



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

# Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset

Oikeudellinen selvitys maankäyttö Sopimuksia  
koskevista käytänteistä





Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4

## Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset

Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-361-044-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Ympäristöministeriö	9.3.2020	
<b>Tekijät</b>	OTT, KTM Martti Häkkänen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Ympäristöministeriön julkaisu 2020:4		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/4768/2019	<b>Teema</b>	Rakennettu ympäristö
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-044-6	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	98	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	maankäyttö- ja rakennuslaki, maapolitiikka, kunnat, oikeustiede, maankäyttösopimus		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvityksessä on tarkasteltu maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevia käytänteitä sekä arvioitu oikeudelliselta kannalta käytänteiden suhdetta erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 12 a luvun sääntelyyn. Selvitystarve liittyy ympäristöministeriössä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen.</p> <p>Maankäyttösopimusten käyttöala näyttää useimmissa kaupungeissa rajautuneen vain asemakaavamuutoksiin ja siten lisä- ja täydennysrakentamishankkeisiin. Kehittämiskorvauksia ei käytännössä määrätä, mutta niillä on periaatteellinen merkitys arvioitaessa esimerkiksi maankäyttösopimusten sopimus- ja hallinto-oikeudellista kohtuullisuutta.</p> <p>Maankäyttösopimuksin perittävien maankäyttömaksujen määrittelykäytäntö on varsin vaihtelevaa. Useimmiten kaavamuutoksen yhteydessä peritään maksuna noin 40–60 %:a tontin arvonnoisusta. Toisaalta eräät kaupungit myöntävät maksuista alennuksia esimerkiksi täydennysrakentamisen edistämiseksi.</p> <p>Selvitysaineiston valossa maksujen kustannusvastaavuus ei ole kovinkaan avointa ja läpinäkyvää. Pikemmin vaikuttaa siltä, että maksuja peritään useissa tapauksissa arvonnoisuperusteisesti ikään kuin arvonnoisun leikkaamiseksi, vaikka arvonleikkausmekanismin luominen ei ole ollut lainsäätäjän alkuperäisenä tarkoituksena.</p> <p>Maankäyttömaksujen kustannusvastaavuutta, läpinäkyvyyttä ja sopimusosapuolten välistä tasapainoa tulisi lisätä uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tätä voidaan edistää erityisesti selkeyttämällä maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen keskinäistä suhdetta, säätämällä tarkemmin maankäyttösopimuksen sallitusta ja kielletystä sisällöstä sekä lisäämällä yhdyskuntarakentamisen kustannustietojen avoimuutta ja saatavuutta.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Ympäristöministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Miljöministeriet	9.3.2020
<b>Författare</b>	JD, EM Martti Häkkänen	
<b>Publikationens titel</b>	Markanvändningsavgifter och utvecklingskostnadsersättningar Juridisk utredning om praxisen i fråga om markanvändningsavtal	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Miljöministeriets publikationer 2020:4	
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VN/4768/2019	<b>Tema</b> Byggd miljö
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-044-6	<b>ISSN PDF</b> 2490-1024
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6</a>	
<b>Sidantal</b>	98	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	markanvändnings- och bygglagen, markpolitik, kommuner, juridik, markanvändningsavtal	
<b>Referat</b>	<p>I utredningen har man studerat praxisen i fråga om markanvändningsavtal och utvecklingskostnadsersättningar och ur juridisk synvinkel bedömt hur praxisen förhåller sig i synnerhet till bestämmelserna i 12 a kap. i markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Utredningsbehovet är kopplat till den totalreform av markanvändnings- och bygglagen som pågår vid miljöministeriet.</p> <p>Tillämpningsområdet för markanvändningsavtal verkar i de flesta städerna ha begränsats till ändringar i detaljplanen och därmed till projekt för tillbyggnad och kompletteringsbyggande. Utvecklingskostnadsersättningar påförs i praktiken inte, men de har en principiell betydelse till exempel vid bedömning av huruvida markanvändningsavtalen är skäliga ur avtals- och förvaltningsrättsligt perspektiv.</p> <p>Praxisen för påförande av markanvändningsavgifter som tas ut genom markanvändningsavtal är mycket varierande. I samband med planändringar tas det oftast ut en avgift på cirka 40–60 procent av tomtens värdestegring. Vissa städer ger dock rabatt på avgifterna, till exempel för att främja kompletteringsbyggande.</p> <p>Enligt utredningsmaterialet är kostnadssambandet för avgifterna inte särskilt öppet och transparent. Det verkar snarare som om avgifter i många fall tas ut på grundval av värdestegringen som om syftet var att hejda värdestegringen, även om det inte var lagstiftarens ursprungliga avsikt att skapa en värdenedsättningsmekanism.</p> <p>Kostnadssambandet och transparensen när det gäller markanvändningsavgifter och balansen mellan avtalsparterna bör ökas i den nya markanvändnings- och bygglagen. Detta kan främjas i synnerhet genom att man förtydligar förhållandet mellan markanvändningsavtalet och utvecklingskostnadsersättningen, utfärdar närmare bestämmelser om vilket innehåll som är tillåtet och förbjudet i markanvändningsavtalet samt ökar öppenheten och tillgången till kostnadsuppgifter som gäller samhällsbyggande.</p>	
<b>Förläggare</b>	Miljöministeriet	
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of the Environment	9 March 2020	
<b>Authors</b>	LL.D.,M.Sc.(econ.) Martti Häkkänen		
<b>Title of publication</b>	Land use fees and development compensations A study of the legal aspects of practices related to land use agreements		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Environment 2020:4		
<b>Register number</b>	VN/4768/2019	<b>Subject</b>	Built environment
<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-044-6	<b>ISSN (PDF)</b>	2490-1024
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-044-6</a>		
<b>Pages</b>	98	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	land use and building act, land use policy, municipalities, law, land use agreement		
<b>Abstract</b>	<p>The study examined the practices concerning land use agreements and development compensations and assessed, from the legal perspective, the relationship of these practices especially to regulation under chapter 12 a of the Land Use and Building Act (132/1999). The need for the study arose from the overhaul of the Act that is currently under way.</p> <p>In most towns and cities, the scope of the land use agreements seems to be restricted to changes to the local detailed plan and, through this, to additional and infill construction projects. In practice development compensations are not being applied, but they are important as a matter of principle e.g. when assessing the fairness of land use agreements in terms of contractual and administrative law.</p> <p>There is a great deal of variation in the practices to determine land use fees under the land use agreements. In most cases the fee collected in connection with a change to the local detailed plan is about 40-60% of the increase in the value of the site. On the other hand, certain towns and cities grant reductions to the fees e.g. to promote infill construction.</p> <p>In the light of the materials used in the study, cost recovery is not very open or transparent. Rather, it seems that in many cases fees are collected on the basis of an increase in value, i.e. to cut such an increase, even if this kind of mechanism is not what the legislators originally intended to create.</p> <p>Cost recovery, transparency and equal treatment of parties to the agreements should be enhanced in the new Land Use and Building Act. This can be achieved by clarifying the relationship between land use agreements and development compensations, more detailed regulation concerning the allowable and prohibited content of land use agreements, and enhancing the openness of and access to data on the costs of urban development.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>Lukijalle</b> .....	9
<b>Tiivistelmä</b> .....	10
<b>1 Johdanto</b> .....	11
1.1 Selvityksen tausta ja tarkoitus .....	11
1.2 Selvityksen rakenne ja sopimusaineiston käsittely .....	12
<b>2 Maankäyttösopimukseen sovellettava normisto</b> .....	13
2.1 Johdanto.....	13
2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku.....	13
2.3 Muut sovellettavat säännökset .....	16
2.3.1 Hallinto-oikeudelliset periaatteet.....	16
2.3.2 Sopimusoikeudelliset periaatteet.....	18
2.3.3 Kilpailuoikeus .....	19
2.3.4 Perus- ja ihmisoikeudet.....	21
2.4 Katsaus oikeuskäytäntöön.....	22
<b>3 Milloin maankäyttösopimuksia ylipäänsä tehdään?</b> .....	24
3.1 Vallitseva käytäntö.....	24
3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus.....	27
<b>4 Sopiminen maankäyttömaksuista maankäyttösopimuksin</b> .....	28
4.1 Johdanto.....	28
4.2 Kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset.....	29
4.3 Maksun määrä .....	33
4.3.1 Johdanto.....	33
4.3.2 Arvonnousun määrittely .....	34
4.3.3 Merkittävän hyödyn kynnyks .....	36
4.3.4 Sovellettava maksuprosentti tai euromäärä .....	37
4.3.5 Maksusta tehtävät alennukset .....	39
4.3.6 Korke- ja indeksiehdot.....	41
4.3.7 Sopimuskäytänteiden arviointia.....	43

4.4	Maksun suorittaminen.....	43
4.4.1	Suorittamisajankohta .....	43
4.4.2	Yleisten alueiden luovuttaminen .....	46
4.4.3	Osallistuminen kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien tehtävien toteuttamiseen .....	48
4.5	Vakuusjärjestelyt.....	49
4.6	Yhteenveto .....	51
<b>5</b>	<b>Sopimisen ja maankäyttömaksujen muita tyyppitilanteita.....</b>	<b>52</b>
5.1	Johdanto .....	52
5.2	Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä.....	52
5.3	Maksujen periminen poikkeamirakentamisessa .....	55
5.4	Täydennysrakentaminen kaupungin vuokratontilla .....	57
5.5	Usean maanomistajan ja kunnan välinen yhteistyö- ja hankesopimus .....	61
5.6	Sopimuksen kohteena kolmannen maa? .....	63
5.7	Sopimustoiminta kunnan maan kehittämiseksi.....	64
5.7.1	Suunnitteluvaraukset.....	64
5.7.2	Maankäyttö Sopimus kunnan maasta.....	66
5.8	Rakennusoikeuden heikentäminen asemakaavamuutoksella .....	68
<b>6</b>	<b>Kehittämiskorvaus ja sen käytännöllinen merkitys .....</b>	<b>71</b>
6.1	Lähtökohta.....	71
6.2	Maanmittauslaitoksen lausuntokäytäntö .....	72
6.3	Järjestelmän arviointia .....	75
<b>7</b>	<b>Vertailevia havaintoja Ruotsista ja Norjasta .....</b>	<b>77</b>
7.1	Johdanto.....	77
7.2	Ruotsi .....	77
7.3	Norja .....	79
7.4	Vertailu Suomeen .....	81
<b>8</b>	<b>Vero-oikeudelliset kysymykset .....</b>	<b>82</b>
8.1	Suhde kiinteistöveroon.....	82
8.2	Maksu vai vero? .....	85
8.3	Kumuloituvat maksut .....	88
<b>9</b>	<b>Johtopäätökset ja ehdotukset .....</b>	<b>90</b>
9.1	Johtopäätökset.....	90
9.2	Ehdotukset maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun uudistustyöhön .....	93
	<b>Lähteet .....</b>	<b>96</b>

## LUKIJALLE

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan vuosina 2018–2022. Kokonaisuudistusta varten ympäristöministeriö tilasi oikeudellisen tarkastelun maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa tarkoitetuista maankäyttösopimuksista ja kehittämiskorvauksista.

Selvityksen tavoitteena on hankkia lainvalmistelua varten tietoa maapolitiikan käytänteistä ja nykytilasta. Miltä kuntien maankäyttösopimukset ja kehittämiskorvauksen soveltaminen näyttävät nyt, runsas 15 vuotta säännösten voimaantulon jälkeen.

Selvitystä varten saatiin useista kunnista esimerkkejä maankäyttösopimuksista ja niiden malleista sekä sopimukseen liittyviä päätöksiä. Niiden läpikäynti antaa hyvän kuvan siitä, mistä sopimuksissa tyypillisesti sovitaan. Oikeudellinen analyysi tuo monipuolisesti esille niitä rajoja, joita kunnat julkisina toimijoina joutuvat ottamaan huomioon.

Tutkijalle annettiin laaja vapaus kartoittaa sitä oikeudellista kenttää, joka tutkimuksen kohdetta voi koskea ja jossa kunnat joka päivä toimivat. Pohjoismaisen minivertailun avulla pyrittiin saamaan tietoa viimeaikaisista kehityskuluista muissa maissa.

Tutkija on saanut, tutkimuksen tieteellisen luonteen mukaisesti, ottaa kantaa nykytilan toimivuuteen ja esittää omia kehittämissuhteita säädosvalmisteluun. Kehittämissuhteet ja johtopäätökset ovat tutkijan omia, eikä tilaaja ole ohjannut niitä tai pyrkinyt vaikuttamaan muullakaan tavalla tutkimuksen johtopäätöksiin.

Tietopohjainen politiikka ja laadukas lainvalmistelu sekä jatkuvan oppimisen kulttuuri ovat Sanna Marinin 10.12.2019 hallitusohjelman mukaisia hallinnon uusia lupauksia kansalaisille. Toivon tutkimuksen virittävän ajatuksia ja tuovan oman lisänsä siihen rikkaaseen ja monipuoliseen keskusteluun, joka maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen valmistelussa on juuri meneillään.

Selvityksen on laatinut oikeustieteen tohtori, kauppatieteiden maisteri Martti Häkkänen ympäristöministeriön toimeksiannosta.

7.2.2020

Hallitusneuvos Jaana Junnila

## Tiivistelmä

Selvityksessä on tarkasteltu maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevia käytänteitä sekä arvioitu oikeudelliselta kannalta käytänteiden suhdetta erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 12 a luvun sääntelyyn. Selvitystarve liittyy ympäristöministeriössä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen.

Maankäyttösopimusten käyttöala näyttää useimmissa kaupungeissa rajautuneen vain asemakaavamuutoksiin ja siten lisä- ja täydennysrakentamishankkeisiin. Kehittämiskorvauksia ei käytännössä määrätä, mutta niillä on periaatteellinen merkitys arvioitaessa esimerkiksi maankäyttösopimusten sopimus- ja hallinto-oikeudellista kohtuullisuutta.

Maankäyttösopimuksin perittävien maankäyttömaksujen määrittelykäytäntö on varsin vaihtelevaa. Useimmiten kaavamuutoksen yhteydessä peritään maksuna noin 40–60 %:a tontin arvonnoususta. Toisaalta eräät kaupungit myöntävät maksuista alennuksia esimerkiksi täydennysrakentamisen edistämiseksi.

Selvitysaineiston valossa maksujen kustannusvastaavuus ei ole kovinkaan avointa ja läpinäkyvää. Pikemmin vaikuttaa siltä, että maksuja peritään useissa tapauksissa arvonnousuperusteisesti ikään kuin arvonnousun leikkaamiseksi, vaikka arvonleikkausmekanismin luominen ei ole ollut lainsäätäjän alkuperäisenä tarkoituksena.

Maankäyttömaksujen kustannusvastaavuutta, läpinäkyvyyttä ja sopimosapuolten välistä tasapainoa tulisi lisätä uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tätä voidaan edistää erityisesti selkeyttämällä maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen keskinäistä suhdetta, säätämällä tarkemmin maankäyttösopimuksen sallitusta ja kielletystä sisällöstä sekä lisäämällä yhdyskuntarakentamisen kustannustietojen avoimuutta ja saatavuutta.

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 20 § 1 momentin mukaan kuntien tehtävänä on harjoittaa alueellaan maapolitiikkaa. Maapolitiikalla tarkoitetaan kuntien maahankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä (MRL 5 a §). Maapolitiikan harjoittamiseksi kunnilla on käytössään varsin laaja valikoima erilaisia oikeudellisia instrumentteja, joista tässä selvityksessä tarkastellaan erityisesti yksityisen maan asemakaavoittamiseen liittyviä maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia. Näitä koskeva sääntely sisältyy pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslain 12 a lukuun. Huomiota kiinnitetään myös sopimustoimintaan, jolla on rakenteellinen yhteys maankäyttösopimukseen.

Selvitystarve liittyy ympäristöministeriössä vireillä olevaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen sekä Sanna Marinin (10.12.2019) hallituksen hallitusohjelman tavoitekirjauksiin kunnan maapolitiikan vahvistamisesta.

Selvitys on luonteeltaan oikeudellinen ja sen tavoitteena on arvioida sääntelyn nykytilaa erityisesti vallitsevien käytänteiden valossa sekä näiden keskinäistä suhdetta. Erityisesti kiinnitetään huomiota MRL 12 a luvun nojalla joko maankäyttösopimuksiin tai kehittämiskorvauksiin perittäviin maksuihin, joilla pyritään kattamaan kunnalle aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Selvityksessä tarkastellaan erityisesti niitä MRL 12 a luvun sääntelyn ja käytössä olleen aineiston pohjalta ilmeneviä havaintoja, jotka ovat oikeudelliselta kannalta kiinnostavimpia, pulmallisimpia sekä samalla ongelmallisimpia.

Selvityksen tausta-aineistoksi ympäristöministeriö on pyytänyt vuoden 2019 kuluessa 14 kaupungilta tyypillisiä suunnitteluvaraus sopimuksia, kaavoituksen käynnistämissopimuksia, maankäyttösopimuksia, erilaisia hanke- ja yhteistyösopimuksia, tyypillisiä tontinluovutus- ja maanvuokrasopimuksia sekä maapoliittisia ohjelmia sekä näihin liittyviä asiakirjoja. Kaikkiaan sopimuksia ja maapoliittisia ohjelmia saatiin 12 kaupungilta yhteensä noin 150 kappaletta<sup>1</sup>. Lisäksi toimitettiin merkittävä määrä sopimukseen liittyvää muuta aineistoa.

<sup>1</sup> Sopimusasiakirjojen pohjalta lähtevässä tarkastelussa on toisaalta huomattava, että asiakirjojen otsikoinnit eivät välttämättä kuvaa täsmällisesti sitä, mitä sopimukset lopulta sisältävät. Kuten myöhemmin käy ilmi, esimerkiksi kiinteistön kaupan esisopimus saattaa eräissä tapauksissa sisältää sellaisia kaavoitusta koskevia ehtoja, jotka otsikoinnin puolesta kuuluisivat pikemmin maankäyttösopimukseen.



## 2 Maankäyttösopimukseen sovellettava normisto

### 2.1 Johdanto

Maankäyttösopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan välistä sopimusta maanomistajan alueen asemakaavoittamisesta, kaavan toteuttamisesta ja maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttösopimukset voivat olla sisällöllisesti monenlaisia. Yksinkertaisimmillaan ne voivat sisältää muutaman sivun mittaisina maininnat vain asemakaavan laadinnasta ja maanomistajan suorittamasta euromääräisestä maankäyttömaksusta, mutta usein sopimukset ovat tätä laajempia. Oikeudelliselta kannalta keskeisin periaatteellinen kysymys koskee sitä, missä määrin sopiminen ylipäänsä on katsottava mahdolliseksi julkisen vallan käytön alueella. Erityiset ongelmat ovat liittyneet sopimusten ja kaavoitusharkintaa ohjaavien julkisoikeudellisten säännösten väliseen suhteeseen sekä toisaalta siihen, missä määrin sopimuksin voidaan periä erilaisia maksuja kiinteistöjen omistajilta.

### 2.2 Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku

Maankäyttösopimuksia koskeva nimenomainen sääntely sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain 1.7.2003 voimaan tulleeseen 12 a lukuun, mutta sopimukseen sovelletaan useita muitakin julkis- ja yksityisoikeudellisia säännöksiä tilanteesta ja sopimuksesta riippuen<sup>3</sup>. Jo tätä ennen 1.1.2000 voimaan tulleeseen MRL 11 §:ään sisältyi lyhyt säännös mahdollisuudesta maankäyttösopimusten tekemiseen. Säännös kumottiin MRL 12 a luvun voimaantulon myötä. MRL 12 a luvun säännöksillä tunnustettiin ensimmäistä kertaa

<sup>3</sup> Maankäyttösopimuksista on kirjoitettu Suomen mittakaavassa jopa poikkeuksellisen paljon lainopillista kirjallisuutta. Näiltä osin voidaan viitata erityisesti Mäkisen 2000 ja Rintamäen 2007 nimenomaisesti maankäyttösopimuksia käsitteleviin tutkimuksiin lähteineen. Sopimiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on käsitelty myös Hovilan 2013 ja Häkkäsen 2016 väitöskirjatutkimuksissa.

rakennuslainsäädännön historiassa sopimusten tekemisen mahdollisuus, vaikka erilaisia kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyviä maankäyttösopimuksia tai niitä läheisesti muistuttavia sopimuksia oli sinänsä tehty vakiintuneesti vuosikymmenten ajan. Sinänsä maankäyttö- ja rakennuslain säännökset maankäyttösopimuksista ovat edelleen niukat sisältäen vain MRL 91 b §:n, joskin maankäyttösopimuksia on MRL:n sisäisessä systematiikassa tarkasteltava myös esimerkiksi suhteessa MRL 12 a luvun kehittämiskorvaussäätelyyn.

## **91 b §**

### **Maankäyttösopimukset**

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaava-luonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b § 1 momentin ensimmäinen virke sisältää periaatteessa maankäyttösopimuksen suppean määritelmän. Sen mukaan ”Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*).” Suppeasta määritelmästä voidaan tehdä oikeastaan vain ne päätelmät, että sopimuksen yhtenä osapuolena on oltava kunta, ja että sopimus voi tai oikeastaan sen tuleekin koskea kaavoitusta ja tai kaavan toteuttamista. Maankäyttösopimuksen sallittua sisältöä voidaan katsoa määritellyn myös MRL 91 b § 3 momentilla, jonka mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten estämättä laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Muita sisältöön liittyviä säännöksiä ei MRL:iin sisälly.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun periaatteellisena tarkoituksena on säätää maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (MRL 91 a §). Yhdyskuntarakentamisen kustannuksilla tarkoitetaan erityisesti



katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamiseen liittyviä kustannuksia. Kunnalla on MRL:n mukaan velvollisuus kustannuksellaan toteuttaa nämä alueet. Luvussa on säännökset sekä maankäyttösopimuksista että julkisoikeudellisesta kehittämiskorvauksesta, joka voidaan määrätä maanomistajan maksettavaksi silloin, jos tämän kanssa ei ole saatu aikaiseksi maankäyttösopimusta. Kyse on siten laajasti ottaen asemakaavoituksesta rakennus-oikeuden muodossa tulevien hyötyjen sekä toisaalta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien taloudellisten kustannusten jakamisesta osapuolten kesken.

Kunnalla on maankäyttösopimuksia laajemmin toimivalta muidenkin yksityisoikeudellisten sopimusten tekemiseen maapolitiikkaa harjoittaessaan. Muodollisjuridisesti tämä voidaan nykyään perustaa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 1.4.2015 voimaan tulleisiin maapolitiikan määritelmää ja kunnan maapolitiikan harjoittamistehtävää koskeviin MRL 5 a § ja MRL 20.1 § säännöksiin, vaikka mahdollisuus sopimusten tekemiseen olisi tietysti olemassa ilman näitä säännöksiäkin. Maankäyttösopimusten osalta toimivalta sopimusten tekemiseen perustuu MRL 91 b §:ään. Maapoliittiset sopimukset muodostavat kirjavan joukon, eikä niitä voida tyhjentävästi luetella. Sisällölliseltä kannalta niissä on kysymys maan hankinnasta, luovuttamisesta ja kaavojen toteuttamisesta.

Maankäyttöpolitiikalla tarkoitetaan maapolitiikan ja kunnan kaavoitustoiminnan muodostamaa kokonaisuutta. On huomionarvoista, että varsinkin kaavoituksen yhteydessä tapahtuva sopimustoiminta luo kunnalle eräänlaisen kaksoisroolin. Kunta on yhtäältä julkista valtaa käyttävä kaavoitusviranomainen, joka sääntelee rakentamista ja muuta maankäyttöä monopolinluonteisesti. Tässä toiminnassaan kunnan tulee edistää erityisesti MRL:ssa tarkoitettuja tavoitteita, joiden perimmäinen päämäärä on tarkoituksenmukaisen maankäytön edistäminen. Toisaalta sopijakumppanina kunnalla saattaa olla myös muita tavoitteita kuten erilaiset kuntataloudelliset tarpeet. Nämä saattavat joskus olla vaikeasti yhteensovitettavissa maankäytöllisten tavoitteiden kanssa, jolloin päätöksentekoon syntyy eräänlainen dilemma sen suhteen, mitkä tavoitteet lopulta muodostuvat päätöksenteossa ratkaiseviksi.<sup>4</sup>

Kunnalla on siis varsin laajat mahdollisuudet tehdä sopimuksia maanhankinnan, kaavojen toteuttamisen ja maan luovuttamisen osalta. Varsinaisesta sopimusvapaudesta ei ehkä julkisyhteisön kohdalla kuitenkaan ole perusteltua puhua, ei varsinkaan silloin, kun liikutaan kaavoitukseen ja siten julkisen vallan käyttöön liittyvällä alueella. Toki on huomattava, että sopimusvapaus on yksityisoikeudessaakin vain teoreettinen lähtökohta, eikä sopimusvapautta täydellisenä kovinkaan monissa yhteyksissä ole olemassa. Päinvastoin sopimusvapauden eri elementtejä kuten sisältö-, tyyppi- ja muotovapautta samoin kuin vapautta valita sopijakumppani on monin tavoin rajoitettu. Tämä koskee erityisesti kuntaa

---

4 Ks. esim. Majamaa LM 2006 s. 1248–1249.

sopijakumppanina, koska sen toimintaan sovelletaan useita sellaisia perustaltaan julkisoikeudellisia säännöksiä, joita ei puhtaasti yksityisten toimijoiden toimintaan sovelleta.

MRL 12 a luvun maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvausta ei tule sekoittaa MRL 15 luvussa säädettyyn kehittämisalumenettelyyn. Kehittämisalumenettelyssä kunta voi määrätä jonkin alueen ns. kehittämisalueeksi, jolla voidaan toteuttaa MRL 112 §:ssä tarkoitettuja erityisjärjestelyitä. MRL 112 § 1 momentin 3 kohdan nojalla kunnalla on oikeus peria maanomistajalta hyötöyyn suhteutettu kohtuullinen *kehittämismaksu*, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötöä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin. Kehittämismaksusta voitaneen sopia kuten maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin MRL 12 a luvun nojalla. Merkittäv in ero koskee sitä, että kehittämismaksu voidaan määrätä yksipuolisesti, mutta sen määrittämisen menettelystä tai maksun perusteista ei ole em. kuvattua tarkemmin laissa säädetty. Tässä selvityksessä ei tarkastella kehittämisalumenettelyä tai -maksua.<sup>5</sup>

## 2.3 Muut sovellettavat säännökset

### 2.3.1 Hallinto-oikeudelliset periaatteet

Yleisellä tasolla ei voida sanoa, minkä normiston pohjalta maankäyttösopimuksia kulloinkin arvioidaan. Osin tämä johtuu siitä, että maankäyttösopimusten sisällöt voivat vaihdella merkittävästi ja ne voivat sisältää sekä julkis- että yksityisoikeuden alaan kuuluvia sopimusehtoja. Toisaalta samakin sopimus voi joissakin tapauksissa tulla arvioitavaksi joko hallinto- tai sopimusoikeudellisen normiston pohjalta sen mukaan, mitä vaatimuksia maankäyttösopimukseen perustuen on esitetty. Esitetyt vaatimukset ja niiden oikeudelliset perusteet määrittävät myös forumin eli sen, käsitelläänkö erimielisyydet tai muut oikeudelliset vaatimukset hallinto-oikeudessa vai yleisessä tuomioistuimessa. Näiltä osin voidaan viitata esimerkiksi tuomioihin KKO 2016:8 ja KHO 2016:52, joissa molemmissa on ollut kysymys maankäyttösopimuksista, mutta erilaisista vaatimuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä tarkoitettu maankäyttösopimus on periaatteessa hallintolain 3 §:ssä tarkoitettu hallintosopimus, vaikka se sisältäisi myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja. Tästä seuraa se, että maankäyttösopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee (HL 3.2 §). Sikäli kuin maankäyttösopimusta pidetään hallintosopimuksena, sitä koskevat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa

<sup>5</sup> Kehittämisalumenettelyä ei käytännössä juurikaan käytetä.

