayleiskaavassa oli tarpeen osoittaa uudelle asuinalueelle myös lähivirkistysalueita. Osayleiskaavaan liittyvien selvitysten perusteella valittajien tilojen alue soveltui sijaintinsa ja maastonmuotojensa sekä luontoon, maisemaan ja rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojensa vuoksi erityisen hyvin virkistysalueeksi. Kun otettiin huomioon selvityksissä valittajien tilojen alueella sijaitsevan lammen ja sen ympäristön luonnonarvoista esitetty sekä luonnonsuojelulain 10 §:n 2 momentissa säädetyt luonnonsuojelun alueen perustamisen yleiset edellytykset, lampi ympäristöineen oli voitu osoittaa osayleiskaavassa SL-alueeksi.
- Näin ollen valittajien tiloille osayleiskaavassa osoitetuille V-alueille ja SL-alueelle oli hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. - - ”
153. Tässä en arvioi ratkaisua muilta osin. Sen sijaan huomionarvoista on, että korkein hallinto-oikeus ei perustellut asiaa sillä, että ”kunnalla on laaja harkintavalta kaavoituksessa” tai että ”maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta vaatia rakennusoikeuksien osoittamista alueilleen”, vaan se nimenomaan perusteli ja arvioi sitä, millä perusteilla – siis maankäytöllisillä syillä – valittajien alue katsottiin voitavan osoittaa V- ja SL-alueiksi samalla, kun kaupungin maa-alueille oli yleiskaavassa osoitettu arvokkaat ja mittavat rakennusoikeudet.
154. Yhteenvedon voidaan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön pohjalta todeta se, että kaava-alueiden rajausten ja kaavojen sisältöratkaisuiden arviointiin sovelletaan perustuslain 6 §:stä johtuvaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Tästä ei kuitenkaan – tietenkään – johdu, että kaikkia maanomistajia ja muita oikeudenhaltijoita olisi ehdottomasti kohdeltava samalla tavalla. Kaavoituksen luonteeseenhan liittyy jo itsessään se, että eri alueita osoitetaan eri tarkoituksiin, mikä tarkoittaa eri oikeudenhaltijoiden asettamisesta eri asemaan.
155. Kuitenkin siinä vaiheessa, kun tiettyä maanomistajaa on väitetty kohdellun (olennaisesti) eri tavalla kuin muita, on tällainen väite kuitenkin kyettävä oikeuttamaan. Oikeuttaminen voidaan toki pyrkiä tekemään ylimalkaisella viittauksella siihen, että kunnalla on kaavoitusmonopoli ja että sen takia kunta saa harkintansa mukaan päättää (vapaasti) mm. kaavoituksen sisällöistä. Tällainen perustelutapa ei kuitenkaan ole asianmukainen. Korkein hallinto-oikeus on edellyttänyt PL 6.2 §:n perusteella, että tällaisessa asetelmassa maanomistajien erilainen kohtelu on voitava perustella hyväksyttävillä maankäytöllisillä perusteilla.
156. Maankäytölliset perustelut tarkoittavat siten mahdollisuutta poiketa PL 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta. Mitä voimakkaammasta poikkeamisesta on kysymys, tietenkin sitä selkeämmät tulisi maankäytöllisten perusteiden tulisi olla ja päinvastoin,

vaikka näiden määrittelyssä kunnalla onkin sinänsä laaja harkintavalta. Vertailun vuoksi voidaan kiinnittää huomiota jo edellä käsiteltyyn tapaukseen KHO 2008:14. Siinä yleiskaavassa osoitettiin uusi katuyhteys voimassa olevan asemakaavan mukaisen tontin halki. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maankäytöllisenä perusteena oli esitetty yleiskaavan mahdollistaman kaupallisten palveluiden edellyttämä liikennetarve, jota oli myös selvitetty varsin runsaasti. Kun selvitykseen oli sisällynyt myös vaihtoehtojen vertailua, jonka johtopäätöksenä muuta sijoitusvaihtoehtoa ei ollut, oli ratkaisulla riittävät maankäytölliset perusteet.

