



HPP ASIANAJOTOIMISTO

1 (23)

Helsingin hallinto-oikeudelle

Asia Valitus lunastuslupa-asiassa

Valituksenalainen päätös

Ympäristöministeriön päätös lunastuslupaa ja ennakkohaltuunottolupaa koskevaan hakemukseen, 17.9.2020, dnro VN/3860/2019

Valituksenalaisen päätöksen tiedoksisaanti

Tiedoksisaantitodistuksen mukaisesti 23.9.2020, jolloin valitusaika päättyy 26.10.2020

Valittaja

Peab Industri Oy, kotipaikka Helsinki
Kiinteistön HUHTARIINI II 858-411-18-43 erityisen oikeuden haltija,
jäljempänä myös ”Peab”

Asiamiehet ja prosessiosoite

Asianajaja Kari Marttinen ja asianajaja Suvi Marttinen
HPP Asianajotoimisto Oy
Bulevardi 1 A, 00100 Helsinki
Puhelin (09) 474 21, telefax (09) 474 2222
Sähköposti etunimi.sukunimi@hpp.fi

Vaatimukset

Valittaja pyytää, että Helsingin hallinto-oikeus

- 1) kieltää päätöksen täytäntöönpano ennakkohaltuunottoluvan osalta ja antaa tästä kiireellisesti välipäätöksen,
- 2) kumoaa ympäristöministeriön päätöksen ja
- 3) velvoittaa Tuusulan kunnan korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti laillisine korkoineen.



Perustelut

1 Ympäristöministeriön valituksenalainen päätös ja asian tausta

Ympäristöministeriö on myöntänyt maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentin perusteella Tuusulan kunnalle luvan lunastaa mm. Tuusulan kunnassa sijaitsevan noin 23,6 hehtaarin suuruisen määräalan kiinteistöstä HUHTARIHI II, kiinteistötunnus 858-411-18-43. Määräala on merkitty liitekarttaan.

Ympäristöministeriö on myöntänyt lisäksi Tuusulan kunnalle kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 58 §:n nojalla luvan lunastettavan alueen ennakkohaltuunottoon siltä osin kuin aluetta tarvitaan Kehä IV liikennealueeseen ja sen rakentamista varten tarvittavaan alueeseen.

Lunastettavat alueet on Focus-alueita koskevassa yleiskaavassa osoitettu T-2 teollisuus- ja varastoalueeksi, joka on tarkoitettu tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille. Alueet on osittain osoitettu osayleiskaavassa liikennealueeksi merkinnällä L. Yleiskaavassa on osoitettu alueen ohjeellinen louhintataso.

Peab Industri Oy louhii parhaillaan kalliokiviaineksia kiinteistöllä Huhtarihi II 858-411-18-43.

Focus-osayleiskaava-alueella on tehty kivenlouhintaa varten ympäristövaikutusten arviointi. Ramboll Finland Oy on laatinut arviointiselostuksen vuonna 2009 ja Uudenmaan ELY-keskus on antanut lausunnon ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 11.2.2010. Osayleiskaavan toteuttaminen edellyttää maan pinnan tasaamista louhimalla. Focus-alueella louhinta-alueiden yhteenlaskettu pinta-ala on noin 78,5 ha ja louhittava alue on merkitty osayleiskaavakarttaan. Kaava-alueella on louhittavaa kalliota noin 9,3 milj. m³ltr. Louhinta tehdään osayleiskaavan toteuttamiseksi ja alueelle on määritelty yhdenmukaiset louhintatasot, jotta alue saadaan louhittua mahdollisimman tasaisesti. Kaavan selostuksen maanpinnan korkeustaso on otettava huomioon sekä tonttien maankäytössä että Kehä IV:n ja katuverkon suunnittelussa. Arviointiselostuksessa todetaan edelleen, että ottotoiminta Focus-alueella kestää noin 15 vuotta. Aikataulu on perustunut oletukseen, että ottotoiminta olisi voitu aloittaa vuoden 2010 alusta.

Kiinteistö Huhtarihi II kuuluu em. vuonna 2009 YVA-menettelyn alueeseen, ottotaso on määrätty osayleiskaavassa ja alue on osayleiskaavakar-



talla rajattu eo-alueeksi. Huhtariihen alueella on louhittavissa olevaa kiviainesta noin 1,5 milj. m³ltr. Louhittava määrä on noin 4 miljoonaa tonnia kiviainesta. Kiinteistöön Huhtariihi on vahvistettu erityisen oikeuden kirjaukset: Maa-aineksien irrottamisoikeus 31.10.2016, Irrottamisoikeussopimus 28.10.2016 ja Sopimus 26.10.2017. Oikeudet on kirjattu Lemminkäinen Infra Oy:n nimiin ja nykyinen haltija on Peab Industri Oy. Louhinta ja kirjaukset kohdistuvat lunastushakemuksessa tarkoitettuun osaan kiinteistöä Huhtariihi II.

Kiinteistöllä Huhtariihi on louhinta ja kivenmurskaus käynnissä. Toimintaan on haettu ympäristölupaa ja lupaa toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta 9.5.2015. Keski-Uudenmaan ympäristölautakunta on myöntänyt luvan 12.6.2018. Keski-Uudenmaan ympäristölautakunta on samana päivänä myöntänyt maa-aineslupan ja toiminnan aloittamisluvan. Maa-aineslupaa koskevat valitukset Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt päätöksellään 9.8.2019. Ympäristölupapäätökseen KHO ei myöntänyt valituslupaa päätöksellään 7.4.2020 t. 1624.

Peab on 17.10.2020 mennessä louhinut n. 710 000 tonnia kiviainesta Huhtariihi II kiinteistöllä. Peab hyödyntää kiinteistön Huhtariihi II kiviaineksia mm. viereisellä kiinteistöllä, jolla sijaitsee Peabin Sammonmäen asfalttiasema.

2 Ympäristöministeriön päätöksen perustelut

Ympäristöministeriö perustelee, että kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Vapaaehtoisen maanhankinnan lisäksi kunnalla on mahdollisuus käyttää maanhankintaan etuostolaissa tarkoitettua etuosto-oikeutta ja maan lunastamista. MRL 99 § 1 momentin mukaan ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen. Eduskunnan ympäristövaliokunta on katsonut, että yleisen tarpeen vaatimusta konkreettisesti lunastuslupan myöntämisen muut edellytykset eli se, että alue tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Lunastuslupaa haettaessa on esitettävä selvitys, jonka perusteella voidaan arvostella lunastuslupan tarpeellisuus.

Lunastuslupa koskee noin 23,9 ha:n aluetta kiinteistöstä Huhtariihi II. Kiinteistöön kohdistuu erityisiä oikeuksia. Kaukokiito Oy on ostanut 3.12.2018 noin 24 ha:n määräalan kiinteistöstä Huhtariihi II. Kauppaan on sisällynyt kiviaines, jonka irrottamisoikeus ja sopimus on kirjattu Lemminkäinen Infra Oy:n nimiin, ja jonka nykyinen haltija on Peab Industri Oy.



Alue sijaitsee Helsinki-Vantaan lentokentän pohjoispuolella ja Tuusulanväylän länsipuolella. Lentokentän ja kiinteistöjen väliin on suunniteltu rakennettavaksi Kehä IV liikenneväylä. Kiinteistöt ovat rakentamattomia, alue on kallioista ja kiinteistölle on myönnetty lupa kiviaineksen ottoon. Kunnanvaltuuston 1.9.2014 hyväksymässä Focus-alueen osayleiskaavassa kiinteistöt ovat pääosin teollisuus- ja varastoaluetta, T-2. Kaavamerkinnän mukaan alue on tarkoitettu pääasiassa tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille. T-2 alueen kautta on osayleiskaavassa osoitettu aluetta palveleva kehätien suuntainen rinnakkaiskatu ja kevyen liikenteen reitti. Pienentä osin alueet ovat osayleiskaavan mukaista liikennealuetta, L.