(HL 66 §). Hallintoriitahakemuksen tekemisestä on säädetty tarkemmin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 20–22 §:issä. Hallintolakia koskeneessa hallituksen esityksessä vuonna 2002 kuitenkin todettiin, että tuolloin valmisteilla olleen MRL 12 a luvun maankäyttösopimuksia koskevan sääntelyn johdosta hallintolain soveltaminen jäisi käytännössä vähäiselle merkitykselle<sup>6</sup>. MRL 12 a luku ei kuitenkaan ole muuttanut lähtökohtaa siitä, että maankäyttösopimukset voivat periaatteessa olla hallintosopimuksia.

Yleisemmällä tasolla tarkasteltuna kunta voi itsenäisenä oikeushenkilönä olla yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena samalla tavoin kuin muutkin oikeushenkilöt. Kuntia varten ei ole olemassa erityistä sopimusoikeutta, vaan kunnan toimintaa arvioidaan samojen sääntöjen ja periaatteiden pohjalta kuin muidenkin henkilöiden toimintaa. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kunnan asema sopimusosapuolena tai muutoin yksityisoikeudellisena toimijana rinnastuisi puhtaasti yksityiseen toimijaan. Kunnan toiminnan oikeudelliseen arviointiin tuo erityispiirteitä kunnan asema julkisena viranomaisena, jota koskeva sääntely tietyllä tavalla raamittaa myös kunnan yksityisoikeudellista sopimus- ja muuta toimintaa. Kuntaa ei siis sopijana voida kaikilta osin rinnastaa yksityiseen sopimuskumppaniin.

Kunnan toimintaa ei voida samalla tavalla arvioida puhtaasti ”sopimusvapauden pohjalta”, vaan kunnalla on sopimusvapaus sellaisella tehtäväpiirillä, johon se kuuluu. Epäilemättä maankäyttöön liittyvien sopimusten tekeminen kuuluu kunnan tehtäväpiiriin, mutta tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että toimintavapaus olisi rajoittamaton. Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä on lausuttu yleisistä hallinto-oikeudellista periaatteista eli *yhdenvertaisuudesta, suhteellisuudesta, objektiivisuudesta, luottamuksensuojasta sekä tarkoitussidonnaisuudesta*. Kunnan ollessa sopimuksen osapuoli muun ohella näitä hallinto-oikeudellisia periaatteita sovelletaan rinnakkain yksityisoikeudellisen normiston kanssa<sup>7</sup>. Oikeudelliselta kannalta kunnan ei siten ole mahdollista menetellä yhtä vapaasti kuin yksityisen toimijan, vaan kunnan on kohdeltava sopimuskumppaneitaan tasapuolisesti (HL 6 § ja PL 6 §).

Kysymys voi tulla esille esimerkiksi perittäessä tontinluovutus sopimukseen perustuva ostajan rakentamisveloitteen laiminlyöntiin kytketty sopimussakko: jos sakkoja ei käytännössä peritä keneltäkään, ei niitä voida lähtökohtaisesti periä muiltakaan samassa asemassa olevilta ilman hyväksyttävää poikkeamisperustetta. Kunnan on kohdeltava myös maankäyttösopimuskumppaneitaan erityisesti maankäyttömaksujen osalta yhdenvertaisesti, josta on erityinen vaatimus MRL 91 a § 2 momentissa.

Kunnan sopimustoiminta voi joissakin tapauksissa tulla arvioitavaksi myös kuntalain (419/2015) 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetun kunnan toimialan kannalta. Kunnan toimialaa – siis sitä, mitä kunta voi niin sanotun *yleisen toimialansa* puitteissa tehdä – rajaavat periaatteet

<sup>6</sup> Ks. HE 72/2002 vp s. 50.

<sup>7</sup> Ks. esim. KHO 2017:117.

ovat varsin vakiintuneita, vaikka näitä ei kuntalaissa ole nimenomaisesti lueteltu. Osa periaatteista on samoja kuin edellä mainitut hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Oikeuskäytännössä on kuitenkin lisäksi tuotu esille asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja tehtävän paikallisuuden periaatteet, yksityisen tukemisen kieltö, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa. Kielletyksi kunnan toiminnassa on katsottu spekulatiivinen toiminta ja puhtaasti kaupallisen tai teollisen toiminnan harjoittaminen.<sup>8</sup>

### 2.3.2 Sopimusoikeudelliset periaatteet

Kunnan harjoittamaan yksityisoikeudelliseen sopimustoimintaan tulevat sovellettaviksi yleiset sopimusoikeudelliset säännöt ja periaatteet sopimusten tekemisestä, pätemättömydestä, tulkinnasta ja suoritushäiriöiden seurauksista. Sopimusoikeudellinen normisto on suurimmalta osin kirjoittamatonta säännöstöä, joka on muodostunut oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa. Periaatteellisesti keskeisimmän säädöksen muodostaa varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annettu laki (228/1929). Sopimusoikeudelliset säännöt ja periaatteet ovat soveltamisalaltaan yleisiä ja tulevat lähtökohtaisesti sovellettaviksi kaikenlaisiin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin siitä riippumatta kuka niiden osapuolena on.

Kunnan tekemien maankäytösopimusten sekä muiden kiinteistöjen omistamiseen ja käyttöön liittyvien sopimusten osalta voi esille tulla kysymys sopimusehtojen pätevydestä ja kohtuullisuudesta. Maankäytösopimusten osalta tämä liittyy usein siihen lähtökohtaan, että kunta on samanaikaisesti sopijakumppani ja toisaalta merkittävää julkista valtaa sopimuksen kohteena olevalla alueella käyttävä kaavoittaja. Julkisen vallan käytön mahdollisuus johtaa siihen, että sopimusosapuolten välillä ei vallitse lähtökohtaisesti tasa-vertaista asetelmaa. Sovittujen ehtojen pätevyteen ja kohtuullisuuteen liittyy siten erityinen, tavanomaisesta yksityisten välisestä sopimisesta poikkeava asetelma.

Esimerkiksi varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 3 luvun pätemättömyysperusteet samoin kuin sovittelusäännös (OikTL 36 §) voivat tulla sovellettaviksi kaikenlaisiin kunnan tekemiin maapoliittisiin sopimuksiin kuten kaupoin tapahtuvaan maanhankintaan, maankäytösopimukseen tai maanvuokrasopimukseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa tarkoitettujen maankäytösopimusten sekä muiden luvun soveltamisalaan kuuluvien sopimusten osalta ei ole säädetty *erityisestä* sovittelu- tai sopimuksen vapaata sisältöä rajoittavista kohtuullisuusvaatimuksista<sup>9</sup>. Maankäytösopimusten pätevyden ja kohtuullisuuden arviointiin kuitenkin vakiintuneesti sovelletaan yleisiä sopimus- ja varallisuusosoikeudellisia sääntöjä ja periaatteita (ks. esim. KKO 2016:8).

8 Ks. periaatteista HE 268/2014 vp s. 16–17, s. 61–63 ja s. 138.

9 Kunnalle aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskevan MRL 91 d § 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan maanomistajalta perittävään maksuun tai korvaukseen sisällytettävien kustannusten tulee olla "alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia."

Maankäyttösopimuksen kohtuullisuusarvio voi tulla kyseeseen monenlaisten sopimusehtojen osalta, koska sopimuksen sisältöä ei ole nimenomaisin säännöksiin juuriin rajoitettu. Kohtuullisuus voi koskea yhtäältä sopimuksiin perittäviä maankäyttömaksuja MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten valossa samoin kuin esimerkiksi maankäyttösopimukseen sisältyvää rakentamista tai maankäyttöä koskevaa sellaista sopimusehtoa, joka olisi kaavamääräyksenä MRL 57.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla maanomistajalle kohtuuton.

Sen sijaan maakaaren (540/1995) 2 luvun 11 §:ssä on esimerkiksi säädetty kiinteistön kaupan kielletyistä ehdoista sekä viitattu (MK 2:11.3) OikTL 36 §:ssä säädettyyn sopimusten sovittelumahdollisuuteen. Sääntelyä sovelletaan sekä kunnan maanhankintaan että luovutukseen sen tapahtuessa yksityisoikeudellisin kauppasopimuksiin. Maanvuokralain (258/1966) 4.2 § sisältää yleisen maanvuokrasopimuksia koskevan kohtuullisuus- ja sovittelusäännöksen, joka sisällöllisesti vastaa OikTL 36 §:n säännöstä. Maanvuokralaki sisältää myös vuokramiehen suojaksi säädettyjä pakottavia säännöksiä kuten vuokrasopimusten vähimmäisvoimassaoloajat ja MVL 16.1 §:ssä säädetty vuokramiehen oikeus saada vuokrasuhteen ehdot tarkistetuksi vuokra-alueen käyttömahdollisuuden muuttuessa. Nämä säännökset voivat tulla sovellettaviksi esimerkiksi silloin, jos luovutus- tai vuokrasopimusta arvioidaan MRL 91 b §:n maankäyttösopimusta koskevan säännöksen kannalta.

### 2.3.3 Kilpailuoikeus

Kunnan maapoliittista sopimustoimintaa rajoittavat myös hankinta-, valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntö, jotka muodostavat sopimustoiminnan kilpailuoikeudelliset reunaehdot. Hankintalainsäädäntö eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) voi tulla sovellettavaksi sekä maankäyttösopimukseen, maa-alueiden luovuttamiseen ja vuokralle antamiseen että muihinkin sopimuksiin. Hankintalainsäädäntö voi tulla sovellettavaksi maankäyttösopimukseen ja niiden yhteydessä tehtäviin muihin sopimuksiin, jos sopimukset sisältävät ehtoja kunnan vastuulle kuuluvien hankintojen tekemisestä. Hankintalain soveltaminen tarkoittaa, että luovutusta ei voida tehdä ilman kilpailutusmenettelyä. Maankäyttösopimusten osalta kilpailutusvaatimus voi tulla pakottavasti sovellettavaksi esimerkiksi silloin, jos sopimus sisältää laajoja yksityiselle asetettuja veloitteita katujen ja muiden yleisten alueiden tai julkisten rakennusten rakentamisesta.<sup>10</sup>

Kunnan maapoliittista sopimustoimintaa rajoittaa osaltaan kuntalain (410/2015) 130 §:ssä säädetty velvollisuus varmistua kunnan maaomaisuuden luovuttamisen ja vuokralle

<sup>10</sup> Ks. hankintalainsäädännöstä yleisesti esim. Kuoppamäki 2018 s. 421–525. Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018 s. 495–496 ja Hakkola LM 2007 s. 723–745. MRL 12 a lukua koskeneessa hallituksen esityksessä HE 167/2002 vp ei hankintalainsäädäntöä ole käsitelty, vaan on oikeastaan päinvastoin todettu (s. 23), että kunta maanomistaja voivat ”- - sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen - -”.

antamisen markkinaehtoisuudesta. Lisäksi Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (C 326/47) 2 jakson artikloissa 107, 108 ja 109 on säädetty kiellosta antaa kilpailua vääristävää tukea tai tukea, joka uhkaa vääristää kilpailua.<sup>11</sup> Kuntalain säännös koskee vain kunnan maa-alueiden luovuttamista ja vuokraamista, mutta EU-sopimuksen artikloista voi johtua laajempiakin kieltoja antaa valtiontukea kaikenlaisten maankäyttöä koskevien sopimusjärjestelyiden yhteydessä. Valtiontukisääntelyn rikkomisen seurauksena voi olla esimerkiksi velvollisuus saadun tuen palauttamiseen. Tyypillisimmin kysymys on joko alihintaisesta kiinteistön luovutuksesta tai ylihintaisesta kiinteistön ostopista. Maankäyttösopimusten kannalta sääntely on merkityksellistä esimerkiksi silloin, kun kyse on kunnan maasta tehdystä sellaisesta kaavoituselementtejä sisältävästä kiinteistön kaupan esisopimuksesta, jota arvioidaan MRL 91 b §:n maankäyttösopimusta koskevan säännöksen valossa<sup>12</sup>.

Saattaa myös olla mahdollista, että joissakin tapauksissa kunnan maapoliittinen sopimustoiminta tulee arvioitavaksi kilpailulain (948/2011) tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklojen valossa. Säännösten soveltumisen määrittää se, katsotaanko kunta laissa tarkoitetuksi *elinkeinonharjoittajaksi* (KilpL 4.1 § 1 k). Kunnan toimiessa *yksityisoikeudellisena* sopimuskumppanina säännösten soveltumista ei voida sulkea pois. Jos kilpailulaki tai EU-kilpailuoikeuden säännökset soveltuvat kunnan sopimustoimintaan, tästä voi johtua kilpailuoikeudellisia seuraamuksia kuten sopimusehtojen pätemättömyys<sup>13</sup>. Kilpailulain tai EU-kilpailuoikeuden soveltuminen *maankäyttösopimusiin* ei ole ollut esillä oikeuskäytännössä, mutta kunta on eräissä tapauksissa rinnastettu tonttien luovutustoiminnan osalta kilpailulainsäädännössä tarkoitettuun elinkeinonharjoittajaan<sup>14</sup>. Esimerkiksi tonttien luovutussopimukseen sisällyttyjä velvoitteita liittyy tontti kunnan kaukolämpöverkkoon on pidetty kilpailuoikeuden kannalta ongelmallisina<sup>15</sup>.

11 Toisaalta Komissio voi artiklojen nojalla määritellä asetuksella sellaiset tukimuodot, joita voidaan sanottujen artiklojen estämättä antaa. Poikkeuksista on säädetty ns. ryhmäpoikkeusasetuksella (Komissio 651/2014).

12 Ks. esim. KHO 2012:31.

13 Ks. kilpailulainsäädännön rikkomisen seurauksista laajemmin erityisesti Kuoppamäki 2018 s. 84–131. Kyseeseen voivat rikkomuksen luonteesta ja tyypistä riippuen esimerkiksi 1) menettelyn kieltäminen, 2) seuraamusmaksu, 3) sopimusten pätemättömyys tai 4) vahingonkorvaus.

14 Ks. Sallinen 2007 s. 326–331 sekä kirjoittajan viittaamat KHO:n, kilpailuneuvoston, kilpailuviraston ja markkinaoikeuden ratkaisut. Ratkaisut on annettu nyt jo kumotun kilpailunrajoituslain aikana (480/1992). Nyt voimassa olevan vuoden 2011 kilpailulain (948/2011) 4.1 § 1 kohdassa tarkoitettua *elinkeinonharjoittajan* määritelmä sisältää myös mahdollisuuden sille, että kunta tai muu julkisyhteisö tulkitaan taloudellisen toiminnan harjoittajana lainkohdassa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaksi. Esimerkiksi yleiseen etuun vetoaminen ei sellaisenaan poista mahdollisuutta kilpailulain soveltumisesta. Ks. HE 88/2010 vp s. 56.

15 Ks. Häkkänen 2016 s. 285–286.

### 2.3.4 Perus- ja ihmisoikeudet

Maankäyttösopimuksiin sekä laajemmin MRL 12 a lukuun liittyy eräitä varsin merkittäviäkin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Keskeisimmät liittyvät erityisesti perustuslain (731/1999) 15 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa tarkoitettuun omaisuudensuojaan sekä perustuslain 6 §:stä ilmenevään yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen. Nämä koskevat erityisesti yksityisen kiinteistönomistajan maksettavaksi MRL 12 a luvun nojalla määrättäviä *maksuja* sekä niille asettuja vaatimuksia. Maankäyttösopimukseen liittyvien *osallistumis-*, *vaikuttamis-* ja *tiedonsaantikysymysten* osalta arvioitavaksi tulee perustuslain 20 §:ssä tarkoitettu ympäristöperusoikeussäännös siihen liittyvine velvollisuuksineen turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>16</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat vaatimukset kohdistuvat ensi sijassa lainsäätäjään, mutta niillä on merkitystä myös tulkittaessa ja sovellettaessa maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevia MRL 12 a luvun säännöksiä. Varsinkin perus- ja ihmisoikeusherkillä oikeuden osa-alueilla säännöksiä on jo yleisellä tasolla pyrittävä tulkitsemaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti eli niitä edistäen<sup>17</sup>. Vaikka perusoikeusjännitteet on pyrittävä ensisijaisesti ratkaisemaan tulkinnalla, on tuomioistuimilla velvollisuus jättää lain säännös soveltamatta silloin, jos sen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Vaatimus koskee myös lakia alemman asteisen säännöksen ristiriitaa perustuslain kanssa, jolloin tuomioistuin tai muu viranomainen ei saa sitä soveltaa (PL 107 §). Perus- ja ihmisoikeuksilla voi siten olla merkitystä MRL 12 a lukua sovellettaessa.

<sup>16</sup> Ks. PeVL 53/2002 vp.

<sup>17</sup> Ks. HE 1/1998 vp s. 164 ja PeVM 25/1994 vp s. 4. Perusoikeusmyönteisellä tai samaa asiaa tarkoittavalla perustuslainmukaisella laintulkinnalla tarkoitetaan tuomioistuimelle asetettua velvollisuutta valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevat vaihtoehdot.

## 2.4 Katsaus oikeuskäytäntöön

Maankäyttösopimukset ja erityisesti kaavoituksen yhteydessä perittävät maksut ovat olleet useita kertoja esillä oikeuskäytännössä. Ennen MRL 12 a luvun voimaantuloa 1.7.2003 annetuissa ratkaisuisa KHO on varsin johdonmukaisesti katsonut, että maksujen edellyttäminen kaavoittamisen tai poikkeamisluvan saamisen edellytyksenä on tarkoittanut harkintavallan väärinkäyttöä tai toimivallan ylittämistä. Näiltä osin voidaan viitata erityisesti ratkaisuihin KHO 1991 A 80, KHO 1995 A 31 ja KHO 9.4.1999 t.723. Esimerkiksi erilaiset yksinomaan kiinteistön arvonnousuun perustuvat prosentuaaliset maksuvelvoitteet on katsottu kielletyiksi samoin kuin maksujen edellyttäminen poikkeusluvan myöntämiseksi. Ratkaisut on annettu ennen MRL 12 a luvun voimaantuloa, jolla maankäyttösopimuksille ja kehittämiskorvauksille luotiin oikeusperusta ja menettelysäännöt.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säätämisen jälkeen on siten sinänsä selvää, että maankäyttösopimuksilla ja maanomistajalta sopimusperusteisesti kaavoituksen yhteydessä perittävillä maksuilla on lähtökohtaisesti oikeudellinen perusta olemassa. Luvun säätäminen ei kuitenkaan ole poistanut maankäyttösopimukseen liittyviä kysymyksiä siitä, kuinka suuria maksut voivat olla, miten niiden kustannusvastaavuus tulee loppujen lopuksi hahmottaa sekä missä määrin maksuja voidaan periä muutoin kuin asemakaavoituksen yhteydessä. Ratkaisussa KHO 2016:89 on kuitenkin katsottu, että maksuja ei voida periä poikkeamisrakentamisen yhteydessä ja että toisaalta maksuilla tulee joka tapauksessa olla jokin yhteys kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Näin ei tapauksessa ollut, minkä seurauksena kaupungin päätös kumottiin harkintavallan ylityksen perusteella.

Maankäyttösopimukset ovat olleet esillä myös KKO:n oikeuskäytännössä. Ratkaisussa KKO 1999:128 rakennusliikkeen konkurssipesä vaati kaupunkia palauttamaan noin 800 000 markan suuruisen maankäyttömaksun. Kaupunki ja rakennusyhtiö sekä eräät muut yhtiöt olivat tehneet sopimuksen, jonka mukaan kaupunki laatii yhtiöiden omistamalle alueelle asemakaavan muutoksen. Yhtiöiden tuli suorittaa vastikkeeksi maksu, jonka perusteena oli rakennusoikeuden lisäyksen tuottama arvonnousu. KKO katsoi, että maksulta puuttui laillinen perusta. Konkurssipesän vaatimukselle ei kuitenkaan tullut antaa oikeussuojaa. Toisin sanoen kaupunki ei KKO:n ratkaisun nojalla ollut velvollinen palauttamaan maksua konkurssipesälle. MRL 12 a luvun myötä ratkaisun oikeudellinen merkitys on sikäli vähentynyt, että maankäyttösopimuksilla on nyttemmin laillinen perusta. Sen sijaan kysymys perusteettomasta edusta voi edelleen tulla esille, jos maksua on edellytetty suoritettavaksi enemmän kuin MRL 12 a luvun puitteissa on mahdollista.

Ratkaisussa KKO 2016:8 oli kysymys sekä siitä, tuliko maankäyttösopimusta koskeva riita-asia käsitellä yleisessä tuomioistuimessa vai hallinto-oikeudessa. Kysymys oli myös maankäyttösopimuksen pätevyydestä ja kohtuullisuudesta. Tapauksessa kunta ja maanomistaja olivat tehneet MRL 91 b §:ssä tarkoitetun asemakaavoitusta ja sen toteuttamista



koskevan maankäyttösopimuksen, jossa oli sovittu muun ohella maanomistajan maksettavaksi maankäyttömaksusta. Erona esimerkiksi tapaukseen KKO 1999:128 nähden oli, että sopimuksen osapuolina oli kaksi yksityishenkilöä, jotka eivät olleet olleet kaava-asiassa aloitteellisia. KKO katsoi sopimusriidan kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan<sup>18</sup>. Maanomistajat olivat vaatineet maankäyttösopimuksen julistamista pätemättömäksi ja sen sovittelua oikeustoimilain nojalla. KKO hylkäsi vaatimukset, mutta katsoi, että MRL 91 b 3 momentista huolimatta kehittämiskorvausta koskevat säännökset voivat muodostaa mittapuun arvioitaessa sopimuksen kohtuullisuutta oikeustoimilain valossa<sup>19</sup>.

Edellä mainittujen ratkaisuiden lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa varsin samanlaiseen kysymykseen ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa tarkoitetun omaisuudensuojan kannalta. Tapauksessa *Consorts Richet and Le Ber v. Ranska* (18.11.2010) yksityiset maaomistajat olivat luovuttaneet valtiolle maata *alihintaan* ja valtio oli heidän kanssaan tekemänsä sopimuksen nojalla sitoutunut takaamaan luovuttajille rakennusoikeutta alihintaisen luovutuksen kompensationsa. Rakennusoikeutta ei myöhemmin kansallispuiston perustamisen johdosta voitukaan muodostaa luovuttajien omistamille alueille. EIT katsoi tämän muodostavan omaisuudensuojan loukkauksen ja tuomitsi Ranskan valtion suorittamaan korvausta valittajina olleille maanomistajille (sopimuskumppaneille) noin 1,5 miljoonaa euroa.

Edellä mainittujen maankäyttösopimuksin perittyjä maksuja koskevien ratkaisuiden ohella maankäyttösopimukset ovat olleet lukuisia kertoja oikeuskäytännössä esillä myös muiden seikkojen kuten maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun, maankäyttösopimuksen hyväksymismenettelyn osalta taikka arvioitaessa kunnan mahdollisuutta pakkolunastaa maata.

---

18 Ks. toisaalta myös KKO:n ratkaisun jälkeen annettu KHO 2016:52, jossa KHO on päätyntä katsomaan, että maankäyttösopimusta oli sinänsä pidettävä hallintosopimuksena, mutta ratkaistavana olevan kysymyksen ja asiassa esitettyjen vaatimusten kannalta asiaa ei voitu käsitellä hallintoriita-asiana.

19 Ks. KKO 2016:8 kohta 32: "Kuten edellä on todettu, maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksessa sovittua korvausta tai muiden maanomistajan velvoitteiden arvoa ei ole rajattu 91 c §:n mukaiseen kehittämiskorvaukseen ja sen laskentaperusteisiin. Korkein oikeus katsoo, että tästä huolimatta kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana."

## 3 Milloin maankäyttösopimuksia ylipäänsä tehdään?

### 3.1 Vallitseva käytäntö

Selvityksen kohteena olevien kaupunkien maapoliittisista ohjelmista käy varsin selvästi esille se, että Espoon kaupunkia lukuun ottamatta valtaosa kaupungeista ei laadi *ensimmäisiä* asemakaavoja yksityisen omistuksessa oleville alueille lainkaan. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että myöskään maankäyttösopimuksia ei tällaisia yksityisen omistuksessa olevia alueita koskien pääsäännön mukaan tehdä.<sup>20</sup> Pääsääntö ei ole täysin poikkeukseton, joskin se on useissa ohjelmissa ilmaistu varsin ehdottomassa muodossa. Sopimusten tekeminen ja siten yksityisen maan sisällyttäminen asemakaava-alueeseen on katsottu mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun yksityisen maata sisältyy *vähäisessä määrin* johonkin laajempaan kehityshankkeeseen, jonka suurin maanomistaja on kaupunki. Maankäyttösopimuksia on linjattu voitavan laatia yksityisen maalle *erityisen syyn* tätä vaatiessa.<sup>21</sup> Maapoliittisissa ohjelmissa linjaukset on esitetty esimerkiksi seuraavilla tavoilla.

*”Koska ensimmäiset asemakaavat laaditaan aina kaupungin omistamalle maalle, tulevat maankäyttösopimukset kyseeseen asemakaavoja muutettaessa. Tavallisin käyttötilanne lienee maankäytön tehostaminen ja täydennysrakentaminen, esimerkiksi keskusta-alueella.”*

20 Asia ilmaistaan maapoliittisissa ohjelmissa joko toteamalla, että *asemakaavoja* ei laadita näissä tapauksissa tai saman asian kääntöpuolena siten, että *maankäyttösopimuksia* ei tehdä.

21 Toisin sanoen ensimmäisen asemakaavan laatiminen yksityisen maalle edellyttää maapoliittisten ohjelmien mukaan jotakin *erityistä syytä* tai muuta *poikkeuksellisuutta*. Huomionarvoista on, että MRL 51 §:ssä on säädetty edellytyksistä, joiden vallitessa kunnalle syntyy yleisen edun näkökulmasta velvollisuus asemakaavan laadintaan siitä riippumatta, mitä maapoliittisessa ohjelmassa on asemakaavan laadintaedellytyksistä todettu. Ks. HE 101 /1998 vp s. 78. Oikeudelliselta kannalta maapoliittisen ohjelman maininnoilla ei toisin sanoen voida määrittellä kaavoitusta ohjaavaa normistoa toisin kuin miten asia on lain tasolla säännelty.

*”Keskeisen kaupunkialueen laajenemisalueilla -- kaupunki jatkaa pitkään käytössä olleella linjalla, jonka mukaisesti asemakaavoittamattomia alueita koskevia maankäyttösopimuksia ei pääsääntöisesti tehdä.”*

*”Peruslinjauksena on, että kaupunki hankkii omistukseensa uudet asemakaavoitettavat alueet. Uusilla kasvualueilla ei laadita raakamaan maankäyttösopimuksia eikä kehittämiskorvauskaavoja.”*

*”Maankäyttösopimuksia voidaan hyvän yhdyskuntarakenteenehdoilla erityisestä syystä laatia kaupunkirakenteen sisällä olevilla pienehköillä alueilla, yleiskaavassa rakennettaviksi osoitetuilla kyläalueilla sekä vanhojen huvilayhteisöjen alueilla. Erityinen syy voi olla esim. se, että kaavoitettava alue on jo suurelta osin ennestään rakennettu ja maanomistusolosuhteet ovat hyvin pienimuotoiset tai että alueella on merkittäviä ympäristöriskejä.”*

Edellä mainittu linjaus johtaa siihen maapoliittisista ohjelmista ilmenevään tilanteeseen, jossa maankäyttösopimuksia tehdään ja asemakaavoja laaditaan (muutetaan) vain lisä- ja täydennysrakentamistilanteissa tai muutoin asemakaavaa muutettaessa. Sen sijaan voitaneen olettaa, että tällainen maapoliittinen linjaus toisaalta lisää merkittävästi kunnan maanhankintakauppojen lukumäärää, kun yksityisen maa tulee joko ostaa tai hankkia viime kädessä pakkolunastamalla kunnan omistukseen ennen sen asemakaavoittamista<sup>22</sup>.

Kunnan tehtävänä on harjoittaa alueellaan maapolitiikkaa (MRL 20.1 §). Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty tapaa, jolla maapolitiikkaa tulisi harjoittaa. Eräistä maapoliittisista ohjelmista välittyy kuva maankäytön ohjaustoiminnasta, jota voidaan kutsua *fiskaaliseksi kaavoitukseksi*. Tällaisessa kaavoitustoiminnassa eräänä tavoitteena on lisätä kaavoituksen avulla kunnan tuloja ja/tai vähentää palveluista tai infrastruktuurista johtuvia kustannuksia. Toiminta saattaa olla kunnalle sinänsä taloudellisesti kannattavaa ja järkevääkin, mutta toimintaan saattaa liittyä merkittäviä ongelmia viranomaisen harkintavaltaa rajaavien oikeusperiaatteiden sekä viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuden vaatimuksen kannalta.<sup>23</sup>

Valittua asemakaavoituslinjaa näkyisi maapoliittisissa ohjelmissa tuettavan linjauksilla, joiden mukaan kaupunki rajoittaa MRL 137 §:ssä tarkoitettujen suunnittelutarveratkaisuiden myöntämistä näillä alueilla. Samaa päämäärää saatetaan käytännössä tavoitella myös rajoittamalla MRL 23 luvussa tarkoitettujen poikkeamislupien myöntämistä ja MRL 38 § ja MRL 53 §:ssä tarkoitettujen yleis- ja asemakaavoituksellisten rakennuskieltojen

<sup>22</sup> Maapoliittisten ohjelmien maapolitiikan taloudellisia vaikutuksia kuvaavissa luvuissa tämä näkyy maankäyttösopimustulojen *laskuna* ja vastaavasti maanhankintakustannusten sekä pidemmällä aikavälillä tontinmyynti- ja vuokratulojen *kasvuna* kaupungin luovuttaessa hankkimansa maa-alueen.

<sup>23</sup> Ks. esim. Häkkänen 2016 s. 307–308.

määräämisellä alueelle. Tämä saattaa käytännössä tarkoittaa alueiden asettamista äärimmillään pysyväisluontoiseen *tosiasialliseen rakennuskieltoon*, kunnes alue on saatu kunnan omistukseen kaupoin tai pakkolunastuksella. Suunnittelutarveratkaisuiden osalta maapoliittisiin ohjelmiin sisältyy esimerkiksi seuraavanlaisia linjauksia:

*"- lupien myöntäminen pirstoo kiinteistörakennetta ja vaikeuttaa kaupungin maanhankintaa ja vaikuttaa alentavasti maankäyttö sopimusten korvauksiin.  
-- Suunnittelutarveratkaisuihin perustuva rakentaminen on pidettävä poikkeusmenettelynä, kuten lakikin on tarkoittanut.";* ja

*"- kaupungin laajenemisen kannalta keskeisillä alueilla rajoitettiin selvästi suunnittelutarveratkaisulla tapahtuvan hajakentämisen mahdollisuuksia. Tällä on ollut selvä myönteinen vaikutus kaupungin raakamaan hankintaan. Sallivampi suhtautuminen lieverakentamiseen nostaisi maan hintaa ja alentaisi maanomistajien kiinnostusta suurempien maa-alueiden myymiseen kaupungille. --"*

*"Muiden intressitahojen raakamaahankintaa hillitään tarjoamalla riittävästi asemakaavoitettuja tontteja sekä tekemällä kaavanlaatimispäätöksiä, joita seuraa rakennuskielto ja lunastusmahdollisuus. Maankäyttö sopimuksilla ja suunnittelutarveratkaisulla ei aiheuteta hankaluuksia maanhankinnalle."*

*"Peruslinjauksena on, että ensikertaiseen asemakaavoitukseen ei ryhdytä ennen kuin kaupunki on saanut alueet omistukseensa."*

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä ja 137 a §:ssä on säädetty rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. Näiden säännösten nojalla tehtävä suunnittelutarveratkaisu on luonteeltaan *sillä tavoin* oikeusharkintainen, että lupa on myönnettävä, ellei jokin säännöksissä säädettyistä rajoituksista muodostu luvan myöntämisen esteeksi.<sup>24</sup> Tältä kannalta katsottuna olisi oikeudelliselta kannalta ongelmallista, jos suunnittelutarvehakemus hylättäisiin maapoliittisissa ohjelmissa ilmoitetun kaltaisilla maan arvoon tai maanomistajan myyntihalukkuuteen kytkeytyvillä "maapoliittisilla perusteilla", koska tällaisia perusteita ei ko. MRL 137 §:n säännöksissä ole säädetty luvan myöntämisen esteiksi.

Ensimmäisen asemakaavan osalta kunnan on taloudelliselta kannalta edullisempaa pyrkiä ostamaan tai pakkolunastamaan maa ennen asemaakaavoitusta verrattuna siihen, että alue asemakaavoitettaisiin sen ollessa yksityisen omistuksessa, jolloin maanomistajan kanssa tehtäisiin maankäyttö sopimus. Tämä johtuu siitä, että samasta omaisuudesta määrättäisiin lunastuslain (603/1977) korvausperusteita noudattaen pienempi osa kunnalle kuin mitä kunnalla on lain mukaan mahdollisuus

24 Ks. viitteineen Häkkänen 2016 s. 133–134.

periä maankäyttösopimuksin MRL 12 a luvun nojalla.<sup>25</sup> Järjestelmä näyttäisi siten luovan kunnalle *taloudellisen* kannusteen kieltäytyä alueiden asemakaavoittamisesta sekä viimekädessä pakkolunastamaan ne, ellei vapaaehtoista kauppaa saada aikaiseksi. Pakkolunastuksen tulisi pakkolunastusoikeuden peruseriaatteiden (esim. LunL 4.1 §) mukaan olla viimesijainen keino omaisuuden hankkimiseksi, jolloin tällaisia kannusteita pakkolunastamisen käyttämiseen voidaan pitää rakenteellisesti ongelmallisina.

Nähdäkseni tällä hetkellä maankäyttösopimuksia koskeva *käytäntö* vaikuttaisi ainakin tämän selvityksen kohteena olevissa kaupungeissa olevan se, että sopimuksia tehdään vain asemakaavan muutostilanteissa, jotka koskevat pääasiassa lisä- ja täydennysrakentamista.

### 3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus

Maankäyttösopimusten tekeminen samoin kuin MRL 12 a luvun soveltaminen muiltakin osin on voimakkaasti sidoksissa siihen, millä tavalla kunta käyttää sillä olevaa kaavoitusmonopolia. Kaavoitustoimintaa on monin tavoin oikeudellisesti raamitettua (erit. MRL 54 §), mutta väljät säännökset jättävät kunnalle käytännössä varsin laajan liikkumavaran.

Maankäyttösopimusten tekemiseen vaikuttaa ratkaisevasti se, kaavoittaako kunta ylipäänsä yksityisen omistamaa maata sekä toisaalta millä ehdoin kaavoitus tapahtuu silloin, kun yksityisen maata kaavoitetaan. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyötä varten tehdyissä taustaselvityksissä on pohdittu kysymystä siitä, voitaisiinko yksityiselle maanomistajalle tai kehittäjälle antaa mahdollisuus laatia itse ns. kehittämissuunnitelma. Sikäli kuin tällainen mahdollisuus otettaisiin lakiin, vaikuttaisi tämä merkittäväällä tavalla maankäyttösopimusten käyttämisen yleisyyteen ja käytännölliseen merkitykseen.<sup>26</sup> Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa yksityisellä toimijalla on pidemmälle menevät mahdollisuudet vaikuttaa yksityisen alueen kaavoittamiseen<sup>27</sup>.

25 Ks. Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009 s. 11–15.

26 Ks. Ekroos ym. 2018 s. 41–45 sekä 51–53. Huomionarvoista on, että Ahvenanmaan maakunnan suunnittelu- ja rakennuslain 2008:102 (*plan- och bygglag för landskapet Åland*) 33 §:ssä on säädetty maanomistajan oikeudesta asemakaavaehdotuksen tekemiseen ja ehdotuksen käsittelyä koskevista menettelysäännöksistä laajemmin kuin mantereella voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Ks. aiheeseen liittyvästä historiallisesta kehityksestä ja periaatteellisesta keskustelusta esim. Häkkänen 2016 s. 301–329.

27 Ks. Kalbro – Røsnes 2013 s. 49–65.

## 4 Sopiminen maankäyttömaksuista maankäyttösopimuksin

### 4.1 Johdanto

Maankäyttösopimusten laajuudet ja sisällöt vaihtelevat melkoisesti. Lyhyimmillään maankäyttösopimus voi olla 1–2 sivun mittainen asiakirja, jossa sovitaan pääasiassa maankäyttömaksun suorittamisesta, laajimmillaan kymmenien sivujen mittainen sopimus, jossa on sovittu maankäyttömaksun ohella kehitysprojektin aikatauluista, rakennusten suunnittelusta, rakennettavien asuntojen pinta-aloista ja huoneistojaotuksesta sekä omistus-, hallinta- ja rahoitustavoista. Sopimukset saattavat sisältää ehtoja katujen ja muiden yleisten alueiden rakentamisesta, vesi- ja jätehuollon järjestämisestä, erilaisten johtojen ja laitteiden sijoittamisesta, rasiteoikeuksista, maankäyttömaksuun liittyvistä vakuusjärjestelyistä, korosta, riitojen ratkaisemisesta, voimassaolosta, sopimussakoista ja korvausvastuista.

Käytännössä keskeisimmät ehdot koskevat ehtoja, joilla maanomistaja osallistuu kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin MRL 12 a luvussa säädetyllä tavalla. Tästä voidaan sopia monella tavalla kuten alueiden vaihdoilla, luovutuksilla tai pidättämällä kunnalle rakennusoikeutta. Useimmiten sopimuksissa kuitenkin todetaan jokin rahana (euromääräisesti) ilmaistu maanomistajan maksuvelvoite eli *maankäyttömaksu*, jota koskevaa ehtoa voidaan pitää maankäyttösopimuksen keskeisimpänä ehtona. Maankäyttömaksujen perimiseen liittyy samalla sopimusten vaikeimmat oikeudelliset ongelmat.

Selvityksen kohteena olleissa kaupungeissa vuotuiset maankäyttösopimustulot ovat vaihdelleet muutamista miljoonista muutamiin kymmeneen miljooniin. Esimerkiksi Kuopiossa on tehty vuosina 2007–2013 yhteensä 28 kappaletta maankäyttösopimuksia, joista kertyneet maankäyttösopimustulot ovat olleet yhteensä 4,8 miljoonaa euroa eli keskimäärin 170 000 euroa per sopimus.<sup>28</sup> Sen sijaan Espoossa maankäyttösopimuksia on tehty vuosina 2009–2014 yhteensä

<sup>28</sup> Ks. Kuopio 2015 s. 10.

173 kappaletta ja näistä maksuina ja alueluovutuksina kertyneet tulot ovat olleet yhteensä 164 miljoonaa euroa.<sup>29</sup>

Kuten edellä tuotiin esille, maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun soveltamiskäytännön tarkastelulle voidaan jo heti alkuun esittää kaksi tärkeää linjaa. MRL 12 a luvun sisäisessä systematiikassa kehittämiskorvauksia ei käytännössä määrätä, vaan seurauksena maankäyttösopimusneuvotteluiden kariutumisen on asemakaavaprosessin pysähtyminen<sup>30</sup>. Toinen selkeä jo kaupunkien maapoliittisista ohjelmista varsin selvästi luettavissa oleva lähtökohta on, että maankäyttösopimuksia tehdään vain asemakaavamuutostilanteissa. Vain täysin poikkeuksellisesti sopimuksia tehdään, kun kyse on ensimmäisestä asemakaavasta. Näin ollen ensimmäisiä asemakaavoja koskevia maankäyttösopimuksia taikka kehittämiskorvauksia koskevaa ajankohtaista käytäntöä on enemmän vaikea selvittää.

## 4.2 Kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:ssä käytetyn termin mukaan maanomistajalla on velvollisuus osallistua *yhdyskuntarakentamisen* kustannuksiin. Velvollisuus voidaan toteuttaa joko maankäyttösopimuksin tai määräämällä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvaus. Yhdyskuntarakentamisen kustannukset puolestaan on määritelty MRL 91 d §:ssä varsin seikkaperäisesti. Säännöksessä lueteltujen kustannuslajien tulee sekä palvella merkittävässä määrin kaava-alueita että olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Kustannusten tulee johtua kunnan toteuttamisvastuun piiriin kuuluvista tehtävistä. MRL 91 e §:ssä puolestaan on säädetty yhdyskuntarakentamisen kustannuksista alueilla, joilla MRL 91 d §:ssä tarkoitettut toimenpiteet on jo aiemmin toteutettu.

### 91 d § (13.3.2003/222)

#### Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

Edellä tarkoitettuina kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten

29 Ks. Espoo 2015 s. 34–35. Ks. myös Takalo-Eskola 2005 s. 22–25, joka on selvittänyt maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten käyttämisestä 2000-luvun alkupuolella.

30 Periaatteellisesti kiinnostavaa olisi, jos yksityisellä sopimusosapuolella olisi rakennuslain uudistamisen suuntaa viivoja hahmotelleen työryhmän esittämällä tavalla oikeus laatia lähinnä asemakaavaa vastaava ns. kehittämissuunnitelma tällaisessa tilanteessa. Ks. Ekroos ym. 2018 s. 41–45.

rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaa-voituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia.

Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Maankäyttösopimuksen sijaan määrättävän *kehittämiskorvauksen* tulee vastata melko tarkasti laissa lueteltuja kustannuksia. Sen sijaan MRL 91 b 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksin voidaan kehittämiskorvauksen rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Selvää on, että oikeusjärjestyksen kokonaisuus huomioiden mistään rajoittamattomasta sopimismahdollisuudesta ei kuitenkaan voi olla kysymys. Liiallinen irtautuminen voi nostaa esiin kysymyksen sopimusoikeudellisesta kohtuuttomuudesta (esim. KKO 2016:8 kohta 32.) tai hallinto-oikeudellisesta harkintavallan väärinkäytöstä (esim. KHO 2016:89).<sup>31</sup> Kehittämiskorvausta koskevat säännökset muodostavat siten eräänlaisen mittapuun maankäyttösopimukseen perustuvien maankäyttömaksujen oikeudelliselle arvioinnille. Oikeudellisesti sallitun poikkeamisen määrää ei voida lukea suoraan laista, vaan sen voidaan luonnehtia olevan mahdollista jossain määrin.

Selvitysaineistoon kuuluneissa maankäyttösopimuksissa, muissa asiakirjoissa tai maapoliittisissa ohjelmissa on varsin niukasti – jos lainkaan – informaatiota siitä, mitä kustannuksia kattamaan maankäyttömaksuja kussakin tapauksessa edellytetään suoritettavaksi. Toisaalta joissakin sopimuksissa oli lyhykäisesti tosin todettu, että

*”- - maankäyttömaksu käytetään täysimääräisesti yhdyskuntatekniikan kustannusten kattamiseen.” tai*

*”Maanomistaja osallistuu sopimusaluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin maksamalla Kaupungille maankäyttösopimuskorvausta xxx euroa.”*

avaamatta kuitenkaan sitä, mistä ja kuinka suurista kustannuksista on kysymys. Maksut epäilyksittä tulevat käytetyiksi kaupungin taloudenpidossa ja sopimusosapuolet ovat

31 Ks. Ekroos – Majamaa 2018 s. 493 sekä laajemmin Kaisto – Hakkola BLF 2010 s. 3–66.



varmasti tehneet taustalaskelmia neuvotteluvaiheessa, mutta *ulkopuolisen* on sopimuksia tarkastelemalla käytännössä mahdotonta arvioida maksujen kustannusvastaavuutta. Pikemmin näyttää siltä, että maksu peritään useissa tapauksissa suoraan arvonnousuun perustuen tai muutoin määrittelemättä perimisen perustana olevia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, vaikka kustannuksiin viitattaisiinkin. Toisaalta joissakin asiakirjoissa on saatettu varsin suoraan todeta, että maankäyttömaksua suoritetaan nimenomaan arvonnousuun perustuen:

*” - - Käytetään arvonnousuun perustuvaa korvausta.”*

*”Maanomistaja maksaa kaupungille asemakaavan muutoksesta koituvasta hyödyistä kertakaikkisena korvauksena xxx €.”*

Maapoliittisissa ohjelmissa ei myöskään tuoda kustannusinformaatiota esille, vaan pääasiassa viitataan MRL 12 a luvun säännöstekstiin. Huomattava on, että kustannukset ja näitä koskevat tiedot muodostavat MRL 12 a luvun nojalla perittävien maksujen ja kehittämiskorvausten *oikeudellisen perustan*. Oikeudelliselta kannalta kustannustiedolla on merkitystä sekä arvioitaessa sitä, voidaanko maksua ylipäänsä periä, että toisaalta siltä kannalta, onko maksu määritelty oikean suuruisena.<sup>32</sup> Kunnalle aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia on kuvattu maapoliittisissa ohjelmissa esimerkiksi seuraavasti.

*”Sisäisillä kustannuksilla tarkoitetaan sopimusalueella hankkeen toteuttamisesta aiheutuvia menoja, kuten katu-, hulevesi- tai viherrakentamista. Sisäisen kunnallistekniikan korvaus muodostuu hankkeesta aiheutuvan, välttämättömän kunnallistekniikan rakentamisen kustannuksista.*

*Ulkoisilla kunnallistekniikan kustannuksilla tarkoitetaan varsinaisen sopimusalueen ulkopuolella olevan kunnallistekniikan rakentamisesta muodostuvia kustannuksia, joita aiheuttavat esimerkiksi pääkadut, rampit, asemat, sillat tai joukkoliikennejärjestelyt. Ulkoisen kunnallistekniikan kustannusten korvaus on alueellinen taksamuotoinen maksu.”*

*”Kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina otetaan huomioon MRL:n 91 d §:n mukaisesti muun muassa sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset.”*

<sup>32</sup> Ks. jäljempänä luku 8.2.

*”Maanomistajilla on yleinen velvollisuus osallistua kaavan toteutuskustannuksiin tapauksissa, joissa kaavoituksesta koituu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Tämä yleinen velvollisuus osallistua kustannuksiin koskee niitäkin tilanteita, joissa asemakaavoituksesta ei aiheudu kunnalle välittömiä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, kuten keskustan ruutukaava-alueella tilanne usein on. Kustannukset ovat siellä jo syntyneet mm. katuverkon rakentamisen ja kehittämisen myötä. Lisäksi kaavamuutoksista aiheutuvat kustannukset ajoittuvat tulevaisuuteen erilaisten investointikynnysten ylittyessä, kun rakennusoikeus lisääntyy, maankäyttö muuttuu ja asukasmäärä lisääntyy. Kustannuksiin osallistumisvelvollisuuden kannalta on riittävää, että kaavoituksesta koituu maanomistajalle merkittävää hyötyä esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksen tai rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttaman arvonnousun perusteella (MRL 12 a luku).”*

Useissa maapoliittisissa ohjelmissa raportoidaan varsin tarkasti kunnalle maapolitiikasta, erityisesti tontinluovutuksesta, maan vuokralle antamisesta, maankäyttösopimuksista ja kiinteistöveroista kertyviä vuotuisia *tuloja*.<sup>33</sup> Sen sijaan näistä eikä juuri muistakaan kuntien julkaisemista asiakirjoista kuten tilinpäätöksistä ilmene se, kuinka paljon kunnassa käytetään varoja vuositason MRL 12 a luvussa tarkoitettujen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin taikka millä tavalla kustannukset kohdentuvat niille asemakaava- tai asemakaavamuutosalueille, joille sijoittuvista hankkeista maankäyttömaksuja on peritty.

Kustannusinformaation puutteellisuus on ongelmallista, koska MRL 12 a luvun maksujen on tarkoitettu vastaavan ainakin suurin piirtein kunnalle aiheutuvia todellisia kustannuksia<sup>34</sup>. MRL 12 a luvun nojalla perittävässä sopimusmaksuissa ja kehittämiskorvauksissa on molemmissa asiallisesti ottaen kysymys julkista valtaa käyttävän viranomaisen perimästä maksusta, vaikka kyse olisikin *sopimuksesta*. MRL 12 a luvun esitöissä ja lakitekstissä maksujen määrän tulee vastata vähintään kohtuullisella tavalla kunnalle aiheutuvia kustannuksia<sup>35</sup>. Todelliset kustannukset vaikuttavat ratkaisevalla tavalla siihen, minkä suuruisena maksu on oikeudelliselta kannalta mahdollista periä. Kun kustannustietoja ei ole saatavilla, on varsin vaikeaa arvioida sitä, onko maksu määritelty *oikeudelliselta* kannalta kustannuksiin suhteutettuna siten kuin MRL 12 a lukua säädettäessä on tarkoitettu.

33 Yksittäisenä huomiona voidaan esittää, että useissa kaupungeissa varsinkin vuokratulojen määrät näyttäisivät selvästi nousseen viime vuosina, mikä johtunee yhtäältä vuokraamisen yleistymisestä tontinluovutusmuotona sekä toisaalta siitä, että viime vuosina on eri puolilla Suomea uusittu vanhoja maanvuokrasopimuksia. Tämä on tarkoittanut tosiasiaissa useissa tapauksissa vuokrien merkittävää kasvua tai useampikertaistumista.

34 Kysymys on tärkeä, koska MRL 12 a luvun maksujärjestelmää on ylipäänsä pidetty maksuna, eikä verona, juuri siksi, että maksuilla on vähintään jonkinasteinen kustannusvastaavuus. Kysymys ei ole siitä, etteikö perityille maksuille olisi kunnallistaloudessa kaiken kaikkiaan käyttöä, vaan siitä, missä määrin perityt maksut ovat perusteltuja juuri kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi. Ellei kustannuksia aiheudu, ei mitään maksua voida tontinomistajalta periä MRL 12 luvun nojalla. Tämä johtuu siitä, että MRL 12 a luvun tarkoitus ole leikata maan *arvonnousua*, vaan toimia keinona, jolla maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan kunnalle aiheutuviin *kustannuksiin*. Ks. jäljempänä erityisesti luku 8.2.

35 Ks. HE 167/2002 vp s. 21–22.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sopimuksin perittävien maksujen kustannus-sidonnaisuus on voinut olla siinä määrin väljää, ettei ole tarvinnut olla kyse aina juuri kaavamuutoksen aikaansaamista toteuttamiskustannuksista. Sopimuskorvaus on tällöin hallituksen esityksen mukaan voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken. Perusteena on voinut olla tällöin kunnalle keskimäärin vastaavan kaltaisesta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Näiltä osin vallinnutta sopimuskäytäntöä ei hallituksen esityksen mukaan MRL 12 a luvulla ole ollut tarkoitus muuttaa.<sup>36</sup>

Toisaalta arvioitaessa MRL 12 a luvussa tarkoitettujen maksujen luonnetta valtiosään-töoikeudellisen maksu-/vero-jaottelun pohjalta hallituksen esityksessä todetaan, että ”Kyse ei ole verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannusperusteisen mak-sun määrittämisestä. Arvonnousua käytetään ehdotuksessa lähinnä kustannusvas-tuun osittelussa eri maanomistajien välillä ja sen varmistamiseksi, että kustannuksista riippumatta maanomistajalle taataan osa hyödystä.”<sup>37</sup> Nähdäkseni nämä hallituksen esityksen lausumat ovat jossain määrin jännitteessä keskenään.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyössä tulisi maksujen määrittelyn läpinäkyvyyden sekä sopimusosapuolten tasapainon lisäämiseksi jollakin keinolla lisätä kustannustietojen avoimuutta ja saatavuutta. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi velvoittamalla liittämään maankäyttösopimukseen pääpiirteinen kustannuslaskelma(-arvio) kehittämiskorvauslas-kelman tapaan ja/tai julkaisemalla maapoliittisen ohjelman liitteenä yhdyskuntarakenta-misen eli ”maapolitiikkasektorin” kustannukset tulovirtojen rinnalla.

## 4.3 Maksun määrä

### 4.3.1 Johdanto

Maankäyttömaksun määrittely edellyttää MRL 12 a luvun systematiikan valossa yhtäältä asemakaavan aikaansaaman arvonnousun sekä toisaalta kunnalle aiheutuvien yhdyskun-tarakentamisen kustannusten määrittelyä. Molemmat ovat sekä teoreettisesti että käytän-nöllisesti tarkastellen erittäin vaativia tehtäviä. Arvonnousulla on vaikutusta ylipäänsä MRL 91 a §:ssä tarkoitetun ”merkittävän hyödyn” syntymiseen, joka määrittää sen, onko maan-omistajalla ylipäänsä velvollisuutta osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentami-sen kustannuksiin. Arvonnousun ylittäessä merkittävän hyödyn kynnyksen tulee arvioida kunnalle asemakaavasta aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ositellaan asemakaava-alueen tonteille

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ks. HE 167/2002 vp s. 31.

siinä suhteessa kuin näiden arvo nousee asemakaavan johdosta. Arvonnousulla on siten merkitystä sekä (1) *velvollisuuden syntyminen* että (2) sen *kohdentamisen kannalta asema-* *kaavasta hyötyä saavien maanomistajien keskinäisissä suhteissa.*

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa ei rajoiteta nimenomaisesti sitä, voidaanko alueen maanomistaja velvoittaa osallistumaan 100 %:n osuudella kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen *kustannuksiin*, jotka on arvonnousun perusteella ositeltu tontille<sup>38</sup>. Sen sijaan kustannusvastuun yläraja on ilmaistu tontille ositeltuun arvonnousuun kytkettynä siten, että tontinomistajalta voidaan periä (*kehittämiskorvauksena*) enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. (MRL 91 f §) Arvonnousun määrittely (3) muodostaa siten *euromääräisen ylärajan* sille, kuinka suuren osan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista kunta voi maanomistajalta periä<sup>39</sup>.

Edellä mainittu maankäyttömaksun sääntelytapa, jossa yhdistetään arvonnousu ja kunnalle aiheutuvat kustannukset, on nähdäkseni sääntelyteknisenä varsin monimutkainen. Tätä MRL 12 a luvun systemaattista ratkaisua hämärtää lisäksi se, että MRL 91 b § 3 momentin nojalla maankäyttösopimuksin voidaan näistä myös poiketa *jossain määrin*.

### 4.3.2 Arvonnousun määrittely

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun soveltamisen kannalta keskeisin kysymys koskee asemakaavoituksesta aiheutuvaa kiinteistön arvonnousun määrittelyä. MRL 12 a luvussa ei ole omia säännöksiään siitä, miten arvonnousu tulee määritellä. Sen sijaan luvussa (MRL 91 c.2 §) ja sen esitöissä todetaan, että arvonnousu määritellään noudattaen *soveltuvin osin*, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään korvauksen perusteista. Tarkkaan ottaen lunastuslaissakaan ei ole säännöksiä siitä, miten *arvonnousu* tulee määritellä, vaan ainoastaan säännökset siitä, miten lunastettavan kohteen *arvo* on määrittävä. Edes LunL 32 § 2 ja 3 momenteissa ei määritellä sitä, miten säännöksessä tarkoitettu *arvonnousu* tulisi määritellä, vaan ainoastaan säädetään, että arvonnousu on jätettävä huomioon ottamatta<sup>40</sup>. Arvonnousun määrittelyhän edellyttää ainakin kahden eri arvon määrittämistä ja näiden jonkinlaista vertailua.

38 Yhdyskuntarakentamisen kustannukset koostuvat erityisesti katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista (MRL 91 d §). Toisin kuin rakennustoimintaan osoitetut tontit nämä tulevat ainakin periaatteellisella tasolla kaikkien kuntalaisten käytettäväksi, jolloin niiden rakentaminen myös hyödyttää muitakin tahoja kuin tonttien omistajia. Tältä kannalta voidaan tarkastella kysymystä siitä, onko perusteltua, että kustannukset peritään täysimääräisinä (100 %) tonttien omistajilta MRL 12 a luvun nojalla vai tulisiko myös kunnan eli käytännössä muidenkin tahojen osallistua kustannusten kattamiseen joiltain osin.

39 MRL 12 a luvun nojalla perittävien maksujen 60 %:n ylärajan kytkeminen MRL 91 f §:ssä nimenomaan kiinteistön *arvonnousuun* voi eri kunnissa vallitsevien maanarvoerojen takia johtaa siihen, että joissakin korkean maanarvon kunnissa voidaan maanomistajalta periä yhdyskuntarakentamisen kustannukset täysimääräisesti (100 %), kun matalamman maanarvon kunnissa ei. Tämä johtuu siitä, että yhdyskuntarakentamisen kustannusten tasot eivät samalla tavalla vaihtele eri kuntien kesken kuin maanarvoerojen erot.

40 Ks. HE 167/2002 vp s. 22–23, jossa on viitattu lunastuslain 32 § 2 ja 3 momentteihin. Näissä lunastuslain momenteissa on kysymys asemakaavan laadintaa koskevan kiinteistön arvonnousun leikkaamisesta eräissä tapauksissa, mutta näissäkään säännöksissä ei määritellä sitä, *miten* arvonnousu tulee määritellä. Sen sijaan arvonnousun määrittely tapahtuu kiinteistöarviointikäytännössä muodostettujen periaatteiden pohjalta.

Kysymys asemaavan vaikutuksesta maan arvonnousuun on vaikeasti hahmotettavissa. Asemakaavan laadinta toki juridisteknisesti mahdollistaa rakentamisen, mutta rakennusoikeuden taloudellinen arvo ei perustu asemakaavaan. Oikeampi selitys on se, että asemakaava ikään kuin vapauttaa maan arvon käytettäväksi, mutta maan arvo itsessään aiheutuu muista tekijöistä.<sup>41</sup> Selitystavalla on laintulkinnallista merkitystä arvioitaessa maanomistajan maksuvelvollisuuden syntymistä MRL 91 a §:n nojalla, koska säännöksessä edellytetään merkittävän hyödyn *aiheutuvan* asemakaavasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a lukua koskevan *hallituksen esityksen perusteluissa* on kuitenkin täsmennetty arvonnousun määrittelyperiaatteet varsin konkreettisesti. Voidaan tietysti näiltä osin kysyä, tulisiko tällaiset määrittelyperiaatteet olla lain tasolla, koska käytännössä periaatteita soveltamalla määritellään muun ohella maanomistajan maksuvelvollisuuden syntyminen (MRL 91 a §), osittelu (MRL 91 c §) ja yläraja (MRL 91 f §)<sup>42</sup>. Perusteluissa erotellaan asemakaavamuutostilanteet ja tilanteet, joissa laaditaan ensimmäinen asemakaava. Perusteluiden mukaan arvonnousu määriteltäisiin seuraavasti:

1. "Tontin arvonnousu määriteltäisiin kaavan muutostilanteissa aikaisemman kaavan ja uuden kaavan mukaisten tonttien arvojen erotuksena." (*kaavamuutokset*); ja
2. "Ensi kertaa kaavoitettavalla alueella arvonnousuna otettaisiin huomioon asemakaavan laatimisen aloittamisen aikaisen maapohjan arvon ja hyväksytyyn kaavan mukaisen tontin arvon erotus. -- Lähtötasona vertailussa käytettäisiin useimmissa tapauksissa ns. odotusarvomaan hintaa. Kaavoitettaessa yleiskaavassa rakentamistarkoitukseen osoitettua maata, vertailu odotusarvomaan hintaan suoritettaisiin yleiskaavassa rakentamiseen varatun maan hintaan." (*ensimmäinen asemakaava*).<sup>43</sup>

Asemakaavamuutoksissa vertailtavat arvot olisivat siis tontin arvo vanhan ja uuden asemakaavan mukaan, jolloin arvonnousu on näiden arvojen erotus. Ensimmäisen asemakaavan tyyppitapauksessa eli laadittaessa asemakaava yleiskaavassa rakentamiseen osoitetuille alueelle lähtöarvona pidettäisiin ns. odotusarvomaan hintaa, jota verrattaisiin asemakaavaehdotuksen mukaisen tontin arvoon. Arvonnousuna olisi näissä tapauksissa pidettävä hallituksen esityksen mukaan tontin arvon ja odotusarvomaan arvon erotusta. Arviointimenetelmänä käytettäisiin hallituksen esityksen mukaan LunL 30.1 §:stä ilmenevällä tavalla ensisijaisesti kauppa-arvomenetelmää ja poikkeuksellisesti tuottoarvomenetelmää.

41 Ks. Pursiainen – Saarimaa 2016 s. 17 ja Loikkanen 2013 s. 20–23.

42 Perusteluihin sisällytettynä tällaiset lausumat saatetaan ymmärtää niin sanotuksi *perusteluilla säätämiseksi*, jota ei lainvalmistelussa pidetä asianmukaisena menettelytapana.

43 Ks. HE 167/2002 vp s. 22–23.

Selvitysaineistoon kuuluvista maankäyttösopimuksesta ei käytännössä käy ilmi se, millä tavalla asemakaavan aikaan saama maan arvonnousu on määritelty. Sen sijaan kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa tuodaan varsin selkeästi esille se, että arvonnousu määritellään asemakaavamuutoksissa ja ensimmäistä asemakaavaa laadittaessa edellä kuvatulla tavalla vertailemalla arvoa ennen ja jälkeen asemakaavan laadinnan tai asemakaavamuutoksen. Esimerkkinä tällaisesta linjauksesta voidaan esittää seuraava toteamus, jossa on määritelty arvonnousun määrittelytapa asemakaavamuutostilanteissa liki identtisesti sen kanssa, millä tavoin arvonnousun määrittelytapa on MRL 12 a luvun perusteluissa esitetty.

*”Asemakaavan muuttamisesta johtuva arvonnousu määritetään alueen kaavan käyttötarkoituksen mukaisen rakennusoikeuden markkina-arvon perusteella. Rakennusoikeuden lisäys määritetään asemakaavan muutosehdotuksen ja voimassa olevan asemakaavan rakennusoikeuden erotuksena. Käyttötarkoituksen muuttuessa arvonnousu lasketaan asemakaavamuutoksen ja vanhan asemakaavan mukaisten käyttötarkoitusten arvojen erotuksena. Lopullisesta sopimuskorvauksesta vähennetään rakennusten purkamisesta aiheutuvat kustannukset.”*

### 4.3.3 Merkittävän hyödyn kynnys

Maankäyttömaksun perimisen edellytyksenä on MRL 91 a §:ssä tarkoitetun *merkittävän hyödyn* syntyminen asemakaavasta. Merkittävän hyödyn kynnys määritellään tapauskohtaisesti kiinteistön arvonnousun perusteella, mutta arviointitapaa ei millään tavalla ole konkretisoitu lakitekstin tasolla. Kaupungit ovatkin maapoliittisissa ohjelmissaan ilmaisseet merkittävän hyödyn kynnyksen hiukan eri tavoin. Osa ilmoittaa merkittävän hyödyn esimerkiksi euromääräisenä, osa prosentuaalisena tontin arvonnousuna ja osa rakennusoikeuden kerrosneliömetrimääränä. Osa ei määrittele erikseen merkittävän hyödyn kynnystä. Vaihtelua *lienee* myös jossain määrin siinä, otetaanko merkittävän hyödyn kynnyksen ylittyttyä huomioon koko hyöty vai vain merkittävän hyödyn ylittävä hyöty<sup>44</sup>.

Esimerkiksi Helsingissä merkittävän hyödyn kynnys on 700 000 euroa, mutta täydennysrakennuskohteissa 1 000 000 euroa. Espoossa kynnys on 250 000 euroa. Joissakin kaupungeissa merkittävän hyödyn raja määritellään tietyinä rakennusoikeuden kerrosneliömetrimääränä esimerkiksi siten, että yli 500 kerrosneliömetrin rakennusoikeuden lisäys tarkoittaa merkittävän hyödyn syntymistä. Määrittelytavat vaikuttaisivat vaihtelevan paljon. Merkittävän hyödyn määrittely on hallituksen esityksen mukaan joka tapauksessa *tapauskohtaista arviointia*, eikä sitä voida perustaa yksinomaan matemaattisiin kaavoihin<sup>45</sup>.

44 Jos merkittävän hyödyn ylittyminen johtaa koko hyödyn huomioon ottamiseen maankäyttömaksua määriteltäessä, tämä voi johtaa suureen ns. rajakustannukseen tontinomistajan kannalta. Esimerkiksi ero 950 000 euron ja 1 050 000 euron hyödyn välillä tarkoittaisi sitä, että 950 000 eurosta ei tulisi lainkaan suorittaa maankäyttömaksua, mutta 1 050 000 euron hyödystä maksua menisi 50 %:n osuudella 525 000 euroa. Tällöin 100 000 euron arvonnousulisä johtaisi 525 000 euron maksun syntymiseen ja siten hyödyn vähentymiseen.

45 Ks. näin HE 167/2002 vp s. 20.

MRL 12 a luvun soveltamisen johdonmukaisuuden ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun nimissä merkittävän hyödyn arviointikriteereitä tulisi nähdäkseni pyrkiä jollakin tavalla täsmentämään joko lain tasolla tai velvoittamaan kunnat ilmoittamaan arviointikriteerit etukäteen esimerkiksi maapoliittisissa ohjelmissaan.

#### 4.3.4 Sovellettava maksuprosentti tai euromäärä

Käytännössä maankäyttömaksu määritellään useimmissa kaupungeissa prosentuaalisena osuutena asemakaavasta aiheutuvasta arvonnoususta. Maapoliittisten ohjelmien ja tarkasteltujen sopimusten valossa näyttää siltä, että pääsäännön mukaan kaupungit perivät maankäyttömaksuna noin 40–60 %:a tontin arvonnoususta, joskin eräät kaupungit ilmoittavat joissakin tapauksissa perivänsä yli 60 %:a. Kaupungit näyttäisivät soveltavan korkeampaa prosenttia ensimmäisten asemakaavojen kuin asemakaavamuutosten osalta. Toisaalta on huomattava, että merkittävän hyödyn alle jäävästä arvonnoususta maksua ei eräissä tapauksissa peritä lainkaan, jolloin näiltä osin maksuprosentti on 0 %. Osaltaan tätä perustellaan sillä, että ensin mainitussa tilanteessa kaupungille aiheutuu enemmän yhdyskuntarakentamisen kustannuksia kuin jälkimmäisessä, ja osin siksi, että eräät kaupungit soveltavat täydennysrakentamisessa eli käytännössä asemakaavamuutosten osalta alempaa prosenttia edistääkseen ja kannustaakseen täydennysrakentamista.<sup>46</sup>

Huomionarvoista sopimuksin perittävien maankäyttömaksujen prosentuaalisia suuruuksia tarkasteltaessa on, että *kehittämiskorvauksena* perittäessä enimmäismäärä määräytyisi seuraavien *ehdottomien* rajoitusten mukaan:

1. Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. (MRL 91 c § 4 momentin 1. virke); ja
2. Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. (MRL 91 f § 1. virke)

Maankäyttösopimuksin on MRL 91 b § 3 momentin mukaan mahdollista sopia kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn estämättä laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta kovin suuri irtautuminen kehittämiskorvauksen

<sup>46</sup> Määrittelyprosentit ovat kaikissa tämän selvityksen kohteena olleissa kaupungeissa näiden maapoliittisten ohjelmien mukaan n. 35–60 %:n välillä hieman riippuen siitä, onko kyse asemakaavamuutoksesta vai ensimmäisestä asemakaavasta. Maksujen euromäärät sen sijaan vaihtelevat merkittävästi kaupungeissa vallitsevien maanarvoerojen johdosta. Absoluuttisen maksutulokertymään vaikuttaa se maapoliittisista ohjelmista yleisesti ilmi käyvä linja, jonka mukaan maankäyttösopimuksia käytetään varsin rajatusti.

enimmäismääristä näiltä osin saattaa muodostua sopimusoikeudellisesti ongelmalliseksi<sup>47</sup>.

Prosenttiluku ei sellaisenaan vielä kerro maksun määrää ilman, että määritellään se arvonnousu, josta prosenttiluvun mukainen maksu määrätään. Maapoliittisten ohjelmien ja käytössäni olleen sopimusaineiston perusteella näyttää siltä, että arvonnousu määritellään varsin pragmaattisesti vertailemalla kiinteistön arvoa ennen ja jälkeen asemakaavoituksen tai asemakaavamuutoksen, jolloin arvonnousuna pidetään näiden erotusta. Kun kyse on asemakaavamuutoksesta, vertaillaan vanhan ja uuden asemakaavan mukaisen tontin (rakennusoikeuden) arvoa. Kun kyse on ensimmäisestä asemakaavasta, uuden tontin arvosta vähennetään lähtöarvona asemakaavoitetun alueen ns. raakamaan mukainen arvo. Arviointia voidaan havainnollistaa kahdella *erittäin yksinkertaistetulla* esimerkillä.

I. *Ensimmäinen asemakaava rakentamattomalla alueella.*

Asemakaavoituksen ja maankäyttösopimuksen kohteena on lähinnä maa- ja metsätalouskäytössä oleva rakentamiseen yleiskaavoitettu alue, jonka arvo vallitsevassa käytössä on 300 000 euroa. Alue asemakaavoitetaan asuinrakennuskäyttöön siten, että uuden asemakaavan mukaisessa käytössä alueen arvo on 4 000 000 euroa. Arvojen erotusta (4 000 000 e – 300 000 e) 3 700 000 euroa pidetään asemakaavan tuottamana arvonnousuna.

II. *Asemakaavamuutos rakennetulla alueella.* Asemakaavamuutoksen ja maankäyttösopimuksen kohteen on teollisuuskäytössä oleva tontti, jonka arvo vallitsevassa käytössä on 1 500 000 euroa. Asemakaavamuutoksella tontin rakennusoikeutta lisätään ja käyttötarkoitusta muutetaan asuinrakentamiseen siten, että uuden asemakaavan mukaisessa käytössä tontin arvo on 3 500 000 euroa. Arvojen erotusta (3 500 000 e – 1 500 000 e) 2 000 000 euroa pidetään asemakaavan tuottamana arvonnousuna.

Arvonnousun määrittely tapahtuu useimmiten teetättämällä arviolausunnot kiinteistön arvosta ennen ja jälkeen asemakaavoituksen. Arviointimenetelmänä on lähtökohtaisesti kauppa-arvomenetelmä, jossa kiinteistön arvo johdetaan vastaavan kaltaisten kiinteistöjen toteutuneista kauppahinnoista. Arviointi perustunee varsin samankaltaisille *lähtökohdille* kuin laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (602/1977) on säädetty, joskin näkemykseni mukaan MRL 91 c § 2 momentin viittaussäännös lunastuslain periaatteisiin on jossain määrin vaikeaselkoinen varsinkin, kun viittauksessa todetaan

47 Oikeuskäytännössä on katsottu, että kehittämiskorvausta koskeva sääntely voi muodostaa MRL 91 b § 3 momentista huolimatta mittapuun maankäyttösopimuksen kohtuullisuuden arvioinnille (KKO 2016:8 kohta 32.). Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018 s. 493, jotka pitävät sopimuksin tapahtuvaa kovin suurta irtautumista kehittämiskorvauksen määräämistä koskevista säännöksistä asiana, johon tulisi suhtautua varovaisuudella. Ks. laajemmin Kaisto – Hakkola BLF 2010 s. 3–66.



lunastuslain periaatteita sovellettavan ”soveltuvin osin”. Arvonnousun määrittely on yhtä tärkeä osa maankäyttömaksun muodostumisessa kuin leikkausprosentin suuruus.<sup>48</sup>

Maankäyttömaksujen euromäärien vertailu eri kaupunkien välillä on sikäli ongelmallista, että maksut kytketään usein tontin arvonnousuun jollakin prosenttiluvulla. Ongelma muodostuu siitä, että maan arvot poikkeavat merkittävästi eri kaupunkien kesken samoin kuin maan arvo saattaa vaihdella merkittävästä kohteittain saman kaupungin sisälläkin. Toisaalta yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannuksissa tai varsinaisen rakennuksen rakentamiskustannuksissa ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti yhtä suuria eroja. Osassa kaupungeista maankäyttömaksujen määrittelyn perusteet ilmaistaan maapoliittisissa ohjelmissa tai muissa julkaistuissa laskentakaavoissa ja -esimerkeissä. Käsitykseni on, että osassa kunnista julkisia laskentaperiaatteita ei ole saatavilla. Toisaalta julkaistutkin laskentaperiaatteet voivat konkreettisuuden osalta erota suuresti eri kaupunkien kesken.

Huomionarvoista on, että maapoliittisten ohjelmien ja sopimusaineiston mukaan varsinaisen euromääräisen maankäyttömaksun *lisäksi* maanomistajan edellytetään luovuttavan korvauksetta yleiseksi alueiksi tulevia kaavan alueita. Varsinkin asemakaavamuutosten yhteydessä tämä on ongelmallista, koska lähtökohtaisesti maanomistajalla olisi oikeus saada alueista täysi korvaus, jos alueet hankittaisiin lunastamalla. Yleisten alueiden korvaukseton tai alihintainen luovutus voi olla euromääräisesti merkittävä lisä varsinaisen maankäyttömaksun päälle. Joissakin sopimuksissa yleisiä alueita ei luovuteta korvauksetta tai alihintaan varsinaisen euromääräisen maankäyttömaksun *lisäksi*, vaan niillä maksetaan tai suoritetaan varsinaista maankäyttömaksua, jolloin kyse on maksun *suorittamistavasta*.

#### 4.3.5 Maksusta tehtävät alennukset

Edellä mainitusta merkittävään hyötyyn perustuvasta maankäyttömaksusta myönnetään *maapoliittisten ohjelmien* mukaan erilaisia alennuksia. Alennusten myöntäminen tai laskentapa eivät sellaisenaan ilmene käytössäni olleesta sopimusaineistoista, josta useimmiten käy ilmi vain maankäyttömaksun euromääräinen suuruus. Kaikissa maapoliittisissa ohjelmissa vähennyksiä ei ole tuotu esille, vaikka maksujen määrittelyssä alennukseen oikeuttaville seikoille saatetaan antaa merkitystä jo merkittävää hyötyä määriteltäessä.

Kiinnostavimmat ja usean kaupungin käytössä olevat alennukset liittyvät täydennysrakentamisen yhteydessä alennettuihin maankäyttömaksuihin. Eräissä kaupungeissa on käytössä erityinen maankäyttömaksun alennusmenettely, kun kyse on kaupunkirakenteen tiivistämisestä. Alennus voi tarkoittaa esimerkiksi lähtökohtaisesti perittävän maksuprosentin 50 %:n alentamista 30 %:iin. Laskentalogiikka on yksinkertaistetusti se, että jos tontin 1 000 000 euron arvonnoususta perittäisiin lähtökohtaisesti 50 %:a maankäyttömaksuna

<sup>48</sup> Ks. HE 167/2002 vp s. 22–24.

eli 500 000 euroa, alennetaan maksua esimerkiksi 30 % eli 300 000 euroon. Kuopion kaupunki ilmoittaa jättävänsä maksun kokonaan perimättä ullakkorakentamishankkeissa silloin, jos muutos tapahtuu rakennuksen vaipan sisällä<sup>49</sup>. Alennuksia saatetaan myöntää myös muilla perusteilla kuten hissien rakentamiseksi lisärakentamisen yhteydessä.

Lisärakennushankkeiden käynnistyminen riippuu viimekädessä niiden taloudellisesta kannattavuudesta. Rakennusoikeuden ja siitä kaupungille perittävien maksujen osalta täydennysrakentamista voidaan edistää joko kasvattamalla myönnettävän lisärakennusoikeuden määrää tai alentamalla rakennusoikeudesta perittävää maankäyttömaksua.<sup>50</sup> Huomattava on, että mitään ehdotonta oikeudellista ylärajaa rakennusoikeuden määrälle ei voida johtaa maankäyttö- ja rakennuslaista, vaan kyse on erityisesti MRL 54 §:ssä asemakaavan sisältövaatimusten kautta tapahtuvasta arvioinnista.<sup>51</sup> Kannusteiden luomisen kannalta lienee helpompaa myöntää lisärakennusoikeutta kuin pyrkiä alentamaan yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Maankäyttömaksun alentamisen ohella eräät kaupungit myöntävät myös maanvuokran alennuksia vastaavin kriteerein kuin maankäyttömaksujen alennuksia. Näissä tilanteissa ei kuitenkaan ole kysymys MRL 12 a luvun soveltamisalaan kuuluvasta asetelmasta, vaan vuokranantajana olevan kaupungin ja vuokralaisena olevan yksityisen pääasiassa yksityisoikeudellisesta maanvuokrasuhteesta, joka saa sisältönsä maanvuokrasopimuksen ehtoista ja maanvuokralain (258/1966) säännöksistä. Vuokranalennus voi perustua esimerkiksi tietyt kaupungin kriteerit täyttävään täydennysrakentamiseen. Tavoite on samansuuntainen kuin maankäyttömaksujen alennusmenettelyllä. Vuokranalennuksia on myönnetty myös esimerkiksi energiataloudellisin perustein seuraavalla tavalla:

*”Mikäli tontille toteutetun uudisrakennuksen E-luku on pienempi tai yhtä suuri kuin 70 % vaaditusta määräystasosta, alennetaan perittävää tontinvuokraa 50 %:lla ensimmäisen viiden vuoden ajalta rakennuksen käyttöönottotarkastusta seuraavan kalenterivuoden lukien.”<sup>52</sup>*

Alennuksilla epäilemättä voidaan kannustaa mielekkäällä tavalla rakentajia ja kiinteistöjen omistajia toimimaan toivotulla tavalla. Oikeudelliselta kannalta on kuitenkin huomattava, että myönnettäessä alennuksia tai vapautuksia MRL 12 a luvun maksuvelvoitteista on maanomistajia kohdeltava MRL 91 a § 2 momentissa tarkoitetulla tavalla yhdenvertaisesti. Toimintaa arvioidaan viimekädessä myös perustuslain (731/1999) 6 §:ssä ja hallintolain

49 Ks. Kuopio 2015 s. 26.

50 Ks. täydennysrakentamisen kannusteista ja esteistä esim. Ahonen 2017 s. 60 sekä laajemmin 58–67.

51 Ks. Häkkänen 2016 s. 174–175.

52 Ks. laki rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013) 9 § sekä ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatodistuksesta (1048/2017), joissa on kuvattu rakennuksen E-luvun laskentatapa.

6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa. Säännökset velvoittavat lähtökohtaisesti siihen, että maanomistajia ja muita kunnan sopimuskumppaneita on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavoin, ellei poikkeamiselle ole hyväksyttävää perustetta. Tämä tarkoittaa *ainakin* sitä, että alennusten tulee perustua ennalta täsmällisesti määriteltäviin, tasapuolisiin ja objektiivisesti arvioitavissa oleviin kriteereihin.

MRL 12 a luvun peruslähtökohtien kannalta on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että perittävien maksujen tarkoituksena on kattaa kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia, vaikka maksun määrittelyn ei tarvitse täsmällisesti vastata kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Sikäli kuin alennuksen kohteena on asemakaavamuutoksin tehtävä täydennysrakentamishanke, on mahdollista, että kunnalle ei käytännössä juurikaan aiheudu hankkeesta MRL 12 a luvun nojalla perittävässä olevia kustannuksia. Jos näin on, niin maankäyttömaksun perimisen MRL 12 a luvussa säädetyt edellytykset eivät ylipäänsä täyty. Tällöin puhuminen alennuksesta on terminologisesta näkökulmasta epätasällista, vaikka tällä seikalla ei sinänsä olisikaan asian lopputuloksen kannalta merkitystä.<sup>53</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä voitaisiin yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi pohtia mahdollisuutta sisällyttää MRL 12 a lukuun säännökset perusteista, joilla maanomistaja voitaisiin vapauttaa muutoin syntyvästä maksuvelvollisuudesta esimerkiksi täydennysrakentamisen tai energiatehokkaan rakentamisen edistämiseksi.

#### 4.3.6 Korko- ja indeksiehdot

Maankäyttömaksun suorittamiseen näyttäisi sopimuskäytännön valossa kytkeytyvän liki poikkeuksetta erilaisia korko- ja indeksiehtoja, joita suoritetaan maksamatta olevalle maankäyttömaksulle<sup>54</sup>. Ehtojen käyttäminen ja sisältö riippuvat paljolti siitä, missä vaiheessa maankäyttösopimus tehdään sekä miten osapuolten muut oikeudet ja velvollisuudet on sopimuksessa järjestetty. Lähtökohtana näyttäisi olevan se, että maankäyttömaksu ei lankea maksettavaksi ennen asemakaavan lainvoimaistumista ja siten ennen kuin rakennusoikeus on toteutettavissa. Lopullisen suoritettavan koron ja indeksikorotuksen määrään vaikuttavat tietysti monet muutkin tekijät kuten maankäyttömaksun euromäärä, mistä hetkestä lukien korko tai indeksi alkaa juosta ja mikä on maankäyttömaksun maksuaikataulu. Seuraavassa voidaan kuitenkin esittää eräitä käytännössä esiintyneitä korko- ja indeksiehtoja.

<sup>53</sup> Sikäli kuin MRL 12 a luvun sääntely ymmärrettäisiin puhtaasti tontin arvonnousuun eli rakennusoikeuden lisäykseen perustuvana arvonnousumaksuna, voitaisiin mielestäni perustellummin puhua alennuksista. Tästä MRL 12 a luvussa ei kuitenkaan lähtökohdiltaan ole kysymys, vaikka maanomistajan osallistumisvelvoite kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen *kustannuksiin* voidaan suhteuttaa tontin arvonnousuun.

<sup>54</sup> Sen sijaan korkoa ei näyttäisi useinkaan sovittavan maksettavaksi maankäyttösopimuksissa sovituille alueluovutuksille, vaikka nämä tavallaan ovat osa maankäyttömaksua.

*"Korvaukselle lasketaan 4 %:n vuotuinen korko siltä osin, kun se erääntyy yli yhden vuoden kuluttua asemakaavan voimaantulosta. Vaihtoehtoisesti voidaan sopia, että korvaus sidotaan rakennuskustannusindeksiin (kokonaisindeksi)."*

*"Rahakorvausta korotetaan sen nykyarvon säilyttämiseksi sopimuksen allekirjoittamishetkestä maksupäivään saakka kaksi (2) prosenttia vuodessa. - -"*

*"Sopimuskorvauksen suuruus on määritelty vuoden 2017 elokuun hintatason mukaisesti ja sitä tarkistetaan laskutusajankohdan uusimman vahvistetun rakennuskustannusindeksin (2010=100) mukaisesti."<sup>55</sup>*

Vertailun vuoksi voidaan viitata MRL 91 g § 3 momenttiin, jossa on säädetty *kehittämiskorvaukselle* suoritettavasta korosta siten, että

*"Kehittämiskorvaukselle on suoritettava 2 prosentin vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, kun asemakaava on tullut voimaan ja kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi - -".*

Eräissä tapauksissa näyttää siltä, että korkoprosentti on ainakin suhteellisesti tarkastellen merkittävästi suurempi (4 %) kuin minkäläistä korkoa kehittämiskorvaukselle MRL 91 g § 3 momentin mukaan suoritettaisiin (2 %), minkä lisäksi sovittu korko alkaa juosta aiemmin kuin kehittämiskorvauksen korko, joka alkaa juosta vasta kahden vuoden kuluttua asemakaavan voimaantulosta ja kehittämiskorvausta koskevan päätöksen lainvoimaistumisesta. Maankäyttösopimusmenettelyssä lähtökohta lienee sinänsä se velvoiteoikeudellinen pääsääntö, että maksamatta olevalle maankäyttömaksulle ei korkolain (633/1982) 3 §:n mukaisesti tule suorittaa korkoa ennen sovittua eräpäivää, *ellei toisin ole sovittu*.

Maankäyttömaksun nykyarvon turvaaminen indeksi- tai korkoehdolla lienee perusteltua, jotta kunnallistekniikkaan käytettävät varat säilyttävät reaaliarvonsa ja niillä saadaan rahoitettua sopimusaluetta palveleva yhdyskuntarakentaminen maankäyttömaksun maksuajankohdasta riippumatta. MRL 91 b § 3 momentin nojalla on sinänsä mahdollista sopia myös korosta laajemmin kuin mitä kehittämiskorvauksen osalta on MRL 91 g § 3 momentissa säädetty. Merkittävä irtautuminen kehittämiskorvausta koskevasta korkosäännöksestä voi kuitenkin herättää kysymyksen sopimusehdon kohtuullisuudesta oikeustoimilain kannalta (KKO 2016:8 kohta 32.) ja toisaalta kunnan harkintavallan rajoista (KHO 2016:89) samalla tavoin kuin sopimuksin tapahtuva irtautuminen muutoinkin kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä. Kaikkiaan korko- ja indeksiehtojen oikeudellisessa tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon maankäyttösopimuksen muodostama kokonaisuus.

<sup>55</sup> Ehto on eräästä maankäyttösopimuksesta, jossa noin 10 miljoonan euron maankäyttömaksu oli jaksotettu maksettavaksi kolmessa erässä kolmen vuoden kuluessa siitä, kun asemakaava tuli voimaan.

### 4.3.7 Sopimuskäytänteiden arviointia

Maankäyttösopimuskäytäntö on varsin vaihtelevaa. Tässä yhteydessä on tyydyttyä lähinnä tarkastelemaan sopimuksista niitä elementtejä, jotka koskevat maanomistajalta perittäviä maksuja. Maksujen määrittelyssä ovat MRL 12 a luvun järjestelmässä keskeisessä asemassa kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset sekä toisaalta asemakaavan aikaansaama kiinteistön arvonnousu, joiden yhteisvaikutuksena maksu tulisi määrätä. Tiivistelmänä ja keskeisimpänä johtopäätöksenä voidaan todeta, että kunnalle aiheutuvia kustannuksia ei asiakirjoissa juurikaan määritellä. Vaikuttaa pikemmin siltä, että maankäyttösopimuksin perittävien maksut määritellään maapoliittisissa ohjelmissa ja maankäyttösopimuksissa paikoin varsin avoimesti yksinomaan tontin arvonnousun perusteella.

## 4.4 Maksun suorittaminen

### 4.4.1 Suorittamisajankohta

Maankäyttömaksun osalta eräs käytännössä tärkeä kysymys koskee sitä, milloin se tulee suorittaa kunnalle. Maankäyttösopimukset näyttäisivät sisältävän vaihtelevaa käytäntöä, joskin useimmiten maksuajankohta näyttäisi kytkeytyvän asemakaavan lainvoimaistumiseen. Kiinteistötaloudelliselta ja rahoitukselliselta kannalta maksuajankohdalla voi olla tärkeä merkitys. Useimmiten pyritään ajoittamaan hankkeen tulo- ja menovirrat siten, että menot syntyvät vasta tulojen jälkeen, jolloin ei synny erillistä rahoitustarvetta negatiiviselle kassavirralle. Käytännössä esimerkiksi uuden rakennusoikeuden myötä rakennettavan rakennuksen myyntituloilla tai ennakkomaksuilla taikka rakennusoikeuden myyntituloilla voidaan osaltaan rahoittaa myös kunnalle suoritettavia maankäyttömaksuja. Toisaalta kunnan on saatava maksu ennen yhdyskuntarakentamisen kustannusten realisoitumista.

Vertailun vuoksi kehittämiskorvaus *voidaan* – tai oikeastaan se *tulee* – periä viipymättä sen jälkeen, kun kiinteistö on asemakaavan perusteella myönnetyn lainvoimaisen *rakennusluvan nojalla rakennettavissa*. Jos kaavatonttiin kuuluva alue on luovutettu *vastikkeellisella* saannolla ennen tätä ajankohtaa, kehittämiskorvaus on pantava maksuun viipymättä luovutuksen jälkeen. (MRL 91 i §) Kehittämiskorvausta ei siten voida panna maksuun ennen näitä ajankohtia, vaikka päätös kehittämiskorvauksen perimisestä olisikin tehty tätä ennen. Näin ollen maksun suorittamisvelvollisuus ei lankea täytettäväksi, jos asemakaavalla muodostuva rakennusoikeus jää käyttämättä. Lainsäädännöllisen ratkaisun voidaan nähdä olevan kohtuullinen erityisesti sellaisia tilanteita silmällä pitäen, joissa asemakaavamuutoksella muutetaan laajemmin jo rakennetun alueen rakennustehokkuuksia.

Käytännöllisesti ajatellen raha ei liiku tontin omistajalta kunnalle ennen tätä hetkeä, jos kehittämiskorvaus on tarkoitus maksaa rahana. Sama koskee tilannetta, jossa kehittämiskorvaus on MRL 91 k.1 §:n nojalla sovittu suoritettavaksi muuna omaisuutena. Toisaalta kunta

voi myöntää vapautuksen tai lykkäyksen kehittämiskorvauksen maksamisesta olosuhteiden olennaisen muutoksen ja kohtuullisuuden perusteella (MRL 91 n §).

### **Erityistapaus: asuntojen kauppahintoihin sidottu maankäyttömaksu**

Kehittämiskorvauksen osalta maksun suorittamisajankohta on määritelty MRL 91 i § 2 momentissa säädetyllä tavalla rakennusluvan saamiseen tai vastikkeelliseen luovutukseen. Maksun perustana olevan arvonnousun (MRL 91 c §) osalta arvon määräytymishetki puolestaan kytketään kehittämiskorvauksen määräämispäätöksen arvoon<sup>56</sup>. Myöhemmillä kiinteistön arvonmuutoksilla ei siten ole vaikutusta kehittämiskorvauksen määrään, vaikka kehittämiskorvaus tulisi maksuunpantavaksi vasta pitkänkin ajan kuluttua.

Maankäyttömaksun suorittamisesta voidaan sopia ja käytännössä sovitaankin monin eri tavoin. Maksu voidaan suorittaa maksettavaksi osin rahana, osin muuna omaisuutena kuten vaihtomaana tai rakennusoikeutena. Maksun suorittaminen voidaan jaksottaa esimerkiksi kaavoituksen ja rakentamiseen tarvittavien lupien lainvoimaistumisen tai muutoin kehitysprojektin etenemistahdin mukaisesti. Muutoinkin maksun suorittaminen saatetaan pilkkoa suoritettavaksi useassa erässä maksuaikataulukon mukaisesti. Sopimuskäytännön kirjavuudesta voidaan nostaa esiin eräs yksittäinen kiinnostava esimerkki, jossa *maankäyttömaksun* suorittamisajankohta ja -tapa on maankäyttösopimuksen ehdoin *sidottu* uuden rakennusoikeuden myötä *rakennettavien asuntojen* myöhempisiin *kauppahintoihin*.

*” -- Sopimuskorvauksen loppuosaa on sidottu myytyjen asuntojen velattomiin markkinaehtoisin myyntihintoihin tonttiosuuden kanssa siten, että Maanomistaja suorittaa Kaupungille sopimuskorvauksen, joka on seitsemän ja puoli (7,5) % sopimusalueelle toteutettavien asuntojen velattomista myyntihinnoista.*

*Sopimuskorvauksen loppuosaa maksetaan vuosittain toteutuneiden asuntojen kauppahintojen perusteella. Kaikkien kauppojen tulee olla markkinahintaisia ja normaalin kauppataavan mukaisia. -- ”.*

Maksuehto on kokonaisuudessaan tätä monimutkaisempi, mutta ajatus tässä lienee kuitenkin se, että maksun määrä elää myytyjen asuntojen hintojen mukana eli tavallaan kaupunki ja maanomistaja jakavat riskiä tulevien asuntojen hintakehityksestä. Maankäyttösopimustematiikan ohella huomionarvoista on, että samankaltaisia sopimuksenteon jälkeiseen kiinteistön arvonkehitykseen kytkeytyviä ehtoja on käytetty myös eräissä kiinteistön

<sup>56</sup> Ks. HE 167/2002 vp s. 23.

luovutussopimuksissa, joissa ei sinänsä ole kysymys maankäyttösopimuksista.<sup>57</sup> Tällainen on esimerkiksi seuraava ehto, jolla kauppahinta on määritelty tontille rakennettavaksi sal-  
littujen asuin- tai muiden rakennusten lopullisten myyntihintojen perusteella:

*”Tontin kauppahinta määräytyy kiinteistökaupan esisopimuksen mukaisesti  
Tontille rakennettavien asuinrakennusten ym. velattoman kokonaismyyntihinnan  
sekä Toteuttajan ostotarjouksessa ilmoitetun prosenttiosuuden perusteella siten,  
että Tontin kauppahinta on Tontille rakennettavien asuinrakennusten ym. velaton  
kokonaismyyntihinta kerrottuna ostotarjouksen mukaisella prosenttiluvulla.”<sup>58</sup>*

Eräisiin kaupunkien käyttämiin tontinluovutussopimukseen sisältyy lisäksi erilaisia lisäkaup-  
pahintaa koskevia ehtoja, joissa tontin luovutuksensaaja sitoutuu suorittamaan varsinaisen  
kauppahinnan lisäksi lisäkauppahintaa esimerkiksi tontin rakennusoikeuden myöhem-  
pien kaavoituksellisten muutosten perusteella. Tontinluovutusehdot eivät välittömästi liity  
maankäyttösopimukseen, mutta molemmissa ehdoissa on laajasti ottaen kysymys MRL:n  
mukaisen päätöksenteon piirissä muotoutuvasta rakennusoikeudesta ja sen vaikutuksista  
kunnan ja luovutuksensaajan välisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

1. Lisäkauppahinta, joka suoritetaan asemakaavassa osoitetun ja toteutu-  
neen rakennusoikeuden positiivisen erotuksen perusteella:

*”Mikäli pääkäyttötarkoituksen mukainen käytetty rakennusoikeus (rakennusoikeuteen  
laskettava ala) ylittää kauppahinnan perusteena käytetyn asemakaavan mukaisen  
rakennusoikeuden määrän (xxx kem-2), kaupungilla on oikeus periä lisäkauppahintaan  
ylityksen osalta xx €/kem-2.”*

2. Lisäkauppahinta, joka suoritetaan omistusoikeuden siirtymisen jälkeen  
rakennusoikeuden tai muun tontin arvoa lisäävän kaavamutoksen  
tms. perusteella:

*”Mikäli tontin käyttötarkoitus muuttuu tai rakennusoikeus nousee asemakaavan  
muutoksella tai poikkeusluvalla 10 vuoden kuluessa kaupanteosta, ostaja  
maksaa myyjälle uuden tilanteen mukaisen käyvän arvon mukaan määräytyvää  
lisäkauppahintaa. Lisäkauppahinta maksetaan kahden kuukauden kuluessa siitä, kun  
lisärakennusoikeuden tuottava päätös on tullut lainvoimaiseksi. Ostaja on velvollinen  
ilmoittamaan em. muutoksista myyjälle viipymättä.”*

57 Kauppakirjoissa on sovittu tavanomaisesti tontin kauppahinnasta ja sen suorittamistavasta. On sinänsä tavan-  
omaista, että kauppahinta saatetaan panna riippumaan tulevaisuuden tapahtumista silloin, kun esimerkiksi kaavoituksellinen tilanne on epävarma. Tässä tapauksessa kyse on kuitenkin lainvoimaisessa asemakaavassa määritellystä tontista, eikä siten samasta asiasta. Ks. Tepora ym. 2010 s. 112–114.

58 Esimerkki on eräästä selvitysaineistoon kuuluneesta kauppakirjasta. Kauppahintaehto on siteerausta laajempi ja yksityiskohtaisempi, mutta siteerattu kohta ilmaisee ehdon keskeisen ajatuksen. Kauppahintaehto sisältää lisäksi mm. ostajalle asetetun velvollisuuden myydä tontille rakennetut huoneistot vähintään käypään hintaan, millä ehdolla pyritään takaamaan myyjälle tietty vähimmäiskauppahinta tontista.

Nämä maankäyttösopimuksiin ja kiinteistön kauppasopimuksiin sisältyvät ajattelutavat maankäyttömaksujen ja kauppahintojen sitomisesta tulevaan maan ja asuntojen arvonkehitykseen ovat monella tavalla kiinnostavia ja innovatiivisia. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella näitä lähemmin esimerkiksi maakaaren valossa.<sup>59</sup> Sen sijaan voidaan todeta, että *maankäyttösopimukseen* sisällytettynä tällainen myöhempään arvonkehitykseen kytketty maankäyttömaksun maksuehto irtaantuu varsin paljon siitä MRL 12 a luvussa tarkoitettusta ajatuksesta, jonka mukaan maksuja voidaan periä pääsääntöisesti sillä perusteella, kuinka paljon kaupungille aiheutuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.

#### 4.4.2 Yleisten alueiden luovuttaminen

Maankäyttösopimuksissa sovitaan usein myös kunnan toteuttamisvastuun piiriin kuuluvien yleisten alueiden luovuttamisesta kunnalle. Luovutus voi tapahtua varsinaisen maankäyttömaksun lisäksi tai alueiden luovutuksilla voidaan suorittaa osa maankäyttömaksusta. Jos yleiset alueet edellytetään luovutettavaksi korvauksetta, ne ikään kuin merkitsevät lisämaksuvelvollisuutta varsinaisen maankäyttömaksun lisäksi. Tilanteessa, jossa yleisten alueiden luovutuksella maksetaan maankäyttömaksua, ei kyse ole lisämaksusta, jos rahamääräisestä maankäyttömaksua vastaavasti vähennetään luovutettavan yleisen alueen käyvän arvon määrällä.

Yleisten alueiden luovuttamien maankäyttösopimusten yhteydessä on monitahoinen kokonaisuus. Kunnalla olisi ilman maankäyttösopimusta oikeus saada katualueet korvauksetta omistukseensa ensimmäisen asemakaavan alueella, mutta ei asemakaavamuutosalueella. (MRL 94 §) Sen sijaan muut yleiset alueet eivät suoraan lain nojalla siirry kunnan omistukseen kummassakaan tapauksessa ilman vapaaehtoista kauppaa tai lunastusta.<sup>60</sup>

Vertailun vuoksi kehittämiskorvauksesta vähennetään MRL 91 c § 3 momentin mukaisesti MRL 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus. Katualueen ilmaislouutusvelvollisuutta koskevan MRL 94 §:n mukaan kunnalla on siis oikeus saada *ensimmäisen asemakaavan* osalta katualueet omistukseensa ilmaiseksi.<sup>61</sup> Tämä ei siten koske asemakaavamuutosalueita.

59 Esimerkiksi maakaaren 2 luvun 1 § mukaan kaupparajan määrämuotovaatimus edellyttää sitä, että kiinteistön kauppahinnan tulee käydä ilmi kaupparijasta. Kirjallisuuden mukaan riittävää on, että kaupparijassa esitetään kauppahinnan laskentakaava selvällä tavalla. Ks. Tepora ym. 2010 s. 112–114.

60 Maankäyttösopimuksissa sovitaan tyypillisesti myös yleisten alueiden siirtymisestä kunnan omistukseen. Sopimusteknisesti tällöin tehdään maankäyttösopimus ja kiinteistön kaupan esisopimus, joista jälkimmäisellä luovutetaan maankäyttösopimuksessa tarkoitetut yleiset alueet kunnalle.

61 Tästä katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta säädetään MRL 94 §:ssä, jonka mukaan "Kun asemakaava hyväksytään alueelle, jolla ei ole ollut asemakaavaa, kunta saa omistukseensa katualueen, joka ei sille ennestään kuulu, kiinteistönmuodostamislain mukaisella kiinteistötoimituksella."



Eräissä sopimuksissa maankäyttömaksu on sovittu suoritettavaksi kaupungille luovutettavina määrälaina tai muina luovutuksina siten, että luovutusten arvot ylittävät maankäyttömaksun määrän, jolloin kaupunki maksaa *välirahaa* tai *korvausta* erotuksesta maanomistajalle. Tällaisissa sopimuksissa kaupungille luovutettavien alueiden euromääräiset arvot on määriteltä varsin tarkasti sopimuksessa.

Huomionarvoista on myös se, että katujen ohella muita yleisiä alueita ovat MRL 84 § 1 momentin mukaan torit, liikennealueet, virkistysalueet sekä näihin rinnastuvat kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön toteutettavaksi tarkoitetut alueet. Nämä eivät pääsääntöön mukaan siirry korvauksetta kunnan omistukseen, vaan kunnalla on oikeus lunastaa ne MRL 96 §:n nojalla, jolloin kunnan tulee suorittaa alueista lunastuslain 30.1 §:ssä tarkoitettu luovutettavan kohteen käypään hintaan perustuva lunastuskorvaus. Sama koskee niin sanottua yleisen rakennuksen asemakaavan mukaista tonttia eli ”Y-tonttia”, jolla tarkoitetaan asemakaavassa kunnan laitokselle tai kunnan muihin tarpeisiin taikka valtiolle tai kuntayhtymälle tarkoitettua rakennustonttia.<sup>62</sup>

Maankäyttösopimuksilla voidaan sinänsä sopia yleisten alueiden luovuttamisesta, mutta sopimuksen sopimus- ja hallinto-oikeudellista kohtuullisuutta tulee arvioida tällöin suhteessa siihen, millä tavalla kunnalla olisi oikeus saada alueet omistukseensa ilman maankäyttösopimusta. Katualueen osalta kunnalla on oikeus lunastaa alueet omistukseensa MRL 104.3 §:n mukaan siten kuin lunastuslaissa (603/1978) korvauksen perusteista on säädetty. LunL 30.1 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (*kohteenkorvaus*). Muiden yleisten alueiden osalta kunnalla on oikeus lunastaa ne MRL 96 §:n edellytysten täytyessä, jolloin niin ikään sovelletaan LunL 30.1 §:ssä tarkoitettua vaatimusta käyvän hinnan mukaisen täyden korvauksen suorittamisesta. Rationaalisesti toimiva maanomistaja ei luovuttane tällaisia yleisiä alueita korvauksetta maankäyttömaksun *lisäksi*, ellei tätä sopimuksen syntymiseksi edellytetä.

Koska liki kaikissa käytössäni olleissa maankäyttösopimuksissa on ollut kyse asemakaavamuutoksesta, maanomistajalla ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta luovuttaa katuja tai muita yleisiä alueita korvauksetta kaupungille. Estettä ei toisaalta ole sopia siitä, että yleisten alueiden tai myös esimerkiksi Y-tonttien ”korvauksettomalla” luovutuksella maksetaan osa maankäyttökorvauksesta. Tällöin näiden alueiden käyvät arvot tulee kuitenkin vähentää täysimääräisesti maankäyttökorvauksesta. Näin käytännössä useissa tapauksissa näytetään sovitun. Eräissä maankäyttösopimuksissa on kuitenkin edellytetty, että maanomistajan tulee luovuttaa maankäyttömaksun *lisäksi* kaikki asemakaavassa osoitetut yleiset alueet korvauksetta kaupungille siihen rajaan saakka, joka vastaa puolta (50 %)

62 Y-tonteilla tarkoitetaan yleisten rakennusten kuten koulujen tai pysäköintilaitosten tontteja. Näillä harjoitettava toiminta on usein sellaista, joka on säädetty kunnan tai valtion toteuttavaksi.

maanomistajan omistaman maan pinta-alasta asemakaava-alueelle kuitenkin siten, että pinta-ala ei saa olla maanomistajan asemakaavassa saamaa rakennusoikeutta suurempi.

Yleisten alueiden korvauksetonta luovuttamista *asemakaavamuutoksissa* voidaan pitää oikeudellisesti varsin ongelmallisena, jos tällaista edellytetään varsinaisen maankäyttömaksun suorittamisen *lisäksi*. Oikeastaan voidaan sanoa, että tällaiset maankäyttösopimuksiin sisältyvät sopimusehdot ovat ristiriidassa MRL 12 a luvun sekä laajemmin maankäyttö- ja rakennuslain yleisten alueiden hankintaa koskevien säännösten kanssa.

#### 4.4.3 Osallistuminen kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien tehtävien toteuttamiseen

Pääsäännön mukaan kunnan *maankäyttö- ja rakennuslaista* johtuvana velvollisuutena on toteuttaa asemakaava-alueella olevat kadut ja muut yleiset alueet kuten torit ja virkistysalueet<sup>63</sup>. (MRL 12 luku) Muun lainsäädännön nojalla kunnalla saattaa olla velvollisuus järjestää esimerkiksi päivähoito-, koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluita taikka osallistua näiden tuottamiseen. On myös lukuisia sellaisia palveluita, joita kunta voi halutessaan järjestää, joihin sillä ei kuitenkaan ole laista johtuvaa ehdotonta velvollisuutta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi liikunta- ja uimahallit. Kunnalla ei kuitenkaan ole näiden säännösten perusteella lähtökohtaista velvollisuutta *omistaa ja rakentaa* palveluiden tuottamiseen tarvittavia rakennuksia ja alueita, vaan se voi hankkia palvelun muulta taholta.

Sopimuskäytänteiden valossa on vaikea sanoa, missä määrin maankäyttömaksuissa tai muissa sopimusvelvoitteissa on kysymys maanomistajan osallistumisesta joko itse rakentamalla tai osallistumalla kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sellaisten rakennustöiden tekemisen tai palveluiden toteuttamisen osalta, jotka kuuluvat kunnan vastuulle muun lainsäädännön nojalla. Suppeimmissa sopimuksissa ei tällaisia velvoitteita ainakaan nimenomaisesti näyttäisi sovitun. Toisaalta sopimuksissa ei myöskään määritellä sitä, mihin maksuja käytetään, jolloin varojen lopullista käyttökohdetta on vaikea arvioida. Toisaalta eräissä laajahkoissa yhteistyö-, hanke- ja toteuttamissopimuksissa on sovittu siinä määrin laajasti erilaisista osapuolten välisistä velvoitteista, että arviointi on tältäkin kannalta vaikeaa.

MRL 12 a lukua koskevassa hallituksen esityksessäkin on todettu maankäyttösopimuksin voitavan sopia maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotijä ja muiden vastaavien palveluiden toteuttamiseen<sup>64</sup>. Sikäli kuin sopimuksissa on sovittu siitä, että maankäyttösopimuksen yksityinen sopimusosapuoli suorittaa maankäyttömaksun osittain tai kokonaan rakennustöillä, saattaa tämä kuitenkin muodostua ongelmalliseksi. Kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvat rakennustyöt saattavat tulla arvioitaviksi hankintalaissa

63 Eräissä poikkeustapauksissa on mahdollista siirtää toteuttamisvastuu maanomistajalle (MRL 91 §).

64 Ks. HE 167/2002 vp s. 22–23.

(1397/2016) tarkoitettuina julkisina hankintoina, jotka tulee erikseen kilpailuttaa. Näin ollen maankäyttömaksun suorittamisesta esimerkiksi päiväkodin rakennustöinä ei voida sopia suoraan maankäyttösopimuksella valitun sopimuskumppanin kanssa. Kilpailuttamisvelvollisuus voi koskea myös esimerkiksi kadunrakentamistöitä tietyin edellytyksin.<sup>65</sup>

Vertailun vuoksi Ruotsissa ja Norjassa on maankäyttösopimusten osalta sisällytetty maiden suunnittelu- ja rakennuslakeihin kiellot sisällyttää maankäyttösopimukseen yksityisen velvollisuus tällaisten sosiaalisen infrastruktuurin rakentamiseen taikka velvoitteita, jotka koskevat palveluita, jotka kunnan on muun lain nojalla toteutettava.