157. Yhteenvedona voidaan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön pohjalta todeta, että maanomistuksellisille tekijöille voidaan antaa tiettyä merkitystä kaavaratkaisuiden tekemisessä, mutta tämä ei saa olla ratkaisun yksinomainen peruste, vaan sille on voitava esittää muitakin perusteluita. Jos kunta kohtelee kaavoituksessa omistamaansa maata osoittamalla sille rakennusoikeuksia samalla, kun se osoittaa kaavassa vähempiarvoisia alueita yksityisen maalle, on tälle voitava esittää hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Maankäytöllisiä perusteita ei korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa voida kuitenkaan esittää ylimalkaisesti, vaan tällöin on kyettävä perustelemaan ja artikuloimaan se, miksi esimerkiksi vähempiarvoiset alueet on maankäytöllisistä syistä sijoitettu juuri yksityisen maa-alueelle.

3.3.6 Arvio

158. Yhtiön Helsingin hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa on vedottu yhtäältä siihen, että Yhtiötä on kohdeltu M- ja reservialuumerkintöjen osalta yhdenvertaisuuden vastaisesti yhtäältä suhteessa muihin kaava-alueen maanomistajiin, mutta toisaalta kunta on suosinut yhdenvertaisuuden vastaisesti omistamiaan alueita osoittamalla niille rakennusoikeuksia.
159. Hallinto-oikeus on päätöksessään muotoillut korkeimman hallinto-oikeuden käytännössään muodostaman oikeusohjeen yhdenvertaisuusarvion rakenteesta sinänsä oikeasuuntaisesti:
160. ” - - hallinto-oikeus toteaa, että Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaate ei edellytä, että kaavoituksessa eri maanomistajien alueille olisi osoitettava samanlaista maankäyttöä. Periaate edellyttää kuitenkin, ettei alueiden omistajia aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan ilman, että siihen on kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen **hyväksyttäviä maankäytöllisiä perusteita.**” (s. 36) (korostus MH)

Kiinteistöjen alueet on osoitettu pääosin M-alueeksi ja siten muunnettu niiden käyttötarkoitus aivan toiseksi kuin voimassa olevassa Jokelan osayleiskaavassa ja asemakaavassa. Näin herää tietenkin perusteltu kysymys siitä, onko ratkaisulle ylipäänsä olemassa sellaisia objektiivisia, ja kaavamerkintöjen järeystaso huomioon ottaen, maankäytöllisiä perusteita, joilla kaavaratkaisu voitaisiin oikeudellisesti perustella erityisesti PL 6 §:ssä tarkoitettun yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

166. Käytössäni olleen aineiston valossa näyttää siltä, että ei ole, tai niitä ei ainakaan ole esitetty sillä tavalla kuin korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään edellyttänyt.

4 Johtopäätös

167. Lausuntoni kohteena on ollut Tuusulan yleiskaava 2040 siltä osin kuin se koskee Yhtiön omistamia Kiinteistöjä koskevia kaavamerkintöjä ja määräyksiä.
168. Lausuntoani on pyydetty erityisesti seuraavasta kahdesta kysymyksestä:
169. 1) Miten on oikeudellisesti ylipäänsä arvioitava MRL 39.4 §:n kannalta sellaista yleiskaavan olennaista muutosta, joka tapahtuu voimassa olevan asemakaavan alueella?
170. 2) Miten yleiskaavamuutoksen kohtuullisuutta MRL 39.4 §:n kannalta on ensin mainittuun kysymykseen annettavan vastauksen valossa arvioitava tässä tapauksessa?
171. Tiivistän lausunnon johtopäätökset seuraavasti.
172. Muutettaessa voimassa olevan asemakaavan taustalla olevaa yleiskaavaa ei yleiskaavan vaikutuksia maanomistajan aseman kannalta voida jättää tarkastelematta vain sillä perusteella, että yleiskaava ei ole voimassa asemakaavan alueella muutoin kuin MRL 42.1 §:ssä tarkoitettun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Korkein hallinto-oikeus on päinvastoin katsonut, että tällöin tulee suorittaa kokonaisvaltainen tarkastelu, jossa on muun ohella yleiskaavan kohtuullisuutta arvioitaessa annettava merkitystä sille, voidaanko yleiskaavan pohjalta laatia kohtuullisuusvaatimukset täyttävä asemakaava (KHO 2008:14). Yleiskaavan MRL 39.4 §:n mukaisessa kohtuullisuusarviossa tulee siten käytännössä ottaa huomioon myös asemakaavan kohtuullisuuteen liittyvät vaatimukset (MRL 54.3 §).