Kunta on esittänyt selvityksen Focus-alueen kehittämisestä, jonka toteuttamiseksi alueiden lunastaminen on tarpeen. Helsingin ympäristön logistiikka-alueiden kehittämistä koskevassa selvityksessä Focus-alue on tunnistettu yhdeksi Uudenmaan merkittävimmistä suurista logistiikka-alueista. Tuusulan maanhankintasuunnitelmassa alue on osoitettu prioriteetillä A-alueeksi, joita tarvitaan kunnan akuutimpaan raakamaatarpeeseen ja joille maanhankinnan resurssit ensisijaisesti suunnataan. Kunta on neuvotellut alueiden hankkimisesta kunnalle. Kiinteistöjen osalta ei ole päästy sopimuksen vapaaehtoisin menettelyin. Kunta on hankkinut Focus-alueelta muilta maanomistajilta maata vuosina 2012-2019 kahdeksalla vapaaehtoisella kaupalla ja yhdellä tilusvaihdolla. Hinta kaupoissa on vaihdellut 4,1- 7,25 €/m². Hakemuksessa tarkoitettut alueet rajoittuvat kunnan omistuksessa oleviin alueisiin.

Lunastettavia alueita tarvitaan MRL 99 § 1 momentin tarkoittamalla tavalla yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Lunastamista on pidettävä yleisen tarpeen vaatimana.

Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvä lunastusperuste ei ole maanomistajien ja erityisten oikeuksien haltijoiden lausunnoissa viitatulla tavalla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädettyjen periaatteiden eikä Suomen perustuslain kanssa.

Lunastuslain 4 § 1 momentin mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Kunnan mahdollisuus kaavoittaa alueita maankäytösopimusta tai kehittämiskorvausmenettelyä käyttäen ei ole lunastuslain 4 § 1 momentin lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta esteenä lunastusluvan myöntämiselle, sillä kunnalla on mahdollisuus valita käyttämänsä maapo liittiset keinot.

Kunnan etuosto-oikeuden käyttämättä jättäminen ei myöskään ole este lunastusluvan myöntämiselle. MRL:ään tehdyillä muutoksilla (222/2003)



ei ole tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan keinojen käyttämisessä.

Tuusulan kunta on pyytänyt ennakkohaltuunottolupaa lunastettaviin alueisiin, koska Kehä IV asemakaavan laatiminen edellyttää alueella suoritettavia tutkimuksia, joita on tarpeen päästä tekemään myös lunastettavalla alueella. Kunnallistekniikan verkostojen tarkoituksenmukainen rakentaminen edellyttää, että verkostot voidaan toteuttaa koko alueella samanaikaisesti. Alueen saaminen rakennusvalmiiksi edellyttää merkittäviä maanrakennustöitä, joita on tarpeen päästä tekemään ennen lunastuspäätöksen ja alueen asemakaavan lainvoimaisuutta. Ympäristöministeriö myönsi Tuusulan kunnalle ennakkohaltuunottoluvan Kehä IV liikennealueeseen ja sen rakentamista varten tarvittavaan alueeseen. Muiden alueiden ennakkohaltuunottoon ei ole esitetty riittäviä perusteita.

3 Täytäntöönpanon kieltäminen

Ympäristöministeriö on myöntänyt Tuusulan kunnalle ennakkohaltuunottoluvan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain, LunL 58 §:n mukaisesti. Ennakkohaltuunottolupa koskee Kehä IV liikennealuetta ja sen rakentamista varten tarvittavaa aluetta. Perusteena ennakkohaltuunotolle on todettu, että alueella on tarpeen tehdä tutkimuksia ja alueella on tarpeen tehdä maanrakennustöitä kunnallistekniikkaa varten.

Valittaja pyytää, että hallinto-oikeus antaa kiireellisenä välipäätöksen ja kieltää päätöksen täytäntöönpanon ennakkohaltuunottoluvan osalta.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808) 123 § 1 momentin mukaan:

”Hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä.”

Hallinto-oikeuden on tarpeen kieltää päätöksen täytäntöönpano ennakkohaltuunottoluvan osalta. Ennakkohaltuunotolle ei ole perusteita ja valittajan oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi välipäätös asiassa on tarpeen.

LunL 58 §:n edellytys ennakkohaltuunotolle on, että töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt vaativat sitä, jolloin valtioneuvosto voi myöntää ennakkohaltuunottoluvan. Hallintopäätöksen tekoa ohjaa



LunL:n lisäksi hallintolain periaatteet, josta valittaja viittaa erityisesti suhteellisuusperiaatteeseen. Hallintopäätöksen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Liikennealueiden lunastamista varten lainsäädännössä on omat säännöksensä. Siten jo lähtökohtaisesti MRL:n yleisellä yleiseen tarpeeseen perustuvalla lunastusperusteella lunastuslupaa liikennealueeseen ei tule myöntää. Erityissäännös on tarkoitettu sovellettavaksi silloin, kun säännös soveltuu tarkoitukseensa. On lain kiertämistä olla soveltamatta erityissäännöstä. Liikennealueiden lunastaminen tulee tehdä liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (23.6.2005/503) mukaisesti. Lain tarkoitus on järjestää liikennejärjestelmäsuunnittelu siten, että siinä sovitaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja luodaan edellytykset toimivalle liikennejärjestelmälle ja sen kehittämiseksi.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 2 luvussa on kattavat säännökset maantien suunnittelusta. Mm. lain 16 § koskee tutkimus oikeutta ja säännöksen mukaan, kun ELY-keskus on päättänyt aloittaa yleisuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimisen, saadaan kiinteistöllä suorittaa mittausta, maastoon merkitseminen, kartoitus, maaperän tutkimus ja muu valmistava toimenpide.

Kehä IV:llä tarkoitetaan nykyistä maantietä 152. Maantien yhteystarve ja siihen kytkeytyvä maankäytön kehittäminen on osoitettu Uudenmaan maakuntakaavassa ja uudessa maakuntakaavaehdotuksessa (Uusimaakaava 2050). Asia on vireillä Uudenmaan ELY-keskuksessa, joka on käynnistänyt yhdessä Vantaan kaupungin ja Tuusulan kunnan kanssa aluevaraussuunnitelman laatimisen keväällä 2018. Vantaalla on käynnissä koko kaupungin yleiskaavan laatiminen. Tuusulassa on käynnissä koko kunnan yleiskaavan laatiminen ja lisäksi Focus-alueella on käynnissä asemakaavoitusprosessit.

Myös asemakaavaa varten kunnalla on oikeus tehdä tutkimuksia yksityisten omistamien kiinteistöjen alueella. Tutkimusten tekemistä varten MRL 99 § 1 momentin mukainen lunastaminen ja ennakkohaltuunottolupa eivät ole tarpeen. Molempia on mahdollista tehdä ilman lunastustakin.

Valittaja toteaa, että MRL 99 § 3 momentti sisältää nimenomaisen maininnan yleiskaavassa liikenneväyläksi tarkoitettujen alueiden lunastamisesta. Myöskään tätä säännöstä ei ole käytetty.

Ympäristöministeriö mainitsee maanrakennustöiden aloittamisen toiseksi perusteeksi ennakkohaltuunotolle. Maanrakennustyöt tarkoittavat käytännössä kallion louhintaa, koska alue on ensin louhittava, ennen kuin varsinaista kunnallistekniikkaa on mahdollista rakentaa. Tosiasiassa Huhtariin alueella on louhinta jo käynnissä. Nopein keino saada alueet valmiiksi



kunnallistekniikan rakentamiseen, on jatkaa jo aloitettua louhintaa. Alueen louhinta on suunniteltu jo luvitusvaiheessa siten, että yleiskaavan liikennealueen maapinnan taso on yhtenäinen ja suunnitelmallinen koko alueella. Mitään syytä keskeyttää louhintaa ja ottaa alueita ennakkoon haltuun, ei ole. Alueella tehdään siten jo maanrakennustöitä ja aluetta saataan rakennusvalmiiksi.

Kehä IV liikennealueen lunastuksessa ei ole mitään syytä käyttää MRL:n yleistä lunastusperustetta, koska erityissäännöksiä on olemassa. Tuusulan kunnan lunastuslupahakemus ja Ympäristöministeriön päätös on perustunut väärän lainkohdan soveltamiseen.

Tällaisessa tilanteessa ennakkohaltuunottoluvan myöntäminen loukkaa valittajan oikeuksia ja ennakkohaltuunottoluvan osalta on tarpeen kieltää päätöksen täytäntöönpano.

Ennakkohaltuunottolupa sovelletaan samoja lunastuslain säännöksiä, kuin lunastuslupaankin. Siten myöskään ennakkohaltuunottolupaa ei saa myöntää, mikäli vaihtoehtoinen keino tavoitteen saavuttamiseksi on olemassa. Tapauksessa ennakkohaltuunotto on perusteltu sillä, että kaavoittaminen ja siihen liittyvä tutkiminen mahdollistuu ja alueet päästään tasamaan rakennuskelpoisiksi. Nämä tavoitteet toteutuvat ilman ennakkohaltuunottoa. Asemakaavan laatiminen ei edellytä alueen hallintaa ja alueiden tasaaminen rakentamista varten on jo käynnissä. Ennakkohaltuunotolle ei ole perusteita.

Ennakkohaltuunottoluvassa tarkoitettuun alueeseen kohdistuu Peab Industri Oy:n kirjatut erityiset oikeudet. Lunastuslupaa koskevassa päätöksessä ei oteta kantaa erityisten oikeuksien lunastamiseen, minkä takia ympäristöministeriön päätös on kumottava muotovirheen johdosta. Ennakkohaltuunotto-oikeuden osalta on tarpeen kieltää päätöksen täytäntöönpano, koska ennakkohaltuunotolla on selviä vaikutuksia erityisten oikeuksien haltijoiden asemaan ja erityisten oikeuksien haltijoiden osalta on jäänyt epäselväksi, koskeeko päätös niitä vai ei. Valittaja viittaa myös jäljempänä kohdassa 4 lausumaansa.

Täytäntöönpanokieltoa koskeva asia on hallintolainkäytöstä annetun lain 123 § 4 momentin mukaan käsiteltävä kiireellisenä. Valittaja toteaa, että Tuusulan kunta on laittanut välittömästi ympäristöministeriön päätöksen saatuaan vireille Uudenmaan maanmittaustoimistossa lunastustoimituksen ennakkohaltuunottoasian käsittelemiseksi. Enempien oikeudenloukkausten välttämiseksi ennakkohaltuunottoluvan osalta on kiellettävä päätöksen täytäntöönpano.



4 Valituksen pääasialliset perusteet

Valittaja vaatii vaatimusosassa esitetyllä tavalla päätöksen kumoamista lainvastaisena. Valittaja esittää valitusperusteiden tiivistelmänä seuraavat seikat ja perustelee niitä yksityiskohtaisesti jäljempänä:

- 1) Yleistä tarvetta lunastaa teollisuus- ja varastoaluetta ei ole lähtökohtaisesti olemassa eikä sitä ole myöskään tässä tapauksessa. Yleiskaavan toteuttaminen ei edellytä lunastamista, koska alueen toteuttaminen on jo käynnissä. Yleiskaavan mukaan alueen ohjeellinen louhintataso on +42 - +45 m. Ennen kuin alueella on mahdollista rakentaa, on alue louhittava. Peab louhii Huhtariin kiinteistöllä parhaillaan ja Peabin toiminta on kaavan toteuttamista. Lunastaminen loukkaa omaisuudensuojaa ja on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vastainen. Lunastusta koskee lievempien keinojen käyttövelvoite, jolloin lunastaminen Focus-alueella on omaisuudensuojan ja ihmisoikeustuomioistuimen käytännön vastaista.
- 2) Lunastuslain 4 § 1 momentin säännös estää lunastusluvan myöntämisen. Säännöksen mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, mikäli lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Focus-alueella louhinta on jo käynnissä, minkä takia erityisten oikeuksien lunastamisen tarkoitus toteutuu jo. Koska konkreettinen vaihtoehto on olemassa ja jo käynnissä, ei lunastaminen ole LunL 4 § 1 momentin toisen lauseen mukaista. Ympäristöministeriön perustelu kunnan oikeudesta valita käyttämänsä maapoliittiset keinot ei oikeuta toimimaan lainvastaisesti eikä sivuuttaman lunastuslain säännöksiä.
- 3) Taloudellinen hyötyminen ei ole MRL:n eikä LunL:n mukainen lunastusperuste. Alueet ovat jo nyt tuotanto- ja logistiikka-alan toimijoiden hallussa ja näillä on intressi kehittää aluetta maankäyttösuunnitelmien mukaisesti. Kunnan perustelut siitä, että kunnalla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa kaava-alueita ilman lunastusta osoittaa, että lunastuksen tarkoitus on taloudellinen hyötyminen.
- 4) Lunastusta ei myöskään saa panna toimeen, jos LunL 4 § 1 momentin mukaisesti lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lunastuksesta aiheutuvaa haittaa ei ole otettu millään tavalla huomioon, vaikka lausunnon antajat ovat tuoneet asian esille lunastuslupahakemukseen antamissaan lausunnoissa. Päätöksessä ei ole otettu kantaa lunastuksen vaikutuksiin maa-ainestenottoon ja maa-ainesalan kilpailutilanteeseen. Markkinaehtoisen käynnissä olevan toiminnan lunastaminen vaikuttaa kilpailutilanteeseen ja markkinoiden häiriöt on otettava huomioon lunastuksesta aiheutuvaa haittaa arvioitaessa.
- 5) Erityisten oikeuksien asemasta ei ole päätöksessä lausuttu mitään. Näin ollen lunastettavalla alueella merkittäviä taloudellisia arvoja edustavien erityisten oikeuksien lunastamisesta ei ole päätöksessä lausuttu



mitään, vaikka asiasta on lausuttu ympäristöministeriölle. Asia on päätöksessä jätetty lunastustoimituksen varaan, mikä on vastoin lunastuslakia.

5 Omaisuudensuoja

Lunastaminen on vastoin omaisuudensuojaperiaatetta. Omaisuuden suojasta säädetään Suomen perustuslain (11.6.1999/731, PL) 15 §:ssä. Sen mukaan:

”Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.”

Omaisuudensuojan toteutumiseen liittyy myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava omaisuuden suojan toteutuminen. Omaisuudensuojanäkökulmat vaikuttavat siten myös lakien soveltamisessa ja mm. lunastuslupahakemusta koskevassa päätöksenteossa. Lunastaminen merkitsee vahvaa puuttumista omaisuudensuojaan ja tulkinnallisissa tilanteissa on omaksuttava perusoikeuksia korostava eli omaisuuden suoja puoltava ennemmin kuin sen kiistävä tulkintavaihtoehto.

Omistusoikeuden ohella myös ns. rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja panttioikeudet toisen omistamaan esineeseen, kuuluvat omaisuuden perustuslainsuojan piiriin.

Omaisuuden suojasta on säädetty myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 85-86/1998) 1 lisäpöytäkirjassa, jonka 1 artiklan 1 kohdan mukaan:

”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.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaan ei riitä, että omaisuuden riistämisen on periaatteessa yleisen edun mukainen objektiivisesti hyväksyttävä tarkoitus. Tarkoituksen ja käytettävien keinojen tulee olla perustellussa suhteessa toisiinsa. EIT:n mukaan yleisen edun ja perusoikeuksien vaatimusten välistä tasapainoa rikotaan, jos yksilölle asetetaan suhteeton rasitus. EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti on pakkolunastusta ei voida käyttää silloin, kun saman tarkoituksen toteuttamiseksi on olemassa lievempiäkin keinoja käytettävissä.



Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon Stojko Arsovski ym. v. Makedonia (15.1.2013). Tapauksessa oli kysymys luonnonvarojen hyväksikäytön tarkoituksessa yksityisen yhtiön hyväksi toimitetun pakkolunastuksen oikeasuhtaisuudesta. EIT katsoi Makedonian rikkoneen EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa, kun pakkolunastamisen sijasta ei oltu käytetty lain mahdollistamia ja vaihtoehtoisuusperiaatteen mukaisia lievempiä keinoja, kuten maan vuokraamista.

Em. EIT:n tapauksessa omaisuudensuojaa rikottiin, koska valtio ei ollut pakkolunastamisen sijasta pyrkinyt käyttämään muita, omaisuudensuojaan lievemmin puuttuvia keinoja. Vastaavalla tavalla Focus-alueen maankäytön toteuttamiseksi on olemassa lievempiä keinoja kuin lunastaa kiinteistöt. Vaihtoehdon olemassa olon takia lunastamiselle ei ole edellytyksiä.

Perustuslaki edellyttää, että omaisuudensuoja toteutuu kaikessa päätöksenteossa.

6 MRL:n yleinen tarve

Lunastuslupa perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 99 § 1 momenttiin, jonka mukaan ”Asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.”

Lunastusluvan myöntäminen edellyttää yleistä tarvetta. Yleisen tarpeen vaatimus on myös LunL 4 §:ssä. Yleistä tarvetta on tulkittava perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaisesti suppeasti. Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa lunastusperustetta ei voida tulkita perustuslain eikä ihmisoikeussopimuksen vastaisesti.

Lunastusperuste edellyttää, että on olemassa yleinen tarve. Yleinen tarve tulee myös näyttää toteen. Maa-ainestenottoalueen ja käynnissä olevan louhintatoiminnan lunastamiselle ei ole, eikä edes voi olla, kunnalle kuuluvaa yleistä tarvetta. Näiden erityisten oikeuksien lunastamiselle ei ole esitetty mitään perustetta eikä sitä ole myöskään näytetty toteen. Päätöksessä ei tosiasiallisesti myöskään lausuta mitään Peabin louhintatoiminnan lunastamisesta eli onko sille myönnetty lupa vaiko ei.

Lunastuksen tavoitteena on Focus-alueen toteuttaminen. Focus-alue on maakuntakaavassa varattu logistiikka-alueeksi ja työpaikka-alueeksi. Voimassa olevassa yleiskaavassa kiinteistöt on osoitettu tuotanto- ja logistiikkatoiminnolle. Ennen yleiskaavan mukaisen lopullisen tarkoituksen toteuttamista alue on yleiskaavassa tarkoitettu maa-ainesten ottoon. Yleiskaavan mukainen alueen likimääräinen louhintataso Huhtariihen kiinteistöllä



on +42 - +45 m. Yleiskaavan kaavamerkintöjen mukaan luku osoittaa alimman sallitun louhintatason. Tämän tason saavuttaminen edellyttää koko lunastusluvassa tarkoitetun alueen louhintaa. Peabilla on voimassa olevat maa-aineslupa ja ympäristölupa louhintaan, louhinta on käynnissä ja on akuutti tarve kiviainekselle käynnissä olevissa rakennuskohteissa sekä viereisellä kiinteistöllä toimivalla Sammonmäen asfalttiasemalla.

Alueiden louhiminen siis toteutuu parhaillaan ja Peabilla on lainvoimaiset luvat ja tosiasialliset mahdollisuudet louhia alue kaavan mukaiseen tasoon. Koska lunastuksen tavoite toteutuu ilman lunastamistakin, on lunastusluvan myöntäminen MRL:n, LunL:n ja hallintolain vastaista.

Hallintolain 6 §:n mukaan:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Erityisesti hallintolain säännökset toimivallan käyttämisestä hyväksyttäviin tarkoituksiin ja toimien oikeasuhtaisuus tavoiteltuun päämäärään nähden tulevat kysymykseen Focus-alueen osalta. Tässä suhteessa on olennaista arvioida, onko lain mukaan mahdollista myöntää lunastuslupa, vaikka lunastaminen ei ole tarpeen eikä millään tavalla välttämätöntä Focus-alueen kaavojen toteuttamiseksi.

Valittaja viittaa myös Ympäristöministeriön päätökseen 1.7.2019, VN/3049/2018, joka koskee Limingan kunnan maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lunastuslupahakemusta ja joka on valittajien ympäristöministeriölle antamansa lausunnon 30.9.2019 liitteenä. Ympäristöministeriö katsoi, että kunta ei ole esittänyt perusteita, miksi kaavan toteuttaminen edellyttäisi omistusoikeuden siirtymistä kunnalle ja hylkäsi lunastuslupahakemuksen. Limingan kunnan lunastuslupahakemus koski osayleiskaaressa kaupallisten palveluiden alueeksi osoitettua aluetta, jolle saa sijoittaa erikoistavarakaupan suuryksikön. Maakuntakaavassa alue on vähittäiskaupan kehittämisen kohdealue, jolle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksiköitä ja logistiikka-alueita. Ympäristöministeriö lausui, että yleispiirteisen kaavoituksen tarkoituksena on ollut vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen alueelle. Aluetta ei ole tarkoitettu kaupallisten palveluiden lisäksi laajemmin muille palveluille tai työpaikoille. Limingan kunta ei ole osoittanut, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen olisi kunnan tai seudun kaupallisten palveluiden järjestämisen kannalta tarpeen. Asiassa



ei ole myöskään esitetty selvitystä siitä, miksi alueen yleispiirteisissä kaavoissa esitetty maankäytön toteuttaminen edellyttäisi alueen omistusoikeuden siirtymistä kunnalle. Yleinen tarve ei vaadi kohdealueen lunastamista eikä lunastamiselle ole MRL 99 § 1 momentin mukaisia edellytyksiä.

Limingan tapauksessa ympäristöministeriö on soveltanut MRL 99 § 1 momentin lisäksi lunastuslain 4 § 1 momenttia, jonka mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa yhtä sopivasti jollain muulla tavalla.

Limingan tapauksen periaatteet soveltuvat Focus-alueeseen. Yleinen tarve ei edellytä erityisten oikeuksien lunastamista vaan yleiskaavan mukainen käyttötarkoitus toteutuu Peabin jatkaessa toimintaansa ilman kunnan ”väliomistusta”. Kunta ei ole myöskään esittänyt, että alueet olisi tarkoitus käyttää muuhun kuin yleiskaavan mukaisesti ensin louhintaan ja sen jälkeen tuotanto- ja logistiikkatoiminnoille. Peabin toiminta edistää yleiskaavan toteutumista eikä yleistä tarvetta louhintatoiminnan lunastamiseen ole esitetty.

7 Yleistä tarvetta lunastaa ei ole

7.1 Maa-ainesten ottoalueiden lunastaminen

Yleinen tarve on lunastamisen edellytys sekä MRL 99 § 1 momentin että myös LunL 4 § perusteella. Yleistä tarvetta lunastaa maa-ainestenottoon suunniteltuja alueita ei ole. Yleiskaavan mukaan alue on louhittava suunniteltuun tasoon ja tämä toiminta on jo käynnissä.

Lunastettavilla alueilla toimii tai sinne on tulossa toimimaan kaksi Suomen ja erityisesti pääkaupunkiseudun merkittävää kiviainestoimijaa, Peab Industri Oy ja Destia Oy. Kuten edellä on todettu, Peab Industri Oy:llä on käynnissä kiviaineksen louhinta ja murskaus kiinteistöllä Huhtarihi ja Peab Asphalt Oy käyttää kiveä mm. viereisellä Sammonmäen asfalttiaseamalla raaka-aineena. Destia Oy:llä on vireillä lupahakemukset louhintaan ja murskaukseen kiinteistölle Kaura. Pääkaupunkiseudulla kiviainesten louhintaan sopivia alueita on rajallisesti ja Tuusulassa Focuksen alueella olevat kiviainesalueet ovat erittäin tärkeitä molempien liiketoiminnan kannalta.

Yritysten toimintaedellytysten ja kiviainesliiketoiminnan lunastaminen ei täytä yleisen tarpeen vaatimusta. Alueet on joka tapauksessa louhittava, jolloin sama tavoite saavutetaan ilman lunastamistakin. Lunastuslupahakemuksessa ei olekaan esitetty perustetta erityisten oikeuksien lunastamiselle. Peab katsoo, että kunnan tehtäviin ei kuulu maa-ainestenottoaluei-



den hankinta liiketoimintaa varten. Kunnan tehtävien ja kunnallisten palveluiden toteuttamiseksi yleistä tarvetta lunastamiselle Focus-alueen osalta ja maa-ainesten otto-oikeuksien osalta ei ole olemassa eikä siten lunastamiselle ole perustetta.

Valittaja viittaa lisäksi edellä kohdassa 7 ympäristöministeriön Liminkaa koskevaan ratkaisuun, jossa lunastuslupahakemus hylättiin, koska kunta ei ollut esittänyt selvitystä, minkä takia maankäytön toteuttaminen olisi edellyttänyt omistusoikeuden siirtymistä kunnalle. Tuusulan kunta ei ole nyt puheena olevassa asiassa esittänyt mitään perustetta, minkä takia louhintatoiminta tulisi lunastaa kunnalle.

7.2 Taloudellinen hyötyminen lunastuksen tarkoituksena

Lunastuslupahakemuksesta ilmenee, että lunastuslupahakemuksen taustalla ovat taloudelliset laskelmat ja kunnan tavoite saada alueet raakamaan hinnalla. Lisäksi se, että kunta suhtautui hakemuksessaan epäselvästi erityisiin oikeuksiin, osoittaa sekin kunnan hyötymistarkoitusta. Oli kunnan etu ja alueella toimivien ja sinne toimintaa suunnittelevien erityisten oikeuksien haltijoiden vahinko, että päätös jäi, hakemuksen sekavuudesta johtuen, erityisten oikeuksien osalta epäselväksi, mitä käsitellään erikseen jäljempänä valituksen kohdassa 11.

Kunnan peruste lunastuslupahakemukselle on yksiselitteisesti lainvastainen, koska taloudellisen hyötyminen ei ole MRL 99 §:ssä ja LunL 4 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve. Kunnan on tarkoitus vain väliaikaisesti omistaa lunastettavat alueet ja alueet on tarkoitus myydä isoille logistiikkatoimijoille. Kyseessä on laissa kielletty taloudellisen edun tavoittelu.

Hallintolain 6 § koskee hallinnon oikeusperiaatteita, joihin kuuluu mm. puolueettomuusperiaate ja objektiviteettiperiaate. Hallintolain hallituksen esityksen, HE 72/2002, yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai **julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.**”

Valittaja viittaa laajaan oikeuskirjallisuuteen ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, jossa lunastajan ansiotarkoituksesta on useaan kertaan todettu, että se ei täytä yleisen tarpeen vaatimusta. Mm. Kalevi Laaksonen, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Jyväskylä 1998, s 185 lausuu, että



puhdas ansiotarkoitus ei täytä yleisen edun vaatimusta. Seuraavissa tutkimuksissa on todettu sama periaate: Onni Talas, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Helsinki 1924 s. 104; K.J. Ståhlberg, Pakkolunastus kadun ja tontinjärjestelyä varten, LM 1930 s. 238-248; Paavo Kastari, Sosialisoinnin perustuslaillisia kysymyksiä, Vammala 1947, s 46-54 sekä Kyösti Haataja lausunnossaan 15.3.1948/HE 79/1946. Lisäksi Mikael Hidén, Omaisuuden perustuslainsuoja, LM 1971, s 125, on todennut, että esimerkiksi puhdas varainhankintatarkoitus ei täytä perustuslaissa asetettua yleisen tarpeen vaatimusta lunastuksen käyttöön.

Lunastuksen perusteena ei voi olla kunnan varainhankinta. Lunastusta koskevassa oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että julkisyhteisö ei saa käyttää lunastusta taloudellisten etujen saavuttamiseksi.

Valittaja viittaa Ari Ekroos, 2007, Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen s. 22, jossa todetaan, että mahdollisimman suuri kunnan etu ei kuulu itsestäänselvyytenä yleiseen etuun, eikä sitä ole katsottu oikeuskirjallisuudessa ratkaisevaksi yleisen tarpeen olemassaolon kannalta. Valittaja toteaa, että kunnan etu ei ole siten sama asia kuin yleinen tarve. Kunnan eduksi saatetaan lukea menestyksekkäs taloudenpito, mutta maksimaalisen taloudellisen hyödyn tavoittelun nimissä tapahtuva pakkolunastus ei ole yleisen tarpeen vaatimaa, varsinkaan kun se tapahtuu tilanteessa, jolloin etuosto-oikeutta on jätetty käyttämättä ja maanomistajat ja erityisten oikeuksien haltijat haluavat kiistattomasti toteuttaa alueen kaavat ja kyse on kunnan tehtäviin kuulumattomista kaavoituksella varattavista toiminnoista.

MRL:n lunastusperusteiden käyttäminen taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi, on sekä hallintolain että MRL:n ja LunL:n vastaista. Lunastuslupapäätös on kumottava.

7.3 Lunastaminen asemakaavoitusta varten

Yleistä tarvetta lunastaa alue asemakaavoittamista varten ei myöskään tässä tapauksessa ole. Asemakaavan laatiminen ei lähtökohtaisesti edellytä, että kunta omistaisi kaavoitettavan maan. MRL on laadittu siten, että kunnan maanomistus ei ole kaavoittamisen edellytys, vaan päinvastoin, kunnan tehtävä on nimenomaisesti kaavoittaa alueellaan sijaitsevia maita kunnan kehityksen edellyttämällä tavalla ja järjestyksessä.

Focus-alueella on tarkoitus asemakaavalla luoda isoja tontteja tuotanto- ja logistiikkatoimintoihin. Molemmat lunastusluvassa tarkoitetut kiinteistöt ovat niin isoja, 23,6 ha ja 14,9 ha, että asemakaavan laatiminen haluttuun tarkoitukseen on täysin mahdollista ilman, että maat ensin siirretään kunnan omistukseen. Maanomistajat eivät myöskään vastusta maiden kaavoittamista asemakaavoilla yleiskaavan osoittamaan tarkoitukseen.



Lunastaminen ei siten ole tarpeen asemakaavan laatimiseksi eikä toteuttamiseksi. Varsinkaan erityisten oikeuksien lunastaminen ei ole tässä tarkoituksessa tarpeen, koska jo käynnissä oleva ja Kaura kiinteistölle vireillä oleva louhintahanke toteuttavat nimenomaan kaavoitusta ja mahdollistavat sen.

8 Yksityiselle edulle koituva haitta

Lunastuslain mukaan lunastuslupaa harkittaessa on otettava huomioon lunastuksen vaikutukset LunL 4 § 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Säännöksen mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.

Ympäristöministeriö ei ole perustellut päätöstä tältä osin lainkaan. Ympäristöministeriön viittaus LunL:n mukaisiin korvauksiin ja lunastustoimiuksessa käsiteltäviin asioihin, on eri asia kuin lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta. Jos haittaa käsiteltäisiin vain korvauksen kannalta ja kun lunastuslaki takaa täyden korvauksen, menettäisi säännös tältä osin (lunastusedellytyksenä) täysin merkityksensä.

Yksityiselle edulle koituva haitta ilmenee ensinnäkin lunastuksen vaikutuksena maa-ainesmarkkinoihin. Ylipäätään yritystoiminnan lunastaminen, jolloin yritystoiminta siirretään pakkotoimin toiselle saman alan yritykselle, tarkoittaa puuttumista kiviainesmarkkinoihin ja kiviainesmarkkinoiden kilpailutilanteeseen. Markkinatilanteen muuttumista ei ole päätöksessä arvioitu lainkaan.

Lunastamisella on välittömiä vaikutuksia Tuusulan kunnan ja pääkaupunkiseudun kiviainesmarkkinoihin. Lunastuksen vaikutukset kiviainesmarkkinoihin muuttavat markkinatilannetta ja jo tämän vaikutuksen takia erityisten oikeuksien lunastamiselle ei ole perusteita.

Valittaja on ympäristöministeriölle antamansa lausunnon liitteenä esittänyt Rakennusteollisuus RT ry:n lausumaan 22.8.2019, jonka mukaan kiviainesten saatavuus tulee varmistaa. Lausunnon mukaan kiviainesala on tärkeä osa rakennusmateriaaliteollisuutta ja sopivien kiviainesalueiden löytäminen on ollut toiminnanharjoittajille äärimmäisen vaikeaa. Lausunnossa todetaan myös, että ongelma korostuu erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa kiviainestuotanto siirtyy jatkuvasti kauemmaksi rakennuskohteista.

Keskellä Suomen merkittävintä maa-ainesten markkina-aluetta sijaitsevan maa-ainesten ottoalueen menettäminen ja kiviainesliiketoiminnan toimintaympäristön muuttuminen ei ole yksinomaan korvauskysymys eikä asiaa



voida sivuuttaa ympäristöministeriön tavoin viittaamalla lunastuslain korvaussäännöksiin.

Kiviainestoimijoiden liiketoiminnan kannalta on oleellista, että markkinat toimivat kilpailun periaatteilla. Maa-ainestenottoalueiden ja siten yritysten toimintaedellytysten lunastaminen horjuttaa kilpailutilannetta. Lunastuksen vaikutukset ovat laajakantoiset ja rajoittavat kilpailua kiviainesmarkkinoilla. Koska lunastamisella on merkittäviä haitallisia vaikutuksia yksityiseen etuun, ei lunastuslupaa voida tästäkään syystä myöntää.

Valittaja viittaa myös MRL:n 5 §:ään, joka koskee alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ja jonka mukaan tavoitteena on mm. edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Koska alueiden käytön suunnittelussa on edistettävä kilpailun kehittymistä, on tämän tavoitteen vastaista lunastustoimin rajoittaa kilpailua kaavan toteuttamisen yhteydessä.

Vastaavasti kuin kiviainestoiminnan osalta on esitetty, lunastus myös vaarantaa Destian ja Kaukokiidon kaavoissa tarkoitetun liiketoiminnan toteutumisen Focus-alueella. Yritykset ovat, hankkimalla omistukseensa maata tai vuokraoikeuden maahan Focus-alueella, ilmaisseet selkeästi halunsa toimia alueella. Nyt, jos kunta saa omistusoikeuden alueeseen ja jos erityiset oikeudet alueella lakkaavat lunastuksen johdosta, on mahdollista ja jopa todennäköistä, että yritysten liiketoimintaansa kaavailemat alueet päätyvät kunnan toimesta muille yrityksille. Tämä konkretisoi selvästi pakkolunastuksen ongelmallisuuden tilanteissa, jolloin maata lunastetaan muuhun kuin perinteiseen yhdyskuntakehitykseen tai julkisiin tarpeisiin eli asumiseen ja julkisiin palveluihin. Näin ollen tällaisen lunastamisen pitäisi olla mahdollista vain erityisen poikkeuksellisesti, jos koskaan. Erityinen syy voisi olla maanomistajien haluttomuus kehittää maaomistustaan kaavoituksen perusteltujen ja lainmukaisten tarpeiden mukaisesti ja siitä aiheutuva kaavoituksen pysähtyminen tai merkittävä viivästyminen. Tässä asiassa ainakaan siitä ei ole kysymys.

9 Lunastuksen vaihtoehtoedellytys

MRL:n lunastusperusteisiin sovelletaan myös LunL:n 4 § 1 momenttia, jonka jälkimmäisen lauseen mukaan:

”Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.”



Lunastuslaki edellyttää, että lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Tällä tarkoitetaan vakiintuneesti lunastuksen vaihtoehtosedellytystä.

Ympäristöministeriö on perustellut, että kunnan etuosto-oikeuden käyttämättä jättäminen ja kunnalla käytettävissä olevat maapoliittiset keinot, ei supista kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Valittaja toteaa, että perustelu on selvästi LunL 4 § 1 momentin vastainen. Lain sanamuodossa selvästi todetaan, että lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Päätöksessä ei ole lainkaan perusteltu sitä tosiasiallista syytä, miksi Focus-alueen louhintaa ei voitaisi toteuttaa jollain muulla tavalla kuin lunastuksella.

Ympäristöministeriön päätöksen mukaan lunastaminen on tarpeen Focus-alueen kehittämiseksi. Valittaja toteaa, että sekä maanomistajat ja kiinteistöillä toimijat toimivat jo Focus-alueen kehittämiseksi ja ovat itsekin odottaneet asemakaavoituksen edistymistä. Asemakaavoittamista tai alueen muutakaan kaavoittamista asianosaiset eivät ole millään tavalla estäneet eikä vaikeuttaneet. Päinvastoin, kaikkien intressissä on alueen kehittäminen kuten edellä on useaan otteeseen jo lausuttu.

Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus ovat MRL:ssä säädettyjä LunL 4 § 1 momentissa tarkoitettuja vaihtoehtoja lunastamiselle. Maankäyttösopimuksen, MRL 91b §, ja kehittämiskorvauksen, MRK 91c §, merkityksestä valittaja viittaa oikeuskirjallisuuteen mm. Ekroos, Ari: Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen. Teoksessa Juhlakirja Jarmo Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullisuhteita, Helsinki 2007, s. 17–34 ja Hovila, Ilari 2009: Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. s. 175.

Oikeuskirjallisuudessa yleisten oppien eli ns. intressipunninnan ja vaihtoehtosedellytyksen merkityksen on erityisesti katsottu korostuneen, kun yleisen tarpeen edellytysten sisällöstä ei ole yksityiskohtaisesti säädetty lainsäädännöllä. Kirjallisuudessa katsotulla tavalla näitä yleisiä periaatteita ei ole mahdollista ohittaa MRL 99 §:n mukaisessa lunastuslupaharkinnassa. Lisäksi Ekroos lausuu em. kirjoituksen s 20, 23 että ottaen huomioon luvan myöntäjän erittäin laaja harkintavalta, säännöstä on tulkittava jossain määrin supistavasti, eli oikeudellisessa harkinnassa on kiinnitettävä aivan erityistä huomiota lunastuksen oikeudellisiin edellytyksiin, yleisen tarpeen olemassaoloon, intressi- ja vaihtoehtopunnintaan.

Ekroos on kritisoinut KHO:n ratkaisua (2006:84) vaihtoehtosedellytyksen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Ekroosin mukaan maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön ja koko maapoliittisen järjestelmän voidaan



nähdä muuttuneen vuonna 2000 ja viimeistään vuonna 2003 MRL:n muutoksilla, joilla lisättiin lainsäädäntöön maapoliittisia keinoja (maankäyttö-sopimus ja kehittämiskorvaus). Nämä muutokset vaikuttavat kiistatta myös lunastusedellytysten harkintaan LunL 4.1 § ja lunastuslainsäädännön yleiset opit huomioon ottaen. Ekroos ei ole vakuuttunut KHO:n perusteluista, joiden mukaan mikään ei ole maapoliittisen lainsäädännön järjestelmässä muuttunut, eivätkä uudet instrumentit rajoita lunastuksen käyttämistä. Oikeudellisesta näkökulmasta MRL 12 a luvussa säädettyjä vaihtoehtoisia keinoja ei ole mahdollista sivuuttaa pelkästään toteamalla, että niitä säädettyessä ei ole ollut tarkoitus muuttaa järjestelmää muulta osin. Kehittämiskorvaus ja mahdollisuus maankäyttö sopimukseen olisi viran puolesta otettava huomioon harkittaessa lunastusluvan myöntämistä.

Saman periaatteen esittää Hovila: ”Kehittämiskorvaus on sinänsä lunastusta lievempi keino, ja kun vaihtoehtoedellytys vaatii lunastus(lupa)edellytyksiä harkittaessa lievempien vaihtoehtojen selvittämisen, on MRL 12a luvun säännösten ohittaminen vaikeasti perusteltavissa. Vuoden 2003 lisäyksen myötä maankäyttölainsäädännön kokonaisuus on muuttunut.”

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkökannat tukevat valittajan kantaa siitä, että maankäyttö sopimus ja kehittämiskorvaus vaihtoehtoina estävät lunastusluvan myöntämisen ainakin silloin, jos niiden käyttämistä ei ole edes yritetty. Myös pelkästään lain sanamuodon mukainen tulkinta edellyttää, että lunastuslupaa ei voida myöntää, jos vaihtoehtoja on olemassa.

Lain sanamuotoon perustuva tulkinta on aina ensisijaisia laintulkintakeinoja. Myös nk. lunastuksen lioittelukiello edellyttää, että lunastusoikeutta ei saa myöntää laajempaan kuin hankkeen toteuttaminen edellyttää, eli kun käytettävissä on esimerkiksi käyttöoikeus omistusoikeuden sijaan, tulee lievempää keinoa soveltaa. Valittaja viittaa tältä osin Ekroosin em. julkaisussa s. 24 lausumaan.

Valittaja viittaa tältä osin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon *Stojko Arsovski ym. v. Makedonia* (15.1.2013). Tapauksessa oli kysymys luonnonvarojen hyväksikäytön tarkoituksessa yksityisen yhtiön hyväksi toimitetun pakkolunastuksen oikeasuhtaisuudesta. EIT katsoi Makedonian rikkoneen EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa, kun pakkolunastamisen sijasta ei oltu käytetty lain mahdollistamia ja vaihtoehtoisuusperiaatteen mukaisia lievempiä keinoja, kuten maan vuokraamista.

Em. EIT:n tapauksessa omaisuudensuojaa rikottiin, koska valtio ei ollut pakkolunastamisen sijasta pyrkinyt käyttämään muita, omaisuudensuojaan lievemmin puuttuvia keinoja. Vastaavalla tavalla Focus-alueen maankäytön toteuttamiseksi on olemassa lievempiä keinoja kuin lunastaa luvan



kohteena olevat kiinteistöt. Vaihtoehdon olemassaolon takia lunastamiselle ei ole edellytyksiä.

Vaihtoehdon olemassaolon osoittamiseksi myös Tuusulan kunnan toiminta Huhtariihen kiinteistön etuosto-oikeusasiassa on otettava huomioon lunastusluvan lainmukaisuutta arvioitaessa. Etuostolain 1 §:n mukaan:

”Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.”

Etuostolaki mahdollistaa kunnan maanhankinnan yhdyskuntarakentamista varten. Etuostomahdollisuus on lunastuslain 4 § 1 momentissa tarkoitettu vaihtoehto, jolla lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä hyvin saavuttaa.

Kiinteistön Huhtariihi II 858-411-18-43 osalta Tuusulan kunnalla on ollut mahdollisuus käyttää etuosto-oikeutta. Leo Sigurd Silfverin oikeudenomistajat ovat myyneet 3.12.2018 kiinteistöstä Huhtariihi II, 858-411-18-43, noin 24,4 ha:n määrään Kaukokiito Oy:lle. Kauppahinta on ollut 4.750.000 euroa. Kauppaan sisältyi kiviaines, johon nykyisellä Peab Industri Oy:llä on 15 vuoden otto-oikeus otto-oikeuden toteuttamiseen vaadittavien lupien lainvoimaisuuspäivämäärästä lukien.

Tuusulan kunta ei kuitenkaan käyttänyt etuosto-oikeutta. Kun otetaan huomioon lunastuslain sanamuoto ja EIT:n kanta, on selvää, että pakko-lunastamisen sijaan on ollut mahdollisuus mennä ”väliintulijana” etuostolain nojalla ostajan sijaan em. kaupassa. Näin ollen lunastus ei ole ollut asiassa lainkaan tarpeen kunnan omistusoikeuden hankkimiseksi. Tätä ei ole tehty, koska kauppahintaa on mitä ilmeisemmin pidetty liian kovana. Kauppahinta on kuitenkin sovittu kahden toisistaan riippumattoman tahon välillä ja se kuvastaa Focus alueen maan markkinahintaa tapauksessa, jossa maa-alueeseen sisältyy otettavissa olevaa maa-ainesta ja Focus alueen kaavoituksen edellyttämää maa-ainesten ottamista. Kunnalla on siis ollut kiistattomasti vaihtoehto maan hankkimiseen omistukseensa tilan Huhtariihi osalta, mutta se on sen jättänyt käyttämättä ja pyrkii nyt taloudellisesti hyötymään tilanteesta hakemalla pakkolunastusta toivein, että maa saadaan kauppahintaa halvemmalla. Vastaavasti se on kieltäytynyt neuvottelemasta Kaura tilan maanomistajien kanssa muusta kuin kaupasta raaka-maan hinnalla. Tällä viitataan erityisesti maankäyttösopimukseen, mistä kunta on kieltäytynyt. Vaihtoehtoja lunastukselle on ollut ja on edelleen, kun lainvastainen päätös kumotaan.



10 Liikennealueet

Liikennealueiden lunastaminen ei ole MRL 99 § 1 momentin perusteella yleisen tarpeen vaatimaa, koska liikennealueiden suunnittelusta ja lunastamisesta on oma lainsäädäntö. Kehä IV osalta on kyse Väyläviraston toteuttamisvastuulla olevasta hankkeesta ja asia on Väylävirastossa vireillä.

Erityissäännös on tarkoitettu sovellettavaksi aina niissä tilanteissa, joihin säännös soveltuu. Nyt ei ole epäilystäkään, etteikö liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettu laki (23.6.2005/503) soveltuisi Focus-alueen liikennealueiden toteuttamiseen.

On lain kiertämistä olla soveltamatta erityissäännöstä. Lain tarkoitus on järjestää liikennejärjestelmäsuunnittelu siten, että siinä sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja luodaan edellytykset toimivalle liikennejärjestelmälle ja sen kehittämiselle. Tarkempien perustelujen osalta valittaja viittaa edellä kohdassa 3 lausumaansa.

11 Erityisten oikeuksien asema lunastuslupapäätöksessä

Ympäristöministeriön päätöksestä ei käy ilmi, koskeeko lunastuslupa erityisiä oikeuksia. Tuusulan kunta on hakenut myös erityisten oikeuksien lunastamista, mutta päätöksestä ei käy selville, miten asia on ratkaistu.

Peab Industri Oy:llä on irrottamisoikeus ja irrottamissopimus kiinteistöön Huhtarihi. Erityisten oikeuksien lunastamisella on merkitystä sekä maanomistajille että erityisten oikeuksien haltijoille. Erityisten oikeuksien arvo on sekä maanomistajille että oikeuksien haltijoille miljoonissa euroissa, jolloin epäselvä oikeusasema on täysin kohtuuton tilanne asianosaisten kannalta.

Päätös on tältä osin epäselvä ja hallintolain vastainen. Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.

Erityisten oikeuksien haltijoiden asema on jäänyt epäselväksi eikä päätöksestä käy ilmi, miten asia on ratkaistu erityisten oikeuksien haltijoiden osalta. Peab Industri Oy on antanut lausunnon ympäristöministeriölle lunastuslupahakemuksesta ja tuoneet siinä esille tarpeen yksilöidä päätös riittävällä tavalla.

LunL 10 §:n mukaan:

”Lunastusluvassa on mainittava, mitä omaisuutta lunastus koskee.”



Asiaan sovellettavat säännökset ovat seuraavat:

LunL 2 §:n 1 ja 2 momentissa on määritelty sekä kiinteä omaisuus että erityiset oikeudet. 3 momentin mukaan:

”Omaisuuudella tarkoitetaan 1 ja 2 momentin mukaista oikeutta.”

LunL 3 §:n mukaan

”Lunastamalla voidaan:

- 1) hankkia kiinteää omaisuutta taikka pysyvä tai määräaikainen erityinen oikeus; ...
- 3) lakkauttaa erityinen oikeus.”

Koska päätöksestä ei käy ilmi mitä omaisuutta lunastuslupa koskee ja onko erityiset oikeudet sisältyneet lunastuslupaan, on päätös kumottava myös tällä perusteella. Lunastustoimituksessa ei enää voida ottaa kantaa siihen, kuuluuko jokin erityinen oikeus lunastusluvan alle vaiko ei, koska toimitus ei voi oikeutta muodostaa.

12 Oikeudenkäyntikulut

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808) 95§ koskee oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta ja säännöksen mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Ympäristöministeriön päätös on edellä todetun mukaisesti lainvastainen ja kumottava. Tuusulan kunta on perusteettoman luvan hakijana velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut, koska asiassa annettava ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että valittaja joutuu vastaamaan niistä itse.

13 Lopuksi

Yleistä tarvetta lunastaa ja hankkia omistusoikeus erityisiin oikeuksiin ei ole puheena olevassa valituksenalaisessa tapauksessa. Louhinnan jatkaminen ei vaaranna Focus-alueen maankäytön toteutumista vaan edistää sitä, koska louhinnat ovat välttämättömiä alueen toteuttamiseksi. Koska louhinta on joka tapauksessa toteutettava, ei ole olemassa yleistä tarvetta lunastaa louhintatoimintaa ja sitten järjestää louhintatoiminta uudelleen



kunnan toimesta. Alueelle olisi joka tapauksessa saatava vastaavanlainen louhintayritys jatkamaan toimintaa.

Päätöksessä ei ole lunastuslain edellyttämällä tavalla perusteltu eikä kunnakaan ole tosiasiassa missään asian käsittelyä perustellut, minkä takia sen tulisi saada omistusoikeus erityisiin oikeuksiin ja miksi se täytyy toteuttaa lunastamalla. Koska kyse ei ole tyypillisestä yhdyskuntarakentamiseen tai julkisiin palveluihin liittyvästä toiminnasta, olisi hakemuksen tullut tältä osin osoittaa selkeästi, miksi yleinen tarve lunastaa liiketoimintaa on olemassa. Lähinnä koko hakuprosessi osoitti kuitenkin sen, että kyseessä on kunnan taloudellisen edun tavoittelu lunastamalla.

Lunastuksen tarkoitus olisi voitu ja voidaan edelleen saavuttaa muulla vastaavalla tavalla. Valittajan ottamistoiminnan häiritseminen tällä ”turhalla” prosessilla päinvastoin vaikeuttaa lunastuksen tarkoituksen toteuttamista. Etuosto-oikeuden käyttämättä jättäminen viimeistään osoittaa kunnan taloudellisen edun tavoittelun olevan lunastuslupahakemuksen perimmäisenä syynä. Taloudelliset syyt eivät kuitenkaan ole MRL:n eikä LunL:n lunastusperusteita, minkä takia lunastuslupa on kumottava.

Hallintolain 6 §:n mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Hallituksen esityksessä tällaiseksi perusteeksi on nimenomaisesti mainittu julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Lunastus olisi näin ollen paitsi MRL:n ja LunL:n vastainen, mutta myös hallintolain ja perustuslain vastainen toimenpide.

Lunastuksesta aiheutuisi merkittävää haittaa yksityiselle edulle. Jo yksinomaan lunastuksesta aiheutuva pääkaupunkiseudun kiviainesmarkkinoiden häiriintyminen estää lunastusluvan myöntämisen, puhumattakaan Destian ja Kaukokiidon alueelle suunnitteleminen kaavan mukaisten toimintojen estymisestä ja siirtymisestä muiden toimijoiden haltuun kunnalta.

Vaihtoehtoinen toteutustapa Focus-alueella on edelleen maankäyttösojpmukset ja viime kädessä kehittämiskorvausmenettely. Erityisiin oikeuksiin puuttumiselle pakkotoimin ei ole näissäkään tapauksissa mitään perustetta.

Lunastuslupapäätöksessä on myös muodollinen virhe, koska erityisistä oikeuksista ei ole päätöksessä lausuttu. Näin ollen niiden haltijoille on päätöksen jälkeen täysin epäselvää, mitä erityisille oikeuksille kävi tai käy. Erityisten oikeuksien lunastamisesta olisi tullut lausua päätöksessä eikä niitä ole voitu laillisesti jättää ratkaistavaksi lunastustoimituksessa. Erityisesti näin, koska erityisten oikeuksien haltijat antoivat asiassa lausunnot ympäristöministeriölle, jossa asia oli nostettu esiin.



Ennakkohaltuunottoluvan osalta hallinto-oikeuden on tarpeen antaa pikaisesti välipäätös ja määrätä täytäntöönpanokielto. Asemakaavan laatiminen liikennealuetta varten ja alueen louhinta rakentamista varten ei edellytä lunastamista eikä ennakkohaltuunottoa. Liikennealueet tulee toteuttaa liikennealueita koskevan lainsäädännön mukaisesti liikenteen tarpeet huomioon ottaen. Ennakkohaltuunottolupa ei perustu lainsäädäntöön ja on täysin vastoin perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa.

Helsingissä 26. lokakuuta 2020

PEAB INDUSTRI OY

Kiinteistön HUHTARIHI II 858-411-18-43 erityisten oikeuksien haltija

Laatineet

Kari Marttinen
asianajaja, Espoo

Suvi Marttinen
asianajaja, Sipoo

Litteet

Ympäristöministeriön päätös ja tiedoksisaantitodistus