## 4.5 Vakuusjärjestelyt

Maankäyttösopimukseen sisältyy liki poikkeuksetta yksityisen sopimuskumppanin velvollisuus asettaa vakuus maankäyttömaksun suorittamisen varalle. Eräässä kaupungin ja valtion välisessä maankäyttösopimuksessa vakuutta ei edellytetty. Sopimuskäytännön perusteella näyttää siltä, että vakuus sovitaan usein vähintään maankäyttömaksun suuruiseksi, ja hieman suuremmaksi – käytännössä noin 1,1–1,2-kertaiseksi maankäyttömaksuun suhteutettuna. Vakuus näyttäisi useimmissa tapauksissa olevan pankkitakaus, kiinnitys tonttiin tai muu vakuus, mutta joka tapauksessa maankäyttömaksujen ollessa varsin suuria myös vakuuden arvo tai mahdollisesta takauksesta aiheutuvat kustannukset saattavat olla vastaavasti varsin suuria. Seuraavassa voidaan tuoda esiin eräitä tyypillisiä vakuusehtoja

*”Sopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi kiinteistönomistaja luovuttaa kaupungille 2.200.000 euron suuruisen vakuuden. Kaupungin hyväksymä vakuus kuitataan vastaanotetuksi tämän sopimuksen allekirjoituksin.”<sup>66</sup>*

*”Maanomistaja luovuttaa kaupungille sopimuskorvauksen maksamisen ja muiden sopimusvelvoitteiden täyttämisen vakuudeksi kaupungin hyväksymät panttikirjat tai muun kaupungin hyväksymän vakuuden, joka on suuruudeltaan 1,2 kertaa sopimuskorvauksen määrä (12 543 600 euroa). - -*

*Kaupunki palauttaa vakuuden, kun sopimuskorvaus on tullut suoritetuksi ja valtion tukema vuokra-asuntotuotantovelvoite on täytetty kohdan 5. mukaisesti tai sopimus raukeaa. Valtion tukeman vuokra-asuntovelvoitteen vakuuden suuruus on vähintään 3 000 000 euroa.”<sup>67</sup>*

65 Ks. Ekroos – Majamaa 2018 s. 495–496 ja laajemmin Hakkola LM 2007 s. 723–745.

66 Vakuuden määrä vastasi tässä sopimuksessa maankäyttömaksun määrää.

67 Sopimusehdon mukaan vakuutta ei asetettu vain maankäyttömaksun, vaan myös eräiden muiden sopimusvelvoitteiden täyttämisen vakuudeksi.

Vakuuden asettamisesta ei ole säännöksiä MRL 12 a luvussa. Myöskään kehittämiskorvauksen osalta ei tunneta erityisestä kiinteistöön kohdistuvaa vakuusjärjestelyä, eikä suoraan laista johdu esimerkiksi (lakisääteistä) kiinteistöpanntioikeutta kehittämiskorvauksen maksamisen vakuudeksi. Sen sijaan MRL 91 i §:ssä on säädetty, että

*"- - kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaa se, joka omistaa alueen kehittämiskorvauksen määräämisajankohtana tai se, jolle alue on tältä siirtynyt vastikkeettomalla saannolla."<sup>68</sup>.*

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun järjestelmässä ei siten voida yksipuolisesti muodostaa kiinteistöön kohdistuvaa maakaaren (540/1995) 17 luvussa tarkoitettua kiinteistöpanntioikeutta tai muutakaan *esinevakuusoikeutta* kehittämiskorvauksen suorittamisen vakuudeksi ilman osapuolten sopimusta. Toisaalta kiinteistö asiallisesti vastaa omistajansa kehittämiskorvausvelasta sikäli tehokkaasti, että maksamatta oleva kehittämiskorvaus voidaan periä kiinteistön omistajalta ilman erillistä tuomiota suoraan siten kuin laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) säädetään (MRL 91 j § 3 ja 5 momentit).

Vakuuden ottamisen keskeisin perustelu lienee yksityisen sopimuskumppanin konkurssi tai muu maksukyvyttömyys asemakaavan lainvoimaistumisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kuin koko maankäyttömaksu on tullut suoritetuksi. Vakuuden ottamisessa on toisaalta huomattava se, että pankkitakaus merkitsee kustannusta sopimuskumppanille. Jos vakuudeksi annetaan panttioikeus kiinteistöön parhaalla etusijalla, tämä vähentää kiinnityssumman määrällä mahdollisuutta käyttää kiinteistöä rakennushankkeen rahoituksen vakuutena, jolloin vastaava vakuus on hankittava muulla tavalla. Euromääräisesti suurilla vakuussummilla saattaa olla myös vaikutusta rakennusalan toimijoiden kilpailuedellytyksiin ja rakennushankkeiden kannattavuuteen.

Näyttää siltä, että sopimuskäytännössä vakuutta ei sovita vain maankäyttömaksun, vaan usein myös *muiden maankäyttösopimusvelvoitteiden* täyttämiseksi. Riippuen siitä, kuinka paljon maankäyttösopimus sisältää muita kuin maankäyttömaksuja koskevia ehtoja, vaatimuksella voi sopimusehdoista riippuen olla merkittävä vaikutus vakuuden vapauttamisajankohtaan. Vapauttamisajankohdalla puolestaan on vaikutuksia vakuuden antamisesta aiheutuviin välittömiin ja välillisiin rahoituskustannuksiin. Joissakin tapauksissa pelkkä sopimussakko saattaisi olla riittävä keino muiden sopimusvelvoitteiden kuin maankäyttömaksun maksamisen täyttämisen tehostajaksi. Huomionarvoista on, että

<sup>68</sup> Vastikkeettomia saantoja ovat esimerkiksi perintö, lahja tai ositus.

käytännössä vain yksityinen sopimuskumppani asettaa vakuuden, ei kunta, vaikka sopimuksessa sinänsä saattaa olla sovittu merkittäviä taloudellisia velvoitteita molemmille osapuolille<sup>69</sup>.

On sinänsä selvää, että myös erilaisten vakuusjärjestelyiden sopimusoikeudellinen pätevyys ja kohtuullisuus (erit. OikTL 33 § ja OikTL 36 §) samoin kuin kysymys hallinto-oikeudellisen (HL 6 §) harkintavallan rajoista voivat tulla arvioitavaksi tapauskohtaisesti.

## 4.6 Yhteenveto

Väliyhteenvetona sopimuskäytänteistä voidaan todeta, että maankäyttösopimuksin sovi-  
taan useista sellaisista asioista, joita ei MRL 12 a luvussa sellaisenaan ole säännelty. Näitä  
ovat esimerkiksi sopiminen maankäyttömaksuille suoritettavista vakuuksista. Toisaalta  
näyttää siltä, että sopimuksissa sovitaan (MRL 91 b 3 momentin nojalla) varsin suuressa  
määrin toisin kuin esimerkiksi MRL 12 a luvun mukaan voitaisiin kehittämiskorvauksen  
osalta menetellä. Vaikuttaa myös siltä, että maankäyttömaksu määrittellään pitkälti ton-  
tin arvonnousun perusteella ilman pyrkimystä tuoda esiin niitä kustannuksia, joita varten  
maksuja varsinaisesti peritään. Näiltä osin maankäyttösopimukseen perustuvien maankäyt-  
tömaksujen perimiskäytäntö näyttää irtaantuneen voimakkaammin kustannuksiin sidotun  
kehittämiskorvauksen määräämisen perusteista. Sopimuskäytänteiden oikeudellisessa ar-  
vioinnissa on huomioitava, että kyse ei ole tasavertaisten sopimuskumppaneiden välisestä  
asetelmasta, vaan kunnalla on julkisen vallan käyttäjänä oikeudellisesti vahvempi asema.

---

69 Sopimustasapainon kannalta voidaan tietysti kysyä, miksi vakuus asetetaan sopimuksissa liki poikkeuksetta vain yksityisen sopimuskumppanin velvoitteiden vakuudeksi. Maankäyttösopimukseen sisältyy usein myös merkittäviä kunnalle asetettuja velvoitteita yhdyskuntatekniikan rakentamisesta, jolloin jonkinlaisen vakuuden asettaminen näiden velvoitteiden täyttämisen vakuudeksi voisi olla perusteltua. Yksipuolisuudelle voidaan esittää ainakin se perustelu, että kuntaa ei voida asettaa konkurssilain (120/2004) 1 luvun 3 § 2 momentin mukaan konkurssiin ja kunta voi rahoittaa toimintaansa viimekädessä verotuksella. Toisaalta vakuuksia ja erilaisia takauksia ei aseteta yksinomaan maksukyvyttömyyden, vaan osittain myös sen varalle, että vakuuden kautta erilaisten velvoitteiden täytäntöönpano on menettelyllisesti helpompaa.

## 5 Sopimisen ja maankäyttömaksujen muita tyyppitilanteita

### 5.1 Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun nojalla perittävien maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten kannalta voidaan sopimuskäytännön perusteella nostaa esiin eräitä tyyppitilanteita, joissa ei lainkaan tai kaikilta osin sovelleta MRL 12 a lukua tai jollaisia ei nimenomaisesti ole pidetty silmällä lukua säädettäessä. Tilanteissa on kuitenkin rakenteellisesti kysymys varsin samankaltaisesta asetelmasta kuin sellaisessa tyyppillisessä maankäyttöso-  
pimusasetelmassa, jossa kunta tekee maankäyttöso-  
pimuksen yksityisen maanomistajan kanssa asemakaavan tai sen muutoksen yhteydessä rakennusoikeudesta aiheutuvan hyö-  
dyn ja kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakamisesta.

### 5.2 Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

Maankäyttöso-  
pimus voidaan MRL 91 b § 2 momentin mukaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Saman mo-  
mentin toisen virkkeen nojalla on *tätä ennen* kuitenkin mahdollista sopia osapuolia sito-  
vasti kaavoituksen käynnistämisestä eli tehdä ns. *kaavoituksen käynnistämissopimus*. Kaa-  
voituksen käynnistämissopimukset ovat laajasti ottaen MRL 91 b §:ssä tarkoitettuja maan-  
käyttöso-  
pimuksia, mutta niiden tekemisen perimmäinen tarkoitus on hieman erilainen.

Käytännöt kaavoituksen käynnistämissopimusten käyttämisen osalta vaihtelevat. Esi-  
merkiksi Jyväskylän, Porvoon, Tampereen, Järvenpään ja Turun kaupungit tekevät käyn-  
nistämissopimuksia. Sen sijaan Helsinki, Vantaa, Hyvinkää ja Espoo eivät tee. Toisaalta  
kaavoituksen käynnistämistä koskevia sopimuselementtejä saattaa sisältyä otsikoltaan  
muun tyyppisiin sopimuksiin. Esimerkiksi Vantaalla kaavoituksen käynnistämisestä sovi-  
taan usein osana yhteistyösopimuksia, jolloin yhteistyösopimukseen tulee *kaavoituksen*

*käynnistämistä koskevilta osin sovellettavaksi mm. MRL 91 b § 2 momentin toisesta virkkeestä ilmenevä lähtökohtainen sitovuus.*

Kaavoituksen käynnistämissopimusten laajuudet ja sisällöt saattavat vaihdella merkittävästi, mutta tyypillisesti sopimukset sisältävät ehtoja ainakin sopimuksen kohteena olevan alueen määrittelystä, tavoiteaikataulusta, osapuolten tehtävienjaosta, ulkopuolisten selvitystöiden tilaamisesta ja näistä aiheutuvien kustannusten jaosta sekä oikeuksista suunnittelumateriaaliin. Sopimuksissa kaupunki usein perii lisäksi MRL 59 §:ään viitaten asema-kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuvat kustannukset omien taksojensa mukaisesti. Kustannukset voivat käsittää varsinaisen valmistelutyön lisäksi esim. suunnittelun johtamisesta ja avustavista tehtävistä aiheutuvat kustannukset tuntilaskutukseen perustuen.

Osa sopimuksista on sisällöllisesti jo varsin laajoja sisältäen maanomistajan kaavoitettavaksi suunnitellun alueen rakennusoikeuden määrällisiä (kem-2) tavoitteita esimerkiksi alueen voimassa olevan yleiskaavan mahdollistamaan rakentamiseen viitaten. Samalla kaupungin tavoitteet on myös saatettu ilmaista niin ikään jo varsin konkreettisesti esimerkiksi alueen hallintamuotojen, liikennejärjestelyiden ja tulevan maankäytöllisen luonteen osalta. MRL 12 a luvun mukaisesta maankäyttökorvauksesta ei näyttäisi olevan mainintoja, vaikka arvioita rakennusoikeuden kerrosneliöhinnoista on jo saatettu esittää. Usein on vain todettu, että kaavoituksen edetessä osapuolet tulevat solmimaan maankäyttösopimuksen.

Kaiken kaikkiaan osa kaavoituksen käynnistämissopimuksista on muutaman sivun mittaisia varsin tiiviitä asiakirjoja, osa jo pikemmin eräänlaisia maankäyttösopimuksen ”esisopimuksia”, joissa on jo pitkälle hahmoteltu myös kaavan toteuttamiskysymyksiä, ja jotka kaavoituksen edetessä tultaneen sellaisenaan sisällyttämään maankäyttösopimukseen taikka muuhun tulevan kaavan toteuttamista koskevaan sopimukseen.

Oikeudellisesti tärkeä kysymys koskee MRL 91 b §:n ilmaisua, jonka mukaan kaavoituksen käynnistämisestä voidaan sopia osapuolia *sitovasti*. On selvää, että sopimuksella ei voida sopia osapuolia sitovalla tavalla mahdollisesti tulevan *kaavan* sisällöstä. Sen sijaan kysymys on sopimuksen sopimusoikeudellisesta sitovuudesta sekä siten mahdollisessa sopimusrikkomustilanteessa sopimuksen *sopimusoikeudellisista* seuraamuksista. Hallituksen esityksen mukaan kunnan korvausvastuu voi kuitenkin koskea vain sopimuskumppanille syntyneiden kustannusten, mutta ei syntyneenä jääneen rakennusoikeuden korvaamista<sup>70</sup>.

Sopimuskäytännön valossa näyttäisi siltä, että useissa kaavoituksen käynnistämissopimuksissa on sovittu siitä, että osapuolilla ei ole korvaus- tai muitakaan vaateita toisiaan kohtaan, jos kaavoitusprosessi ei lopulta etene sen pidemmälle. Niin ikään näyttäisi siltä, että

<sup>70</sup> Ks. HE 167/2002 vp s. 21.

usein on sovittu erilaisten selvittely- yms. kustannusten jäävän osapuolten itsensä kannettaviksi. Vastuu- ja korvauskysymys ei siten lähtökohtaisesti näyttäisi aktualisoituvan<sup>71</sup>. Eräänä yksittäisenä esimerkkinä voidaan esittää seuraava ehto.

*”6. Toiminta tilanteessa, jossa asemakaava ei tule voimaan*

*Mikäli käynnistettävä asemakaavoitus ei johda asemakaavan voimaantuloon, pitää hakija asemakaavan valmisteluvaiheen kustannukset omana vahinkonaan.”<sup>72</sup>*

Edellä mainittu ei kuitenkaan tarkoita, etteikö osapuolille voisi joissakin tilanteissa johtua sopimusoikeudellisia seuraamuksia puolin ja toisin *yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden* pohjalta. Vastuu voi syntyä sekä silloin, kun käynnistämissopimusta koskeva nimenomainen sopimusasiakirja on tehty ilman kannanottoa sopimusoikeudelliseen sitovuuteen, että silloin, kun asiakirjaa ei ole tehty, mutta osapuolet ovat jo neuvotelleet sopimuksen aikaansaamiseksi riittävän pitkälle menevällä tavalla ja tästä on aiheutunut kustannuksia.<sup>73</sup>

Käytössäni olleiden käynnistämissopimusten valossa näyttäisikin siten siltä, että sinänsä kaavoituksen käynnistämissopimuksiksi otsikoidut sopimukset ovat ehtojensa puolesta pikemmin *vain* yhteistä tahtotilaa ilmentäviä asiakirjoja ilman, että ne synnyttäisivät osapuolille korvausvelvoitteita puolin ja toisin kaavoitusprosessin mahdollisesti keskeytyessä.

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa on mahdollista pohtia kysymystä siitä, missä määrin ja kuinka *pakottavasti*<sup>74</sup> MRL 91 b §:n käynnistämissopimussopimuksesta johdettavista oikeuksista ja velvoitteista nähdään tarkoituksenmukaiseksi säätää. On yhtäältä otettava huomioon, että kunnan käsi ei kaavoituksen suhteen sidota liian pitkälle menevällä sidonnaisuudella ja siten vaaranneta kaavoja koskevien oikeudellisten vaatimusten toteutumista (esim. MRL 54 §). Toisaalta on turvattava sopimuskumppanin luottamus ja suunnitteluun mahdollisesti uhratut merkittävätkin kustannukset, jotka koituvat tämän tappioksi, jos kaavoitus ei etenekään suunnitellulla tavalla. Huomioon on otettava se, että kyse ei lähtökohtaisesti ole *oikeudellisen vallankäytön* kannalta tasavertaisista sopimuskumppaneista.

71 Eri asia on, millä tavalla on sopimusoikeudelliselta kannalta arvioitava tällaisten ehtojen pätevyyttä.

72 Kyse on eräästä selvitysaineistoon kuuluneesta sopimuksesta. Varsin samankaltaisia vastuunrajausehtoja sisältyy myös muiden kaupunkien käyttämiin kaavoituksen käynnistämissopimusten ehtoihin. Koska kaavoituksen käynnistämissopimusten keskeisin oikeudellinen sitovuuselementti voi koskea puolin ja toisin kaavoituksen valmistelussa aiheutuvien kustannusten korvaamista, tällainen sopimusehto käytännössä tarkoittaa, että käynnistämissopimuksella ei ole juurikaan oikeusvaikutuksia. Eri asia on, että tällaisen vastuunrajausehdon kohtuullisuutta voidaan arvioida esimerkiksi OikTL 36 §:n kannalta. Sopimusoikeudellisen arvion kannalta merkityksetöntä ei voi myöskään olla se syy, minkä johdosta kaava ei tule voimaan.

73 Ks. Ekroos – Majamaa 2018 s. 491 ja yleisemmin sopimusoikeuden kannalta Hemmo 2006 s. 133–138.

74 Sikäli kuin tämä nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi, pakottavuutta voitaisiin sääntelyteknisesti lisätä esimerkiksi säätämällä käynnistämissopimuksen tekeminen joissakin tapauksissa pakolliseksi ja että sopimuksessa ei voida rajoittaa vastuuta niin sanotun negatiivisen sopimusedun korvaamisesta.



### 5.3 Maksujen periminen poikkeamisrakentamisessa

Haluttaessa rakentaa asemakaava-alueella määrällisesti enemmän tai käyttötarkoitukseltaan muuta kuin mitä voimassa olevassa asemakaavassa on säädetty, on rakentamisen mahdollista toteuttaa joko poikkeamalla MRL 23 luvun säännösten nojalla asemakaavasta tai muuttamalla asemakaavaa. Menettelyllisesti asemakaavamuutos on raskaampi kuin poikkeamispäätös ja rajanveto sen suhteen, milloin muutos edellyttää asemakaavamuutosta poikkeamisen sijaan, on jossain määrin tulkinnanvarainen ja tapauskohtainen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:ssä ilmaistaan *asemakaavasta merkittävää hyötyä* saavan maanomistajan periaatteellinen velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. MRL 91 b § 1 momentissa puolestaan ilmaistaan *kunnan* mahdollisuus tehdä *kaavoitukseen* ja *kaavojen* toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Säännösten sanamuotojen mukaan periaatteellinen velvollisuus koskee vain *asemakaavasta* aiheutuvaa merkittävää hyötyä, mutta sopimuksia voitaneen tehdä myös koskien yleiskaavoja ja muitakin *kaavoja* sikäli kuin tarvetta sopimiselle on<sup>75</sup>. Käytännössä kaavoituksen käynnistämissopimuksia tehdään ainakin tuulivoimaosayleiskaavojen laadinnan yhteydessä. Sopimuksen tarpeellisuus ja mielekkyys kytkeytynevät siihen, voidaanko sopimisen kohteena olevalla kaavalla luoda tavoiteltua rakennusoikeutta ja aiheutuuko kaavan laadinnasta ja toteuttamisesta kunnalle kustannuksia<sup>76</sup>.

On selvää, että *kehittämiskorvausta* ei voida MRL 12 a luvun mukaan määrätä muiden kaavojen kuin asemakaavan tuottaman merkittävän hyödyn perusteella. Niin ikään maankäyttömaksua ei voida periä maankäyttösopimuksin eikä kehittämiskorvausta määrätä MRL 12 a luvun nojalla silloin, kun tontin arvonnousun nähdään perustuvan MRL 23 luvussa tarkoitettuun poikkeamispäätökseen taikka MRL 137 §:ssä tarkoitettuun suunnittelutarveratkaisuun, joiden myötä kiinteistön oikeudelliset rakentamismahdollisuudet saattavat lisääntyä merkittävästi. MRL 12 a luvun maksu- ja korvausjärjestelmää voidaan siten soveltaa vain kaavoituksen yhteydessä ja kehittämiskorvaustakin *vain asemakaavoituksen* yhteydessä. Näin asiaa on arvioitu myös oikeuskäytännössä (KHO 2016:89).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2016:89 katsonut muun ohella, että MRL 91 a §:ssa ilmaistu asemakaavasta merkittävää hyötyä saaneen maanomistajan periaatteellinen velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ei tarkoita sitä, että maanomistajalta voitaisiin periä rakennusoikeudesta maksuja

<sup>75</sup> MRL 91 b §:ssä on maankäyttösopimuksen osapuolista mainittu vain *kunta*, mutta ei sitä, kuka voi olla sopimuksen toisena osapuolena. Sääntelytapa mahdollistaa siten sen käytännössäkin esiintyvän ilmiön, että maankäyttösopimuksen kohteena voi olla sellaisen alueen asemakaavoittaminen, josta kunnan sopijakumppani omistaa vain osan, tai äärimmäisessä tapauksessa vain minimaalisen osan.

<sup>76</sup> MRL 77 a §:n nojalla yleiskaavaa voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena sellaisella tavalla, että tuulivoimarakentamisen *kaavoitukselliset* edellytykset tulevat yleiskaavalla sitovasti ratkaistuksi eli toisin sanoen oikeus tuulivoimalan rakentamiseen määritellään sitovalla tavalla yleiskaavalla.

myös muissa kuin asemakaavoitustilanteissa. Asiassa kaupunki oli edellyttänyt maksun suorittamista asemakaavasta myönnetyn poikkeamisluvan edellytyksenä.

KHO:n mukaan kaupungin menettely johti siihen, että MRL 12 a luvussa säädetty menettelyvaatimukset syrjäytettiin, minkä johdosta maankäyttösopimuksen hyväksymistä koskeva päätös kumottiin. KHO katsoi myös, että kaupunki oli käyttänyt harkintavaltaansa väärin, koska peritty maksu oli mitä ilmeisimmin vain kaupungille suoritettavaa korvausta omistajan saamasta lisärakennusoikeudesta ilman, että maksulla olisi ollut konkreettista yhteyttä kaupungille aiheutuviin kustannuksiin.

Selvityksen taustaineistoon sisältyy maapoliittisia ohjelmia, muita viranomaisasiakirjoja ja maankäyttösopimuksia, joissa osassa melko selkeästi ilmoitetaan, että maankäyttömaksuja peritään myös silloin, kun kyse on asemakaavasta poikkeamalla muodostuvasta rakennusoikeuden lisäyksestä tai käyttötarkoituksen muutoksesta. Puhtaasti näitä asiakirjoja tarkastelemalla voidaan todeta, että niissä ilmoitetut menettelytavat ovat ongelmallisia, elleivät jopa suoraan vastoin sitä, millä tavalla KHO on MRL 12 a luvun säännöksiä tulkinut ja millä tavalla erilaisiin rakennusoikeudesta perittäviin maksuihin oikeuskäytännössä on varsin vakiintuneesti suhtauduttu. Esimerkkeinä voi esittää seuraavat varsin tyypilliset maininnat sopimusehdoista ja maapoliittisista ohjelmista.

*"- - Korvaus tulee maksaa neljän kuukauden kuluessa siitä, kun kaavamuutos on saanut lainvoiman tai vastaavanlaiselle rakentamiselle tai sen osalle on myönnetty poikkeamispäätös. - -"*

*"- - maankäyttösopimuksilla on sovittu korvauksia tilanteissa, joissa asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta tai rakennusoikeudesta on poikkeamisluvalla myönnetty maanomistajaa hyödyttävä poikkeus."*

*"Kun asemakaavan muutoksesta tai vastaavasta poikkeamisluvasta koituu maanomistajalle merkittävää hyötyä (esim. käyttötarkoituksen muutos, rakennusoikeuden lisäys) edellytetään, että maanomistajan kanssa neuvotellaan maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa tarkoitettu maankäyttösopimus. - - Niissä tilanteissa, joissa sopimukseen ei päästä, maanomistajan maksettavaksi määrätään kehittämiskorvaus tai keskeytetään asemakaavatyö tältä osin. - - korvaus on pääsääntöisesti 30 % asemakaavan aiheuttamasta maan arvonnoususta. - -"*

*"Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu tulee ottaa huomioon myös myönnettäessä poikkeamia asemakaavasta. Mikäli myönnettävä poikkeaminen (rakennusoikeuden ylitys, käyttötarkoituksen muutos tms.) johtaisi asemakaavamuutoksella toteutettaessa maankäyttösopimuskorvauksiin, tulee aina käynnistää asemakaavoitus, ellei*

*maanomistajien yhdenvertaista kohtelua voida tässä suhteessa muilla tavoin laillisesti toteuttaa.”*

*”Maankäyttösopimuksia tehdään pääsääntöisesti asemakaavamuutosten yhteydessä, mutta myös ensikertaisen kaavoituksen yhteydessä sekä poikkeuslupatapauksissa. Maankäyttösopimusten tulee olla tarkoituksenmukaisia kunnalle.”*

Näyttää siltä, että ainakin joissakin tapauksissa maksuja peritään edelleen poikkeamisrakentamisen yhteydessä. Toisaalta näyttää siltä, että joissakin tapauksissa kaupunki kieltäytyy poikkeamisluvan myöntämisestä, jos poikkeamisluvasta aiheutuu ”merkittävää hyötyä”. Ilmeisesti joissakin tapauksissa käytetään asemakaavamuutosta poikkeamisen sijaan, vaikka kyse olisi poikkeamalla mahdollisesta rakentamisesta, sillä perusteella, että näin voidaan periä maankäyttömaksu. Kaikki menettelytavat ovat oikeudelliselta kannalta ongelmallisia, koska niissä joko peritään maksua silloin, kun sitä oikeudelliselta kannalta ei saisi periä, taikka vaihtoehtoisesti saman asian kääntöpuolena kieltäydytään poikkeamisen myöntämisestä sillä perusteella, että maksua ei voida oikeudelliselta kannalta periä.

Kysymys maankäyttömaksujen perimisestä poikkeamisrakentamisen yhteydessä asema-kaava-alueella tulisi ratkaista maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa.

## 5.4 Täydennysrakentaminen kaupungin vuokratontilla

Käytännössä on yleistä, että täydennysrakentaminen tapahtuu kunnan omistamalla vuokratontilla, jolla on vuokralaisen omistamia rakennuksia. Rakentaminen voi tapahtua olemassa olevan käyttämättömän rakennusoikeuden puitteissa, mutta usein se edellyttää kaupungin myöntämää poikkeamislupaa voimassa olevasta asemakaavasta tai asemakaavamuutosta. Asetelmaan ei lähtökohtaisesti sovelleta MRL 12 a luvun säännöksiä maankäyttösopimuksista tai kehittämiskorvauksista, eikä kaavamuutoksen yhteydessä käytännössä tehdä maankäyttösopimusta<sup>77</sup>. Kaupungin vuokratontille laadittavan asemakaavamuutoksen tuottamien hyötyjen ja kustannusten jaossa on kuitenkin tiettyjä *rakenteellisia samankaltaisuuksia* asetelmaan, jossa on kyse yksityisen omistamasta maapohjasta.

Kustannusten ja hyötyjen jakamisesta ei siten ole olemassa nimenomaisia säännöksiä, vaan menettelytavat on kehitetty käytännössä. Näiltä osin voidaan viitata esimerkiksi Helsingin kaupungin käytänteisiin, joista käy ilmi, että kaupungin vuokratontilla tapahtuva

<sup>77</sup> Kaupunki on maapohjan omistaja, jolloin se tekisi maankäyttösopimuksen lähtökohtaisesti itsensä kanssa samalla kun se päättää lisärakentamisen edellyttämästä poikkeamisesta tai asemakaavamuutoksesta. Sopimuksen tekeminen olisi tietyllä tavalla tarpeetonta, koska lisärakentamisesta aiheutuvat hyödyt ja kustannukset kohdentuvat muodollisen lähtökohdan mukaan samalle taholle eli kunnalle itselleen.

maankäyttömaksumekanismi etenee varsin eri tavalla kuin yksityisen omistamalla tontilla. Varsin samankaltainen mekanismi vaikuttaisi olevan käytössä Tampereella.

Kaavamuutoksen yhteydessä vuokramiehen kanssa neuvotellaan ns. täydennysrakentamiskorvauksesta. Täydennysrakentamiskorvauksessa on kysymys *kaupungin vuokramiehelle suorittamasta korvauksesta*, jonka suuruus on esimerkiksi Helsingin kaupungissa 1/3 kaavamuutoksen tuomasta rakennusoikeuden nettoarvonnoususta. Korvaus voi joissakin tapauksissa olla suurempikin, enimmillään 2/3 nettoarvonnoususta, jos täydennysrakentaminen edellyttää tavanomaista suurempia investointeja (esim. autopaikkojen sijoittaminen maan alle). Korvaus suoritetaan maanvuokrasopimuksen uusimisen yhteydessä tai sen jälkeen, kun kaavamuutos on saanut lainvoiman. Vuokramies voi vaihtoehtoisesti myydä rakennusoikeuden, jolloin tälle ei suoriteta täydennysrakentamiskorvausta.<sup>78</sup>

Esimerkiksi Helsingin kaupungin ohjeistuksen mukaan korvauksen suuruus määritellään arvioimalla ensin asemakaavamuutoksella tai poikkeamalla syntyvän lisärakennusoikeuden käypä arvo. Käyvästä arvosta vähennetään rakennusoikeuden toteuttamisen edellyttämät kustannukset eli kaupungin terminologian mukaan ”korvausinvestoinnit” kuten rakennusten purkaminen ja autopaikka- sekä kulkuyhteyksien järjestäminen. Näin saadusta ”nettoarvonnoususta” kohdennetaan vuokramiehelle pääsäännön mukaan 1/3, enintään 2/3. Joissain tapauksissa arvonnousua ei kohdenneta lainkaan, jos rakennusoikeutta ei ole mahdollista luovuttaa kaupungin käyttöön tai kaavasta aiheutuu muuta hyötyä vuokramiehelle.<sup>79</sup>

Sopimusteknisesti edellä mainittu menettely voidaan toteuttaa monella tavalla, mutta sinänsä selvää on, että asiassa ei tehdä kaavoituksen käynnistämisen- ja maankäyttösopimusta. Sen sijaan hieman siitä riippuen, kuinka pitkä vuokra-aika tontin voimassa olevassa vuokrasopimuksessa on sekä minkälaisesta täydennysrakentamisesta on kysymys (lisäkerroksia, olemassa olevan rakennuksen korvaaminen uudella, toisen rakennuksen rakentaminen tontille) järjestely toteutettaneen hieman eri tavoin. Selvitysaineistoon kuului vain yksi tällainen järjestely, ja siinä on tehty uusi maanvuokrasopimus ja kiinteistön kaupan esisopimus, joiden ehtoihin em. täydennysrakentamiskorvaus oli sisäänrakennettu. Korvaus voidaan toteuttaa esimerkiksi vuokranalennuksena tai rahasuorituksena.

Edellä mainittu menettely samoin kuin arvonnousun jakaminen maapohjan omistajana olevan kaupungin ja vuokramiehen välillä perustuu sopimus- ja hallintokäytäntöön. Vaikka taloyhtiö vuokralaisena on MRL 62 §:ssä tarkoitettu osallinen ja sillä tai sen asukkailla käytännössä on MRL 25 luvussa tarkoitettut muutoksenhakuoikeudet lisärakennusoikeutta koskevassa kaavamuutos- ja/tai poikkeamisasiassa, kyse on *arvonnousun* osalta

78 Ks. Helsingin kaupungin ohjeistus täydennysrakentamisesta kaupungin vuokratontilla. Saatavilla mm. kaupungin kotisivuilta osoitteesta [www.hel.fi](http://www.hel.fi).

79 Ibid.

vuokranantajan ja vuokramiehen välisestä maanvuokrasuhteesta, jota arvioidaan vuokrasopimuksen ja maanvuokralain säännösten pohjalta. On siis sinänsä selvää, että MRL 12 a luvun säännöksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta täydennysrakentamiskorvauksen tai muidenkaan maksujen suorittamiseen<sup>80</sup>. Asia on kuitenkin tätä kimurantimpi, koska kaupungilla on prosessissa kaksoisrooli kaavoittajana ja maapohjan omistajana samalla, kun vuokramies on rakennuksen omistajana ja fysiikan laeista johtuen sidottu juuri tietyn tontin käyttöön<sup>81</sup>.

Nähdäkseni arvonnousun laskeminen ja jakaminen maapohjan omistajan ja vuokralaisen välisessä suhteessa on varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus erityisesti asetelmassa, jossa pitkään voimassa ollut maanvuokrasopimus uusitaan samalla, kun sovitaan täydennysrakentamiskorvauksen suorittamisesta sekä otetaan huomioon asemakaavamuutoksen (rakennusoikeuden lisäyksen) seurauksena tapahtuva tontin arvonnousu.

Selvitystyön ohessa olen käynyt läpi minulle toimitettuja kaupunkien tyypillisiä maanvuokrasopimuksia. Vaikka nämä eivät välittömästi liitykään maankäyttösopimuksiin, sopimuksista ilmenee eräitä sellaisia seikkoja, joilla voi olla *tulevaisuudessa* merkitystä erityisesti lisärakennushankkeita sekä näissä tapahtuvaa tontin arvonnousua silmällä pitäen. Havainnon merkittävyttä lisännee se, että useat kaupungit ovat ryhtyneet etupäässä antamaan tontteja vuokralle omistusoikeudella tapahtuvan luovutuksen sijaan. Tulevaisuudessa siten yhä useampi rakennus kaupunkialueella sijaitsee vuokratontilla.

Ensinnäkin maapoliittisissa tavoitteissa on asetettu vuokran määrää koskevia tuottovaatimusprosentteja, joissa näkyy eräänlainen maapolitiikan liiketaloudellistuminen siten, että tuottovaatimukset ovat markkinaehtoisia. Tuottoprosentit vaihtelevat hieman. Asuinpien- ja kerrostalo- ja rivitalotonttien osalta ne ovat noin 4–6 %:n ja yritystonttien osalta hieman korkeammat, noin 5–7 %:n luokkaa. Perusvuokran määrää näyttäisi liki poikkeuksetta oleva indeksiehdolla sidottu elinkustannusindeksiin. Tontin pääoma-arvo määrittää lähtökohtaisesti tontin rakennusoikeuden, ei pinta-alan perusteella. Kaikkiaan vuokran määrää koskevat tuottovaatimukset näyttäisivät olevan varsin markkinaehtoisia. Osin tämä johtunee Kuntal 130 §:ssä säädetyistä markkinaehtoisuuden vaatimuksista.

80 Toisaalta MRL 91 b §:n maankäyttösopimuksia koskeva sanamuoto ei *estäne* maankäyttösopimuksen tekemistä vuokramiehen kanssa. Edellä tarkastelluissa KHO:n tapauksissa kaavoituksen yhteydessä tapahtuva sopiminen on katsottu MRL 91 b §:n soveltamisalaan kuuluvaksi, vaikka kyse on ollut kunnan itsensä omistamasta taikka täysin kolmannen tahon omistamasta maasta. Vuokrasuhteessa asetelma on kuitenkin sikäli erilainen, että vuokrasopimuksen voimassaoloajasta tai ehdoista taikka maanvuokralain säännöksistä saattaa johtua sellaisia oikeuksia ja velvollisuuksia vuokranantajana olevan kaupungin ja vuokramiehen väliseen suhteeseen, että maankäyttösopimuksen solminen ei ole *mielekästä*. Esimerkiksi jos vuokra-aikaa on jäljellä vain muutama vuosi tai vuokrasopimuksessa on edellytetty vuokranantajan suostumusta lisärakentamiselle, saattavat nämä seikat tehdä maankäyttösopimuksen tekemisen ongelmalliseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö MRL 91 b § säännös voisi tulla sovellettavaksi.

81 Ks. aiheesta laajemmin Forss BLF 2013 s. 243–270.

Toisen havainnon mukaan maanvuokrasopimukset näyttäisivät usein sisältävän kaupungille vuokranantajana annetun yksipuolisen oikeuden tarkistaa eli käytännössä korottaa vuokran määrää esimerkiksi rakennusoikeuden lisäyksen seurauksena. Eräiden ehtojen valossa vuokran määrän voidaan nähdä muuttuvan suoraan sopimuksen nojalla (ikään kuin automaattisesti) ilman erillistä vuokran korottamista. Huomionarvoista on, että kovin yksipuolisen vuokrankorotusoikeuden tai sopimuksen muiden ehtojen yksipuolisen muutosoikeuden perustaminen vuokranantajalle saattaa nostaa esiin kysymyksen sopimusehdon sopimusoikeudellisesta kohtuullisuudesta vuokramiehen kannalta<sup>82</sup>. Alla on muutama esimerkki tällaisista ehdoista.

*”Vuokranantajalla on oikeus tarkistaa vuokraa vuokra-alueen käyttötarkoituksessa, kaavamääräyksissä, rakennusoikeudessa tai muussa sellaisessa seikassa tapahtuvien muutosten johdosta.”*

*”Milloin vuokralaisen toteuttaman rakennushankkeen tai tontin asemakaavan mukaista käyttötarkoitusta on tarpeen muuttaa, sopijapuolet sitoutuvat neuvottelemaan kohdassa x tarkoitettun vuokran tarkistamisesta muutosta vastaavalla tavalla.*

*Jos vuokra-alueen rakennusoikeus vähenee vuokralaisesta riippumattomasta syystä, on vuokralaisella oikeus saada vuokranmaksu tarkistetuksi rakennusoikeuden muutosta vastaavalla tavalla siten kuin maanvuokralaissa (258/66) säädetään.*

*Milloin kohdassa x tarkoitettua vuokraa määrittäessä on eräänä perusteena käytetty asemakaavan mukaista rakennusoikeutta (tontin kerrosalaa), vuokraa korotetaan asemakaavamuutoksella tai muulla viranomaispäätöksellä myönnettyä lisärakennusoikeutta vastaavassa suhteessa.”<sup>83</sup>*

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyössä voitaisiin pohtia kysymystä siitä, tulisiko MRL 12 a luvussa ja/tai kenties maanvuokralaissa tunnistaa paremmin kaupungin omistamalla vuokratontilla tapahtuva lisärakentaminen sekä näihin liittyvät hyötyjen ja kustannusten jakamista koskevat kysymykset. Voitaneen ennakoida, että vuokrauksen yleistyessä tontinluovutusmuotona vuokratonteilla tapahtuva rakentaminen tulee yleistymään entisestään tulevaisuudessa, jolloin kysymykset tuleva esille entistä useammin.

82 MVL 16 §:n nojalla maanvuokrasuhteen osapuolilla on oikeus saada yksipuolisesti vuokra tarkistetuksi silloin, kun vuokra-alueen käyttömahdollisuus olennaisella tavalla muuttuu osapuolista riippumattomasta syystä. Toisaalta MVL 4.2 §:ssä on säädetty maavuokraehtojen kohtuullisuusvaatimuksesta. Ks. sopimusten kohtuullisuudesta ja sovitelusta yleisemmin sopimusoikeudessa esim. Hemmo 2006 s. 371–390.

83 Ehto on eräästä selvitysaineistoon kuuluneesta maanvuokrasopimuksesta. Samankaltaisia rakennusoikeuden muutoksiin kytkettyjä vuokran määrää koskevia muutosehtoja sisältyy useiden muidenkin selvityksen kohteena olleiden kaupunkien käyttämiin ehtoihin. Kaikissa sopimuksissa tämän kaltaisia ehtoja ei ole.

## 5.5 Usean maanomistajan ja kunnan välinen yhteistyö- ja hankesopimus

Selvitysaineistoon kuului myös eräiden kaupunkien tekemiä yhteistyö- ja hankesopimuksia. Ainakin osassa sopimuksista ensin tehdään yhteistyösopimus alueen kehittämistä, minkä jälkeen myöhemmin varsinainen hankesopimus. Sopimukset saattavat sekä sisältää ehtoja kaavoituksen käynnistämisestä että olla luonteeltaan varsinaisia maankäytösopimuksia. Sopimukset saattavat sisältää myös kiinteistön kaupan esisopimuksia. Kyse on sinänsä lähtökohtaisesti MRL 91 b §:ssä tarkoitetuista ja edellä käsitellyistä maankäytösopimuksista<sup>84</sup>, mutta erona tässä sopimustyyppissä on, että sopimuksessa on *vähintään kolme osapuolta* – kaksi tai useampi maanomistaja sekä kunta kaavoittajana<sup>85</sup>. Tällaisten sopimusten pääpiirteistä sisältöä voidaan kuvata esimerkiksi seuraavan luettelon avulla.

1. Sopiminen ja siten alueen kehittäminen yli olemassa olevien tonttien ja yleisten alueiden muodostamien kiinteistörajojen;
2. Sopiminen alueen maanomistajien tai vuokralaisten sekä kaupungin välisestä yhteistyöstä hyvän suunnitellun edistämiseksi ja hyötyjen jakamiseksi;
3. Sopiminen asemakaavamuutoksella syntyvän rakennusoikeuden jakamisesta alkuperäisten alueiden pinta-alojen suhteessa;
4. Sopiminen asemakaavoituksesta aiheutuvien kustannusten jakamisesta sekä kunnallistekniikan toteuttamisesta pinta-alojen suhteessa; ja
5. Sopiminen puitesopimuksen omaisesti kiinteistöjen luovutuksista, vuokraoikeuksien perustamisesta, liikennejärjestelyistä yms. seikoista.<sup>86</sup>

Sopimuksen kohteena on siten usean maanomistajan omistama alue samanaikaisesti. Keskeinen ero tavanomaiseen maankäytösopimukseen on siinä, että kun kaavaan liitetyistä hyödyistä ja kustannuksista sovitaan tavanomaisessa asetelmassa yksittäisen maanomistajan ja kunnan välisessä vertikaalisuhteessa, yhteistyö- ja hankesopimuksessa alueen maanomistajat sopivat hyötyjen ja kustannusten jakamisesta myös keskinäisissä

84 Ennen varsinaista asemakaavamuutosta solmittu sopimus voi olla nimeltään yhteistyösopimus, joka rinnastuu MRL 91 b § 2 momentissa tarkoitettuun kaavoituksen *käynnistämissopimukseen* (KHO 2012:31) kuitenkin siten, että sopimuksessa on samalla kertaa mukana useita maanomistajia. Varsinaisen asemakaavamuutoksen jälkeen solmittava (hanke)sopimus taasen rinnastuu luonteeltaan samoin ulottuvuuksiin varsinaiseen MRL 91 b §:ssä tarkoitettuun *maankäytösopimukseen*.

85 Maankäytössä toki voidaan käyttää monenlaisia muitakin konsortionluontoisia sopimuksia. Esimerkiksi kumppanuuskaavoituksen yhteydessä voidaan tehdä *kumppanuuskaavoitussopimuksia*, joissa osapuolina ovat esimerkiksi kunta, kehitettävän alueen maaomistaja, rakentaja ja mahdollinen suunnittelija. Varsinainen kaavaa ja kaavan toteuttamista koskevat sopimuksen osat koskevat lähtökohtaisesti vain maanomistajaa ja kuntaa mahdollisten muiden tahojen ollessa sidottuja sopimukseen muiden ehtojen mukaisesti. Niin ikään erityisesti 1950–1970-luvuilla tehdyissä *aluerakentamissopimuksissa* saattoi olla useita sopimusosapuolia.

86 Luettelo on otettu erään Tampereen kaupungin vuonna 2018 järjestämän kaupungin asunto- ja maapolitiisia linjauksia koskeneen infotilaisuuden kalvoista. Luettelo kuvaa periaatteellisella tasolla hyvin sitä, mitä vastaavan kaltaiset sopimukset muissakin kaupungeissa sisältävät ja mistä hankesopimuksissa on kysymys.

horisontaalisuhteissaan. Erityisen kiinnostavaa on, että sopimuksissa voidaan alueen rakennusoikeudesta sopia yksityisten keskinäisissä suhteissa varsin vapaasti. Jos rakennusoikeuden jako poikkeaa esimerkiksi omistettavien alueiden pinta-aloista, erot voidaan tasoittaa sopimukseen otettavilla maksuilla. Rakennusoikeudesta voidaan siis sopia yksityisten kesken hiukan samaan tapaan kuin yhteisomistetulla tontilla voidaan sopia hallinnanjakosopimuksin.

Sopimuksen osapuolina ovat siten jonkin laajemman alueen kaikki maanomistajat sekä kaupunki, joka voi omistaa maata hankealueella, mutta tämä ei ole välttämätöntä. Tällöin yksittäisen tontin omistajan ei tarvitse tarkastella hyötyjen ja kustannusten jakamista oman tonttinsa osalta, vaan suunnittelu voidaan tehdä maankäytöllisesti tarkoituksenmukaisempaa kokonaisuutta silmällä pitäen. Sopimuksen sisältävät usein em. seikkojen ohella ehtoja velvollisuudesta toteuttaa kaupungin strategiaa kuten kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistämistä, tietyn kokoisten asuntojen rakentamista tai energiavaatiuksia.

Yhteistyö- ja hankesopimuksissa kaupunki perii MRL 12 a luvun mukaisen maankäyttömaksun lähtökohtaisesti pidättämällä osan (esim. 1/3) suunnittelualueelle syntyvästä rakennusoikeudesta. Tällöin kaupunki saa rakennusoikeutta enemmän kuin mitä sille alueelle omistamansa pinta-alan mukaan kuuluisi tai muutoin arvokkaampaa rakennusoikeutta kuin muut alueen omistajat saavat. Rakennusoikeuden jakautuminen toteutetaan alueella toteutettavien aluevaihdoin ja luovutuksin, ellei jakauma muutoin noudata pinta-aloja.

Yhteistyö- ja hankesopimusten perusajatus muistuttaa varsin läheisesti kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 12 luvussa säänneltyä rakennusmaan järjestely -toimitusta, joka oli 1.1.1997 voimaan tulleeseen kiinteistönmuodostamislakiin sisällytetty uutuus. Järjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa asemakaavassa epätasaisesti mahdollisesti jakautuvien hyötyjen (rakennusoikeuden) ja kustannusten jakaminen tasapuolisesti maanomistajien kesken. Näin asemakaavassa voidaan omistussuhteista riippumatta vapaammin ottaa huomioon alueen maankäytölliset vaatimukset ja laatia asemakaava tältä pohjalta. Rakennusmaan järjestely voidaan KML 113 §:n mukaan tehdä vain alueelle, jolle laaditaan *ensimmäinen asemakaava* eli se ei asemakaavamuutoksiin voisi edes tulla sovellettavaksi<sup>87</sup>.

Yhteistyö- ja hankesopimusmenettelyllä on tiettyjä ajatuksellisia yhteneväisyyksiä myös MRL 15 luvussa säädettyyn kehittämisaluemenettelyyn, jossa tarkoituksena on suunnitella laajempaa kokonaisuutta kerralla. Kehittämisaluemenettelyä ei juurikaan ole käytännössä

---

87 Rakennusmaan järjestelyalueeseen ei voida sisällyttää kunnan omistamaa aluetta, ellei kunta anna tähän suostumustaan (KML 115.2 §). Tätä on perusteltu sillä, että kunnan maata ei rakennusoikeuden olemassaoloa silmällä pitäen voida rinnastaa yksityisen omistamaan maahan. Ks. HE 227/1994 vp s. 46. Tietävästi ainoatkaan toimitusta ei käytännössä ole toteutettu loppuun saakka.



käytetty. Sen perusajatus on kuitenkin juuri se, että suunnittelua voitaisiin toteuttaa laajemmalla alueella omistusrajoista riippumatta kuitenkin siten, että alueen kehittämisestä aiheutuvat hyödyt ja kustannukset voidaan jakaa joustavasti eri osapuolten kesken<sup>88</sup>.

Yhteistyösopimuksissa saattaa olla lisäksi mainintoja siitä, että sopimuksen kohteena olevalla alueella osapuolet tekevät sekä MRL 164 §:ssä tarkoitettuja yhteisjärjestelysopimuksia, MK 14 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja hallinnanjakosopimuksia että perustavat asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöitä alueen omistus- ja hallintasuhteiden järjestelemiseksi. Yhteisjärjestelysopimuksella voidaan varsin joustavasti sopia eri kiinteistöjen kesken rasiitteen luontoisista oikeuksista, jotka voivat oikeuttaa esimerkiksi sijoittamaan rakentamista toisen kiinteistölle sekä toisaalta hallinnanjakosopimuksella voidaan mahdollistaa rakennusoikeuden yms. seikkojen jakaminen yksittäisen kiinteistön osalta myös korkeussuunnassa.

## 5.6 Sopimuksen kohteena kolmannen maa?

Edellä yhteistyö- ja hankesopimuksissa on kysymys siitä, että maankäyttösopimus tehdään siten, että sopimuksen osapuolina ovat kaikki kohdealueen maanomistajat. Eräs varsin vaikea kysymys koskee sitä, voidaanko maankäyttösopimuksen sopia sellaisen kolmannen tahon maan kaavoittamisesta ja kaavan toteuttamisesta, joka ei ole sopimuksen osapuolena. Suurella kaava-alueella näin voinee käydä helposti, jos jokin yksittäinen maanomistaja ei lähde hankkeeseen mukaan. Tällöin suurin osa hankealueen omistajien pinta-alasta on mukana sopimuksessa ja ulos jäävän maanomistajan alueet eivät välttämättä muodostu ongelmaksi, jos ne voidaan lopulta lunastamalla hankkia sopimusosapuolten omistukseen.

Oikeuskäytännössä on kuitenkin ollut esillä eräitä tapauksia, joissa maankäyttösopimuksen osapuolet ovat omistaneet vain marginaalisen osan sopimuksen ja siten kaavoituksen kohteena olevan alueen pinta-alasta. Esimerkiksi tapauksessa KHO 30.2.2012 t. 763 tuulivoimayhtiö ja kunta olivat sopineet kaavoituksen käynnistämisestä alueella, jonka pinta-alasta tuulivoimayhtiö omisti vain noin 0,5 prosenttia. KHO:n mukaan sopimusta arvioitiin MRL 91 b §:n kannalta, eikä sopimusalueen maanomistusoloilla ollut tässä merkitystä.

Ratkaisu synnyttää kysymyksen maanomistusolojen merkityksestä maankäyttösopimustoiminnassa. Yleisten sopimusoikeudellisten lähtökohtien mukaan on sinänsä selvää, että sopimusosapuolet eivät voi sitovasti sopia kolmannen aseman heikentämisestä.<sup>89</sup> Toisaalta

88 Ks. HE 101/1998 vp s. 93–95.

89 Sopimusoikeudelliselta kannalta kysymys onkin nähdäkseni kolmannen asemaa koskevasta sopimuksesta, jollaisiin sopimusoikeudessa suhtaudutaan varsin kielteisesti, ellei niiden tarkoituksena on ole parantaa kolmannen asemaa. Ks. esim. Hemmo 2006 s. 534–538.

arvioitaessa sopimusta hallintolain 3 § 2 momentin kannalta on sopimustoimintaa varsin vastaavalla tavalla arvioitava hyvän hallinnon perusteiden kannalta sekä siten, että menettelyssä turvataan riittävällä tavalla sopimuksen kohteena olevan alueen maanomistajien oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön.

Ratkaisusta ei välttämättä voi tehdä yleistä johtopäätöstä, jonka mukaan maankäyttösopimus voitaisiin missä tahansa olosuhteissa tehdä kolmannen tahon maasta. Vaikka yksityiset osapuolet voivat keskenään sopia ja tehdä strategisia suunnitelmia vaikkapa täysin siviilisen maan ostamisesta ja kaavoittamisesta, niin menettely viranomaisen toteuttamana istuu jokseenkin huonosti julkisen vallan käytön piirissä tapahtuvaan toimintaan. Toisaalta on niin, että MRL 91 b §:n soveltaminen tietyllä tavalla parantaa alueen siviilisen maanomistajan asemaa, koska säännöksen mukaan kaavaluonnos on oltava nähtävillä ennen sitovan sopimuksen tekemistä ja sopimuksesta on mm. tiedotettava MRL 91 b 4 momentissa tarkoitetulla tavalla. Toisaalta asemakaavoituksen käynnistämistä koskeva sopimus on kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan sitova (MRL 91 b § 2 momentti, 2. virke) ja sikäli mahdolliset korvausvastuut puolin ja toisin *de facto* myös osaltaan ohjaavat osapuolet viemään kaavahanketta eteenpäin sopimusoikeudelliselta kannalta, mikä puolestaan saattaa olla jännitteessä kaavan laadintaa ohjavan julkisoikeudellisen normiston kanssa.