173. Kokonaisarviossa korkein hallinto-oikeus on antanut merkitystä myös sille, mikä on ollut alueen aiempi käyttötarkoitus (KHO 2011:54).
174. Tuusulan yleiskaava 2040 muuttaisi Yhtiön omistamien Kiinteistöjen käyttömahdollisuudet liki täysin ja se olisi myös vastoin Tuusulan kunnan ja Yhtiön 16.6.2008 solmiman kaavoituksen käynnistämissopimuksen tavoitteita³³. Nyt niin Jokelan osayleiskaavassa kuin asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus (voimassa olevan asemakaavan mukaan n. 200 000 kerrosneliometriä) tulisi yleiskaava 2040:n voimaantulon seurauksena käytännössä poistumaan liki täysin³⁴, alueen kehittäminen pysähtyisi yli 16 vuoden ajaksi, Yhtiöllä ei olisi oikeutta saada MRL 101 §:n tai muun sääntelyn mukaan menetyksestä korvausta, ja alueella voisi harjoittaa lähinnä metsätaloutta.
175. Jotta näin merkittävä muutos olisi mahdollinen, tulisi sille korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan olla varsin vahvat maankäytölliset perusteet. Kun maankäytölliset perusteet ovat ainakin hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden valossa pikemmin varsin epäselvät, tai jopa ylimalkaiset, **ei rajoitus nähdäkseen voi täyttää MRL 39.4 §:ssä yleiskaavan laillisuudelle säädettyä kohtuullisuuden vaatimusta ja kaava on siten lainvastainen ainakin siltä osin kuin kysymys on Yhtiön omistamien Kiinteistöjen alueesta.**
176. Kiinnitän lisäksi huomiota seuraaviin näkökohtiin.
177. Maanomistajien yhdenvertaisen (PL 6 §) kohtelu näkökulmasta Yhtiön Kiinteistöihin kohdistettuja M- ja reservimerkinnän yhdistelmään perustuva rajoitus/muutos on nähdäkseen ongelmallinen, koska vastaavia rajoituksia ei ilmeisesti ole kohdistettu yleisemmin kaava-alueen maanomistajiin, vaan ainoastaan Yhtiöön ja erääseen toiseen yksityiseen tahoon. Yhtiön osalta merkinnät on käytännössä kohdennettu Yhtiön omistamien Kiinteistörajojen mukaisesti ja niihin rajautuen, jolloin tämä herättää perustellusti kysymyksen siitä, onko rajaus tehty pääasiassa vain maanomistuksellisin perustein. Näiltäkin osin hallinto-oikeuden päätöksen perustelut jättävät asian käytännössä arvioimatta.

³³ Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 91 b §:n mukaan sopia sitovasti tulevan asemakaavan sisällöstä, on tehdyille sopimuksille nähdäkseen kuitenkin annettava merkitystä MRL 39.4 §:n mukaisessa kokonaisarvioon perustuvassa kohtuullisuusarviossa.

³⁴ Rakennusoikeus supistuisi noin 87 % (ks. edellä erit. kohta 62).

178. Yksityiskohtana totean lopuksi, että yleiskaavaan sisältyvä reservialuemerkinä, ainakin siltä osin kuin siinä määrätään alueen suunnittelu jäädytettäväksi vuoteen 2040 saakka eli kulu- vasta vuodesta 2024 lukien vähintään 16 vuoden ajaksi, on kaavamerkintänä ristiriidassa yleis- ja asemakaavan laadintavelvoitetta koskevien MRL 36 §:n ja MRL 51 §:n kanssa.

Helsingissä 13 päivänä huhtikuuta 2024



Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM