



6.3.2023

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimman hallinto-oikeuden lausumapyyntö 3294/03.04.04.04.16/2022, 3295/03.04.04.04.16/2022, 3297/03.04.04.04.16/2022, 16.2.2023

Lausuma lunastuslupa- ja liittyvistä muutoksenhakemuksista

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausumaa muutoksenhakemuksista, jotka koskevat Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä 21.10.2022 (H5863/2022), jolla hallinto-oikeus on hylännyt ympäristöministeriön lunastuslupaa koskevasta päätöksestä tehdyt valitukset ja valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Ympäristöministeriö on 17.9.2020 myöntänyt päätöksellään (VN/3860/2019) Tuusulan kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin nojalla lunastusluvan noin 14,9 hehtaarin suuruisen määräalan kiinteistöstä Kaura kiinteistötunnus 858-411-4-351 ja noin 23,6 hehtaarin suuruisen määräalan kiinteistöstä Huhtariih II kiinteistötunnus 858-411-18-43 lunastukseen. Ministeriö myönsi lisäksi Tuusulan kunnalle kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (jäljempänä lunastuslaki) 58 §:n nojalla luvan lunastettavan alueen ennakkohaltuunottoon siltä osin kuin aluetta tarvitaan Kehä IV liikennealueeseen ja sen rakentamista varten tarvittavaan alueeseen.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle muutoksenhakemuksen ovat jättäneet Kaj Lehtinotko, Jari Åvall, Markus Åvall, Peab Industri Oy ja Helsingin Kaukokiito Oy.

Ympäristöministeriön lausuma

Ympäristöministeriö esittää jäljempänä esitettävien perusteiden mukaan, että korkein hallinto-oikeus ei myönnä asiassa valituslupaa tai toissijaisesti hylkää valitukset, jos valituslupa myönnetään.

Ympäristöministeriö katsoo, että valituslupahakemuksissa esitetyt oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulee hylätä.

Valituslupahakemuksissa ei ole esitetty laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tarkoitettua lain soveltamiseen muissa samanlaisissa tapauksissa, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheeseen liittyvää erityistä aihetta valitusluvan myöntämiselle. Ympäristöministeriö katsoo, että valitusluvan myöntämiselle ei ole myöskään muuta painavaa syytä.



Ympäristöministeriö viittaa lunastuslupapäätöksensä perusteluihin, Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen ja muihin asiakirjoista ilmeneviin seikkoihin ja lausuu lisäksi seuraavaa:

Yleinen tarve ja lunastusluvan myöntämisen edellytysten täyttyminen

Lunastamisen edellytys on yleisen tarpeen vaatimus, joka perustuu lunastuslain 4.1 §:ään ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Saman pykälän 3 momentin mukaan erityisistä lunastusperusteista on voimassa, mitä erikseen on säädetty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, jota tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 6/1998 vp) hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp) on lausuttu lunastusluvan myöntämisestä muun ohella seuraavaa:

"Perustuslakivaliokunnan lausunnossa huomautetaan yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä (99 § ja 100 §) ei ole aivan asianmukaista toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan. Kyseinen perustuslain edellytys tulisi pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa.

Ympäristövaliokunnan käsityksen mukaan yleisen tarpeen edellytyksen tarkempi määrittely lakiehdotuksen 99 ja 100 §:ssä ei ole välttämätöntä. Yleisen tarpeen sisältöä konkretisoivat osaltaan kyseessä olevissa säännöksissä olevat lunastusluvan myöntämisen muut edellytykset: alue tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmanmukaista kehittämistä varten taikka lunastaminen on tarpeen asemakaavan toteuttamisen kannalta. Valiokunta viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 91), joiden mukaan lupaedellytysten harkintaperusteina olisivat nykyisen käytännön mukaisesti esimerkiksi selvitys kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä maan kysynnästä ja tarjonnasta eri tarkoituksiin. Ympäristövaliokunta huomauttaa lisäksi, että vastaava lunastusluvan myöntämisedellytys on lunastuslaissa (603/1977) säädetty yleispiirteisemmin. Lunastuslain 4 §:n mukaan lunastusluvan ainoa myöntämisedellytys on "kun yleinen tarve sitä vaatii."



Lunastuslupa Tuusulan kunnalle on myönnetty lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen lunastusperusteen sisältävän maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin nojalla. Kuten edellä mainitussa ympäristövaliokunnan mietinnössä on todettu yleisen tarpeen vaatimusta konkreetisoi maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa olevat lunastusluvan myöntämisen muut edellytykset: alue tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmanmukaista kehittämistä varten.

Tuusulan kunta on esittänyt ympäristöministeriölle selvitystä, jonka nojalla ympäristöministeriö on voinut vakuuttua maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin edellytysten täyttymisestä. Valituksenalaisen päätöksen kohteena olevat alueet ovat Tuusulan kunnanvaltuuston 1.9.2014 hyväksymässä oikeusvaikutteisessa Focus-alueen osayleiskaavassa osoitettu pääosin teollisuus- ja varastoalueeksi (T-2). Aluevarauksista T-2 koskevan kaavamääräyksen mukaan alue on tarkoitettu pääasiassa tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille. T-2 -alueen kautta on osayleiskaavassa osoitettu aluetta palveleva kehätien suuntainen rinnakkaiskatu ja kevyen liikenteen reitti. Pieneltä osin lunastettavat alueet ovat osayleiskaavassa osoitettu liikennealueeksi (L), joka on varattu Kehä IV:n tarpeisiin.

Tuusulan kunta on lunastuslupahakemuksessaan esittänyt, että Focus-alueella on vireillä niin sanottu Kehä IV -asemakaava, joka käsittää Kehä IV aluevarauksen sekä kehätien pohjoispuolelle osayleiskaavan mukaisesti sijoittuvat logistiikka- ja työpaikkakorttelit. Asemakaavan tarkoituksena on suunnitella alueen kautta uusi Kehä IV -tieyhteys ja muodostaa kehätien varteen vetovoimainen logistiikka- ja työpaikka-alue. Tavoitteena on kunnan elinkeinorakenteen monipuolistaminen, työpaikkaomavaraisuuden nostaminen sekä seudun liikennetarpeen huomioiminen.

Focus-alue, johon lunastettavat alueet kuuluvat, sijaitsee Helsinki-Vantaan lentokentän pohjoispuolella sen välittömässä läheisyydessä. Focus-alue on todettu Helsingin ympäristön logistiikka-alueiden kehittämistä koskevassa selvityksessä (Helsingin ympäristön logistiikka-alueiden kehittämisen tiekartta, Uudenmaan liiton julkaisu E166, 2016) yhdeksi Uudenmaan merkittävistä suurista logistiikka-alueista, jota kehitetään yhtenä kokonaisuutena Vantaan raja-alueen kanssa. Lentoaseman lähialue on kappaletavaralogistiikan ja lentorahtitoiminnan merkittävien keskittymä Suomessa. Hakemusasiakirjoihin sisältyvän Uudenmaan liiton selvityksen mukaan lentoaseman ympäristön logistiikka-alueen painopiste siirtyy vahvemmin lentoaseman pohjoispuolisille alueille muodostaen kappaletavaralogistiikan ja lentorahtitoiminnan kansainvälisen keskuksen. Alueen kehityspotentiaalin katsotaan olevan erityisen suuri. Ympäristöministeriö toteaa, että edellä lausuttu huomioon ottaen kysymyksessä on paitsi Tuusulan myös Uudenmaan ja koko Suomen kannalta merkittävästä logistiikka-alueesta.

Ympäristöministeriö toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhdyskuntarakentaminen on oikeuskäytännössä ulotettu koskemaan myös teollisuusrakentamista (KHO:2009:92). Kyseinen korkeimman



hallinto-oikeuden ratkaisu koski tapausta, jossa ympäristöministeriö oli myöntänyt Mäntsälän kunnalle lunastusluvan yritys- ja logistiikkatoimintojen alueelle (YM3/541/2007).

Lunastettavat alueet rajoittuvat kunnan omistuksessa oleviin alueisiin. Saadun selvityksen mukaan kunta on hankkinut Focus-alueelta vuodesta 2012 alkaen omistukseensa 106,9 ha maa-alueita vapaaehtoisilla kaupoilla tai tilusvaihtosopimuksin. Kunnan selvityksen mukaan pitkällisistä neuvotteluista huolimatta kunta ei ole onnistunut hankkimaan omistukseensa hakemuksen kohteena olevaa kahta suunnitellun logistiikkakeskuksen keskeisellä paikalla sijaitsevaa aluetta. Tuusulan kunnan maanhankintasuunnitelmassa alueet on osoitettu prioriteetilla A alueeksi, joita tarvitaan kunnan akuutimpaan raakamaatarpeeseen ja joille maanhankinnan resurssit ensisijaisesti suunnataan.

Lunastuksen kohteena olevat alueet sijaitsevat liikenteellisesti ja logistisesti keskeisesti sekä yhdyskuntarakenteen kannalta edullisella paikalla lentoaseman välittömässä läheisyydessä. Kun lisäksi otetaan huomioon kunnan maapolitiikan tavoitteista, alueen kaavoitustilanteesta sekä kunnan maanhankinnasta ja -omistuksesta alueella esitetty selvitys, on katsottava, että lunastettavia alueita tarvitaan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Näin ollen hakemuksen kohteena olevien alueiden lunastamista on pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla yleisen tarpeen vaatimana.

Kunnan etuosto-oikeuden käyttämättä jättäminen

Lunastusta ei saa lunastuslain 4.1 §:n mukaan toimeenpanna, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasta saavuttaa jollain muulla tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (222/2003) lakiin lisätyssä 12 a -luvussa lisättiin kuntien käytettävissä olevia keinoja niiden maapolitiikan harjoittamisessa säättämällä kunnan mahdollisuudesta tehdä maankäytösopimus ja periä kaava-alueen tontinomistajilta kehittämiskorvaus. Lain esitöissä ja oikeuskäytännössä on katsottu, että sääntelyllä ei ole tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan (KHO:2006:84, KHO:2009:92, KHO:2019:143).

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (204/2015) lakiin lisättiin kunnan harjoittaman maapolitiikan yleiskuvaus sekä kunnan tehtäviin jo kuulunut maapolitiikan harjoittaminen. Hallituksen esityksessä 334/2014 vp (s.1 ja s.11 ja 20 § s.15) korostettiin maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä ja hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli lisätä riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa toimivan kilpailun edistämiseksi. Hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, ettei esityksellä puututa kuntien harkintavaltaan maapolitiikan keinovalikoiden käytössä.



Tuusulan kunta on neuvotellut lunastuksen kohteena olevien alueiden hankkimisesta kunnalle vapaaehtoisin keinoin ympäristöministeriön päätöksestä ilmenevin tavoin. Vapaaehtoisiin kauppoihin ei kuitenkaan ole hintaerimielisyyksistä johtuen päästy.

Näin ollen muutoksenhakijoiden esittämä väite, jonka mukaan kunnan olisi tullut käyttää lunastuksen sijasta muita maapoliittisia keinoja kuten sopimus- tai etuos- tomenettelyä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin lunastusoikeudellisesta periaat- teesta huolimatta ole ollut esteenä lunastuslupan myöntämiselle. Ympäristöminis- teriö katsoo, että lunastuslaissa mainittu vaihtoehtoedellytys täyttyy, vaikka Tuusulan kunta ei käyttänyt etuosto-oikeutta muutoksenhakijoiden tarkoittamassa tapauksessa.

Väitteet kunnan taloudellisen edun tavoittelusta

Ympäristöministeriö toteaa, että kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Oikeuskäy- tännössä on katsottu, kun otetaan huomioon, että maanhankinta ja tonttien luovu- tus kuuluvat osana tähän kunnan toimivaltaan kuuluvaan maapolitiikan harjoitta- miseen, ei sillä seikalla, että kunta voi myöhemmin saada tuloja myymällä alu- eelta kaavoitettuja tontteja, ole vaikutusta maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mu- kaisten edellytysten olemassaolon arvioimiseen (KHO:2006:84). Ympäristöminis- teriö toteaa lisäksi, että lunastuslupaa koskevalla ministeriön päätöksellä ei myös- kään oteta kantaa siihen, kenelle tontteja tai maa-ainestenotto-oikeuksia tullaan luovuttamaan.

Valituksissa vedotaan muun ohella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuo- mioon Stojkó Arsovski ym. v. Makedonia (15.1.2013). Tältä osin ympäristöminis- teriö viittaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2019:143, jossa tode- taan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että pakkolunastuksessa tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä eikä pakkolunastuksella saa perustaa yk- sityiselle kohtuuttomia rasituksia. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa lunastuskor- vauksilla on olennainen merkitys. Lunastuslupan myöntämisestä ja lunastuskor- vauksen määräämisestä päätetään lunastuslain mukaisesti erillisissä menettelyis- sä.

Lunastuslupa Tuusulan kunnalle on myönnetty lunastuslain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun erityisen lunastusperusteen sisältävän maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin nojalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:n mukaan, jollei siitä, mitä muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään, muuta johdu, maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia. Lunastuskorvauksen suuruudesta päätetään lunastuslain 29 §:n mukaisesti vasta lunastustoimituksessa. Lunastuslain 30 §:n mukaan lunastettavasta omaisuu- desta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.



Lunastettavan alueen käypään hintaan otetaan kantaa ensimmäisen kerran vasta lunastustoimituksessa. Oikeuskäytännössä on tästä syystä katsottu, että lunastuslupahakemuksen käsittelyn esteenä ei ole voinut olla se, että kunnan ja maanomistajan välisissä neuvotteluissa tarjottu hinta ei ole vastannut maanomistajien käsitystä alueen käyvästä hinnasta (KHO:2019:143). Tämän vuoksi ja kun lisäksi otetaan kunnan lunastusluvan hakemiselle esittämät perusteet, ympäristöministeriö katsoo, että lunastusluvan hakeminen ei ole valituksissa tarkoitetulla tavalla perustunut sellaiseen kunnan perusteettomaan taloudellisen edun tavoitteluun, jota muun ohella Suomen perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä omaisuudensuojaperiaate huomioon ottaen olisi pidettävä esteenä lunastusluvan myöntämiselle.

Erityisten oikeuksien lunastaminen

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetty yksi ennakkoratkaisukysymys on, onko lunastuslain 3 ja 10 §:n mukaan erityisten oikeuksien lunastamisesta päätettävä lunastusluvan yhteydessä. Peab Industri Oy:n valituksessa katsotaan, että päätökset ovat epäselviä erityisten oikeuksien omistajien oikeusaseman osalta ja että päätös on lunastuslain 3 ja 10 §:n vastainen, koska päätöksessä ei ole mainittu, mitä omaisuutta ja keneltä on tarkoitus lunastaa.

Ympäristöministeriö toteaa, että Tuusulan kunnan lunastuslupahakemus ei koskenut hakemuksen mukaisiin maa-alueisiin kohdistuvien erityisten oikeuksien lunastamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä, joka koskee ympäristöministeriön myöntämään lunastuslupa perustuvaa maan lunastamista, ei säädetä erityisten oikeuksien lunastamisesta. Erityisten oikeuksien lunastamisesta ja sitä koskevasta menettelystä säädetään lunastuslaissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:n mukaan, jollei siitä, mitä muualla maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään, muuta johdu, maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpannassa taikka maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia.

Lunastuslain 22 §:n mukaan, kun lunastamalla hankitaan omistusoikeus, lunastuspäätöksessä voidaan pysyttää erityinen oikeus edellyttäen, että tämä voi tapahtua lunastuksen tarkoituksen saavuttamista ja kiinteistörekisterijärjestelmän selvyttä vaarantamatta. Lunastuspäätös julistetaan lunastuslain 50 §:n mukaan lunastustoimituksen loppukokouksessa. Lunastuslain 22 §:n esitöiden mukaan lunastamalla hankittu omaisuus pääsääntöisesti vapautuu lunastuksen päättyessä välittömästi lain nojalla omaisuutta rasittaneista oikeuksista (HE 179/1975 II vp., s. 17). Edellä olevan perusteella ympäristöministeriö katsoo, että erityisten oikeuksien pysyttäminen tai lakkauttaminen sekä niihin liittyvät muut kysymykset kuten korvauskysymykset ratkaistaan lunastustoimituksessa ja lunastuspäätöksessä.



Ympäristöministeriö katsoo, toisin kuin valituksessa, että ministeriön päätöksestä käy selkeästi ilmi, mitä alueita ja omaisuutta lunastuslupapäätös koskee.

Oikeudenkäyntikuluvaatimukset

Ympäristöministeriö viittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:ään ja katsoo, että ympäristöministeriöön kohdistuvat oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulee hylätä perusteettomina.

Osaston päällikkö
Ylijohtaja

Teppo Lehtinen

Ympäristöneuvos

Maaret Stenström

VN/3860/2019-YM-41

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Stenström Maaret 91175822J

2023-03-08

Lehtinen Teppo 91175726E

2023-03-09