Viimekädessä asian oikeudellinen arviointi kulminoituu kysymykseen siitä, mistä maankäyttösopimuksella loppujen lopuksi sovitaan ja millä tavalla se vaikuttaa sopimukseen nähden siviilisen asemaan. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyön yhteydessä tulisi pohtia kysymystä maanomistusolojen merkityksestä sopimuskompetenssin kannalta.

## 5.7 Sopimustoiminta kunnan maan kehittämiseksi

### 5.7.1 Suunnitteluvaraukset

Kun kyse on kaupungin omistamasta maasta, kaupungit saattavat tehdä yksityisten kehittäjien kanssa erilaisia sopimuksia tonttien varaamisesta tai tietyn suunnitteluajan antamiseksi kehittäjälle määräajaksi. Sopimus voi tarkoittaa joko olemassa olevan tontin varaimista tai suunnittelemista tai vaihtoehtoisesti sellaisen tontin tai muun alueen varaimista, jolle suunnittelun myötä tulitaisiin laatimaan kaavamuuotos tai tekemään poikkeamispäätös. Suunnitteluvarauksen ohella samaa päämäärää saatetaan tavoitella erilaisilla tontinvaraus sopimuksilla. Asiallinen ero näiden välillä lienee käytännössä varsin vähäinen. Molemmat antavat saajalleen *oikeudellisesti väljän* yksinoikeuden alueen kehittämiseen. Osa kaupungeista tekee suunnitteluvarauksista ns. suunnitteluvaraus sopimuksen, osa viranhaltijapäätöksen. Osa ei kaupungeista tee kumpaakaan – ainakaan säännönmukaisesti.

Suunnitteluvarauksia tehdään selvityksen kohteena olevissa kaupungeissa ainakin Kuopiossa, Helsingissä, Hyvinkäällä, Lahdessa, Porvoossa ja Jyväskylässä. Näissä suunnitteluvaraukset tehdään lähtökohtaisesti viranhaltijapäätöksinä tai lautakunnan päätöksinä ilman erillisen suunnitteluvaraussopimuksen tekemistä. Turussa ja Espoossa suunnitteluvarauksia ei lähtökohtaisesti tehdä. Tampereella samaa tulosta tavoitellaan kaupungin ja kehittäjän tekemällä yhteisellä kaavamuutoshakemuksella.

Suunnitteluvaraussopimuksia tai -päätöksiä ei tunneta maankäyttö- ja rakennuslaissa.<sup>90</sup> Niihin ei *lähtökohtaisesti* sovelleta myöskään MRL 12 a luvun säännöksiä. Tontinvaraussopimuksiaan ei *lähtökohtaisesti* tehdä kiinteistön kaupan esisopimuksen muodossa, jolloin ne eivät muodosta maakaarissa (MK 2:7.3) tarkoitettua velvollisuutta kaupantekoon. Viimekädessä asiaa on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti siltä pohjalta, mitä on sovittu. Sopimusten tarkoituksena on yksinkertaisesti antaa sopimuskumppanille määräjäksi suunnittelurauha ja oikeudelliselta sitovuudeltaan löyhä yksinoikeus alueen kehittämiseen aikaan, jos yhteisymmärryksen kehittämisen tavoitteista ja kauppahinnoista päästään. Sopimuksissa saattaa olla myös ehtoja siitä, millä tavalla varauksen kohdetta tulisi suunnitella.

Sikäli kun kaupunki ja yksityinen pääsevät yhteisymmärryksen alueen suunnittelusta ja kehittämisestä, on seuraava askel varsinaisen tontin kaupasta sopiminen. Jos suunnitelma edellyttää alueen asemakaavan muuttamista, on sovittava siitä, miten tämän suhteen menetellään. Kyse voi olla ensimmäisestä asemakaavasta tai asemakaavamuutoksesta. Kaavamuutosta edellyttävässä hankkeessa voidaan tehdä kiinteistön kaupan esisopimus, jossa osapuolet sitoutuvat tekemään lopullisen kaupan, jos suunnitelman edellyttämä kaava tulee voimaan. Sopimuksen sisältäessä kaavoitusta koskevia ehtoja se voi näiltä osin tulla arvioitavaksi MRL 91 b § maankäyttösopimusta koskevan säännöksen kannalta.

Suunnitteluvaraussopimukset ja -päätökset samoin kuin eräät tontinvaraussopimukset, jos ne sisältävät ehtoja kohdealueen kaavoittamisesta ja rakentamisesta, voivat olla eräänlaisia kaavoituksen käynnistämisen- ja maankäyttösopimuksia edeltäviä sopimuksia, joilla on pitkälti samankaltainen päämäärä. Sopimukseen saattaa liittyä samakaltaisia osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä avoimuuteen liittyviä kysymyksiä kuin varsinaisiin MRL 91 b §:ssä tarkoitettuihinkin sopimukseen. Niin ikään suunnittelu- ja tontinvaraussopimusten yhteydessä saatetaan periä erilaisia suunnittelu- tai varausmaksuja, joita ei lainkaan tunneta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Näistä voidaan esimerkkinä mainita seuraavat ehdot.

*"- - suunnitteluvarausmaksu[n], 150 000 euroa, joka toimii edellä kuvatun kiinteistökaupan tekemisen vakuutena ja kauppahinnan 1. erän maksuna. - -"*

<sup>90</sup> Suunnitteluvaraus on ollut sivujuonteena esillä tapauksissa KHO 9.7.2019/3283, KHO 20.9.2017/4580, KHO 25.8.2016/3539 ja KHO 5.6.2018/2664. Erityisesti vuoden 2017 tapauksessa on ollut esillä suunnitteluvaraussopimuksen merkitys rakennusoikeuden kaavoituksellisen mitoittamisen kannalta.

*" - - Kaupunki kaavoittaa Korttelin xxx alueen muun kaavoituksen yhteydessä. Kaupunki luovuttaa korttelin tontit erikseen valitsemallaan tavalla. Alueen pinta-ala on noin 7 700 m<sup>2</sup> ja arvioitu rakennusoikeus 6 900 kem-2."*

*" - - kauppahinta määräytyy kohteelle asemakaavassa suurimman sallitun vapaarahoitteisen asuinrakennusoikeuden (kem-2) ja rakennusoikeuden arvoa koskevassa ulkopuolisen arvioitsijan (xxx) arviolausunnossa xx.x.2019 esitetyn yksikköhinnan (350 e/kem-2) tulona."*

Jos lopullista kauppaa ei tehdä, kaupungilla on sopimusehtojen mukaan oikeus saada suunnitteluvarausmaksua vastaava määrä sopimussakkona, joka kuitataan suunnitteluvarausmaksulla. Jos kauppa syntyy, maksettu suunnitteluvarausmaksu muodostaa osan kauppahinnasta. Suunnitteluvaraus sopimus saattaa sisältää myös kaavoittamista koskevia ehtoja, minkä ohella lopullinen kauppahinta on sidottu kaavoitettavaan rakennusoikeuteen.

Toki on niin, että asetelma MRL 12 a lukuun nähden on sikäli erilainen, että kyse on kunnan omistamasta maasta. Yksinomaan tontin kauppaa koskevassa asiassa maksuja voitaneen periä siinä missä erilaisia käsiraha- ja muitakin maksuja. Jos kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvän kaavoitussuunnittelun yhteydessä perittävistä maksuista, tulisi näistä olla säännökset lain tasolla. Maksut voidaan varsin läheisesti rinnastaa MRL 12 a luvun nojalla perittäviin maksuihin. Oikeudessamme on varsin vakiintuneesti suhtauduttu torjuvasti kaavoituksen yhteydessä perittäviin maksuihin, ellei näiden perimisestä ole säädetty laissa.

### 5.7.2 Maankäyttösopimus kunnan maasta

Suunnittelu- ja tontinvaraus sopimusten ohella, niiden sijaan tai niiden jälkeen suunnitelmien tultua hyväksytyiksi kunta voi tehdä omistamastaan maasta yksityisen kehittäjän kanssa maankäyttösopimuksen. Juridisteknisesti tällöin ei tosin ole kyse sellaisesta maankäyttösopimuksesta, jota MRL 12 a luvussa ensisijaisesti on pidetty silmällä, koska kyse ei ole yksityisen sopimushetkellä omistamasta maasta. Osapuolet voivat tehdä kiinteistön kaupan esisopimuksen, jolla yksityinen sopimuskumppani sitoutuu ostamaan kunnan omistaman maan sillä edellytyksellä, että kunta kaavoittaa sen sovitulla tavalla. Yksityinen sopimuskumppani maksaa kiinteistön kauppahinnan muodossa saamastaan rakennusoikeudesta ja kauppahinta sidotaan usein lopullisen asemakaavan rakennusoikeuden määrään. Kauppahinta saatetaan tapauskohtaisesti maksaa osittain myös rakennustöillä.

Vaikka kyse on maakaaren mukaan arvioitavasta kiinteistön kaupan esisopimuksista, oikeuskäytännössä tällaisia kaavoituselementtejä sisältäviä sopimuksia on saatettu arvioida maankäyttösopimuksia koskevan MRL 91 b §:n kannalta. Luonnehdinta ei kuitenkaan muuta esisopimusta maankäyttösopimukseksi, vaan esisopimukseen sovelletaan

maakaaren säännösten ohella *myös* MRL 91 b §:n maankäyttösopimuksia koskevaa säännöstä. Vaikka sopimus tuleekin arvioitavaksi MRL 12 a luvun säännösten kannalta, lienee kuitenkin niin, että tämä koskee vain MRL 91 b §:ssä tarkoitettua maankäyttösopimuksen hyväksymismenettelyä. Sen sijaan jossain määrin avoimena pysyy kysymys, mikä merkitys MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevilla säännöksillä on sanotunlaisen kiinteistön kaupan esisopimuksen sopimusoikeudellisessa arvioissa (vrt. KKO 2016:8 kohta 32.).<sup>91</sup>

Esimerkiksi tapauksessa KHO 31.10.2011 t. 3124 kaupunki ja rakennusliike olivat tehneet kiinteistön kaupan esisopimuksen, jonka toteutumisen ehtona oli, että sopimuksen kohteena olevan alueen ulkopuolella olevalle kaupungin omistamalle alueella vahvistetaan sopimuksessa määritellyn kaltainen asemakaava. KHO katsoi, että tällainen kiinteistön kaupan esisopimukseen liitetty sitoumus tuli arvioitavaksi MRL 12 a luvun 91 b §:ssä tarkoitettuna maankäyttösopimuksena. Sillä, että esisopimus ei koskenut kaavoitettava aluetta tai että alue ei ollut kaupungin sopijakumppanin omistuksessa, ei ollut KHO:n mukaan asiassa merkitystä.

Kiinteistön kaupan esisopimukseen sekä lopulliseen kiinteistön kauppasopimukseen sovelletaan maakaaren säännöksiä. Huomionarvoista on viitata erityisesti maakaaren (540/1995) 2 luvun 11 §:ssä säädettyihin kiellettyihin ehtoihin kiinteistökaupassa sekä kuntalain (410/2015) 130 §:ään, jossa säädetään luovutushinnan määrittelystä kunnan ollessa luovuttajana. Jos sopimusjärjestely sisältää yksityisen kanssa sovittuja rakentamistöitä, saattaa sopimukseen tulla lisäksi sovellettavaksi hankintalain (1397/2016) säännökset kilpailuttamisvelvollisuudesta. Jos kiinteistö luovutetaan kaupan sijaan vuokraamalla, luovuttamiseen sovelletaan maakaaren sijaan maanvuokralakia (258/1966), minkä lisäksi sovellettaviksi tulevat samat kunta- ja hankintalainsäädännöstä johtuvat vaatimukset, mutta eivät esimerkiksi maakaaresta johtuvat rajoitukset luovutusehdoille (MK 2:11).

Kiinteistön kaupan esisopimuksen muodossa kunnan maasta tehtävä (maankäyttö)sopimus rinnastuu monilta osin sisällöllisesti niihin maankäyttösopimuksiin, joita tehdään yksityisen maaomistajan kanssa sikäli kuin molemmat sisältävät kaavoituselementtejä. Molemmissa sopimustyypeissä on tarve turvata riittävä tiedottaminen sekä turvata osallistumismahdollisuudet MRL 91 b § 4 momentissa tarkoitettulla tavalla sekä varmistaa säännöksessä esitetyllä tavalla, että sopimuksella voidaan sopia sitovasti kaavan sisällöstä ja että sitovuus voi syntyä vasta sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

<sup>91</sup> Kaupungin sopijakumppanille ei voitane määrätä MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta maksettavaksi, koska sen määrittämisen edellytykset on toisin kuin maankäyttösopimuksen tekemisen lailla kytketty alueen *maanomistukseen* (MRL 91 c §). Maanomistajan periaatteellisen velvollisuuden osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ilmaisevassa MRL 91 a §:ssä velvollisuus on kytketty nimenomaisesti maanomistukseen. Toisaalta kunnan sopimuskompetenssin maankäyttösopimusten tekemiseen ilmaisevassa MRL 91 b §:ssä ei mainita mitään siitä, kenen kanssa kunta voi tällaisen sopimuksen tehdä. Kehittämiskorvaus taasen voidaan MRL 91 c §:n mukaan määrätä vain asemakaavasta merkittävää hyötyä saaneelle maanomistajalle.

Vaikka sopimuskomppani maksaakin muodollisesti kauppahintaa ostamastaan kiinteistöä, kyse on sisällöllisesti rakennusoikeudesta suoritettavasta maksusta kunnalle.

Selvityksen kohteena olevaan aineistoon sisältyi muutamia tällaisia sopimuksia. Sopimustechnisesti tällaisessa kaavoitustavassa voidaan sopia esimerkiksi kaavoituksen käynnistämissopimus, jossa sovitaan yhteisistä tavoitteista sekä siitä, että lopulta kehittäjä ostaa alueen omistukseensa, jos sopimuksen ehdot täyttyvät. Sopimuksella myös sovitaan alueen varaamisesta kaupungin sopimuskomppanille suunnitteluprosessin ajaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa tulisi pohtia sitä, onko tarpeen kehittää nykyisiä säännöksiä erityisesti sitä silmällä pitäen, missä määrin maankäytösopimusten ja muiden näihin läheisesti liittyvien sopimusten tekeminen on mahdollista myös kunnan itsensä omistamasta maasta. Esimerkiksi Ruotsissa tunnetaan erillinen kunnan omistamasta maasta tehtävä maankäytösopimus (*markanvisningavtal*).

## 5.8 Rakennusoikeuden heikentäminen asemakaavamuutoksella

Rakennuslainsäädännössä on vakiintuneesti katsottu, että rakennusoikeuden heikentäminen asemakaavamuutoksella ei muodosta kunnalle korvausvelvollisuutta tontinomistajaan nähden. Asemakaavamuutoksen tulee kuitenkin täyttää MRL 54 §:ssä säädetty asemakaavan sisältövaatimukset. Näihin sisältyy myös vaatimus olla aiheuttamatta sellaista kohtuutonta haittaa tai rajoitusta maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Jos alue osoitetaan kaavamuutoksella muuhun käyttötarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan, kiinteistönomistaja voi vaatia kunnalta MRL 101 §:ssä säädetyin edellytyksin korvausta tai alueen lunastamista. Näin ollen rakennusoikeuden täydellinen poistaminen esimerkiksi muuntamalla tontti kaduksi tai puistoksi voi muodostaa kunnalle korvausvelvollisuuden.

Huomionarvoista on, että rakennusoikeuden heikentämistä koskevissa tarkasteluissa on eroteltava käytetty ja käyttämätön rakennusoikeus. Siltä osin kuin rakennusoikeutta on käytetty rakentamalla laillisessa järjestyksessä rakennus tai rakennuksia, ei rakennusoikeuden supistaminen poista käytettyä rakennusoikeutta, vaan olemassa olevan rakennuksen käyttämä rakennusoikeus jää voimaan. Tämä johtuu siitä, että kaavalla ei voida muuntaa taannehtivasti kertaalleen laillisesti muodostuneita olosuhteita. Kaavan toteuttaminen ja rakennuksen purkaminen supistettua rakennusoikeutta vastaavaksi edellyttää lähtökohdaisesti rakennuksen ja maapohjan lunastamista, ellei asiasta saada aikaiseksi sopimusta.

Sen sijaan supistaminen tai poistaminen voi *lähtökohtaisesti* koskea vain tontilla olevaa *käyttämätöntä* rakennusoikeutta.

Näissä korvausoikeudellisissa lähtökohdissa on kuitenkin kysymys yleisestä käytönrajotusten korvausvelvollisuudesta. MRL 12 a luvun nojalla perittyjen maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten osalta kysymystä on arvioitava eri pohjalta. Maankäyttösopimusten osalta kysymys sopimuksin perittyjen maksujen mahdollisesta palauttamisesta on samalla tavoin sopimusoikeudellinen kuin alkuperäisen sopimuksen tekeminenkin. Velvollisuus maksujen palauttamiseen voi syntyä sopimusoikeudelliselta kannalta, vaikka kaavamuu- tos sinänsä olisi julkisoikeudellisten kaavoitusnormien mukainen (erit. MRL 54 §). Maan- käyttö- ja rakennuslain 12 a lukuun ei sisälly säännöksiä siitä, miten on oikeudelliselta kan- nalta arvioitava jo suoritettujen maankäyttömaksujen tai kehittämiskorvauksen palautta- mista tilanteessa, jossa rakennusoikeutta heikennetään asemakaavamuutoksella<sup>92</sup>.

Palauttamissäännösten sisällyttäminen MRL 12 a lukuun oli esillä lukua säädettäessä. Pe- rustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että maksujen palauttamista koskeva kysymys olisi ”- - aiheellista täsmentää jatkossa.”<sup>93</sup> Säännöksiä ei kuitenkaan otettu lukuun ympäris- tövaliokunnan mietinnössään esittämin seuraavin perustein:

*”- - tilanteessa, jossa rakennusoikeutta supistetaan, ei synny edellytyksiä uuden kehittämiskorvauksen määräämiselle, jollei kysymys ole aikaisempaa suurempaa hyötyä tuottavasta käyttötarkoituksen muutoksesta. Toisaalta lakiehdotus ei edellytä jo suoritettua kehittämiskorvauksen palauttamistakaan. Suoritettu kehittämiskorvaus on perustunut kunnan aikaisemman kaavan toteuttamiskustannuksiin. On myös huomattava, että kehittämiskorvaus on aikaisemman kaavan pohjalta voitu periä vasta siinä vaiheessa, kun maanomistaja on käyttänyt hyväkseen kaavan hänelle tuoman hyödyn joko saamalla rakennusluvan tai luovuttamalla kiinteistön vastikkeellisella saannolla. Ympäristövaliokunta toteaa vielä, että lainsäädäntö ei muissakaan tilanteissa edellytä maanomistajalle maksettavaksi korvausta aikaisemmassa kaavassa osoitetun rakennusoikeuden supistamisesta. Myöskään sopimusperusteisen korvauksen osalta ehdotus ei merkitse muutosta nykyiseen tilanteeseen.”*<sup>94</sup>

Kysymys on MRL 12 a luvun kannalta edelleen samalla tavoin lailla sääntelemättä kuin mi- hin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lukua säädettäessä vuosina 2002–2003. Kor- vauskysymyksellä on merkitystä sekä yksityisen sopimuskumppanin sopimusoikeudellisen

92 Käyttämättä olevan rakennusoikeuden käyttäminen tosin voi estyä ilman asemakaavamuutosta myös MRL 60 § ja 61 §:ssä tarkoitetun yli 13 vuotta voimassa olleen asemakaavan ajanmukaisuutta koskevan sääntelyn johdosta, jos kunta toteaa kaavan vanhentuneeksi. Näidenkään tilanteiden osalta MRL 12 a lukuun ei sisälly erityisiä sää- nnöksiä maksujen tai kehittämiskorvausten mahdollisesta palauttamisesta.

93 Ks. PeVL 53/2002 vp s. 3.

94 Ks. YmVM 22/2002 vp s. 3–4.

suojan toteutumisen kannalta, mutta toisaalta taloudelliselta kannalta merkittävä maksun palauttamisvelvollisuus voinee joissain tapauksissa tosiasiaa vaikeuttaa rakennusoikeuden supistamista ja alueen muuta kaavoitusta myöhemmin, vaikka aiemmin tehty maankäyttösopimus ei kaavamutosta muodollisjuridiselta kannalta estäisikään (ks. erit. MRL 91 b 1 momentti)

Palauttamiskysymys kietoutuu hieman vaikeaselkoisella tavalla kysymykseen siitä, peritäänkö maankäyttömaksua lopulta rakennusoikeuden tuomasta *arvonnoususta* vai kunnalle aiheutuvista *kustannuksista*. Siltä osin kuin maksua peritään arvonnoususta, palauttaminen voisi tuntua oikeudenmukaiselta ratkaisulta. Siltä osin kuin kyse on kaava-alueita palvelevista kustannuksista, on ero jossain määrin tehtävä sen suhteen, onko varat jo käytetty alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vai ei, sekä mistä syystä rakennusoikeus on jäänyt käyttämättä ja kuinka pitkän ajan se on ollut käytettävissä.

Sinänsä selvää on, että selvityksen kohteena olleisiin sopimuksiin tai maapoliittisiin ohjelmiin ei sisältynyt mainintoja siitä, että miten perityn maankäyttömaksun suhteen toimitaan, jos jokin osa rakennusoikeudesta jää käyttämättä ja rakennusoikeutta myöhemmin supistetaan esimerkiksi asemakaavamuutoksella. Maankäyttösopimuksen perusteella perityn maksun palauttamista on lähtökohtaisesti arvioitava sopimusoikeudellisena kysymyksenä, mikä voi tarkoittaa kunnalle syntyvää velvollisuutta maksun palauttamiseen, vaikka kaavan muuttaminen olisikin julkisoikeudellisen normiston puitteissa mahdollinen (erit. MRL 54 §).<sup>95</sup> Asia on periaatteellisesti kimurantti ja sitä tulisi pohtia MRL:a uudistettaessa.

---

95 Käytännössä tilanteissa, joissa rakennusoikeutta supistetaan, pyritään aiheutuva menetys kompensoimaan esimerkiksi osoittamalla rakennusoikeutta tontinomistajan tontin toiselle osalle tai muulle saman omistajan omistamalle kiinteistölle, jolloin tontinomistajalle ei välttämättä aiheudu korvattavaa menetyksiä.



## 6 Kehittämiskorvaus ja sen käytännöllinen merkitys

### 6.1 Lähtökohta

Kehittämiskorvauksen määrääminen on toissijainen vaihtoehto silloin, kun maanomistajan kanssa ei ole saatu aikaiseksi maankäyttösopimusta. Kunta voi määrätä MRL 91 c §:n nojalla kehittämiskorvauksen sellaiselle maanomistajalle, joka on saanut asemakaavasta MRL 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Kehittämiskorvauksen määrä on sidottu yhtäältä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin (MRL 91 d § ja MRL 91 e §) sekä toisaalta arvonnousuun siten, että kehittämiskorvaus ei saa ylittää 60 prosenttia asemakaavasta johdettavasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta (MRL 91 f §).<sup>96</sup>

Maapoliittisissa ohjelmissa ilmoitetaan varsin usein, että asemakaavoitettaessa yksityisen maata kunta käyttää kehittämiskorvausmenettelyä, ellei maanomistajan kanssa saada aikaiseksi maankäyttösopimusta. Käytännössä on kuitenkin niin, että kehittämiskorvauksen määrääminen on erittäin harvinaista, vaikka kehittämiskorvauksen määräämisen mahdollisuus saattaakin olla esillä sopimusneuvotteluissa. Todennäköisempi seuraus sopimuksen syntymättä jäämiselle on kaavahankkeen pysähtyminen tai maankäyttösopimuksesta kiellettyneen omistajan alueen rajaaminen kaavan ulkopuolelle. Joissakin laajahkoa aluetta koskevissa asemakaavamuutoksissa yksittäisen tontin rajaaminen asemakaavan ulkopuolelle voisi tosin olla ongelmallista erityisesti PL 6 §:n ja MRL 54 §:n kannalta.

Kehittämiskorvausta koskevalla sääntelyllä voidaan kuitenkin nähdä olevan *periaatteellisen* merkitys maankäyttösopimusneuvotteluiden perälautana. Se mahdollistaa viimekädessä maksujen perimisen myös sellaisilta maanomistajilta, joiden kanssa ei ole päästy sopimukseen. Toisaalta se muodostaa mittapuun tehtyjen sopimusten oikeudelliselle kohtuusarvioinnille, vaikka MRL 91 b 3 momentin nojalla voidaankin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sopia laajemmin kehittämiskorvaussääntelyn estämättä.

<sup>96</sup> Ks. kehittämiskorvauksesta oikeudelliselta kannalta laajemmin Hakkola JJ 2007 s. 35–52.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti kehittämiskorvauskäytänteitä muutamien Maanmittauslaitoksen antamien lausuntojen valossa.

## 6.2 Maanmittauslaitoksen lausuntokäytäntö

Ennen kehittämiskorvauksen määräämistä on mukaan pyydettyä Maanmittauslaitoksen lausunto (MRL 91 h §). Se on pyydetty säännösten voimassaoloaikana kuusi kertaa. Lausunnot ovat koskeneet kaksi kertaa Ruskon kunnan (1.7.2008 ja 25.2.2009), kerran Seinäjoen kaupungin (16.6.2010) kaksi kertaa Kaarinan kaupungin (31.10.2014 ja 2.3.2011) ja yhden kerran Siuntion kunnan (3.10.2018) kehittämiskorvauksen määräämispäätösehdotusta.<sup>97</sup> Saattaa toki olla, että kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva asia on ollut esillä myös muissa kunnissa kuntien omista päätöksentekoeleimissä ilman, että asia on lopulta edennyt lausunnon pyytämiseen Maanmittauslaitokselta. Osapuolten kesken on lopulta saatettu saada aikaiseksi maankäyttösopimus taikka asemakaavoitus on keskeytetty tai saanut alueet rajattu asemakaavan ulkopuolelle.

Kaikissa muissa paitsi Seinäjoen kaupungille annettussa lausunnossa oli kysymys asemakaavoittamattomasta maasta, jonne kunta oli laatimassa *ensimmäistä* asemakaavaa. Ainoastaan Seinäjoen kaupungin tapauksessa kysymys oli asemakaavamuutoksesta. Kaikkia ensin mainittuja kehittämiskorvauksen määräämistapauksia yhdisti myös se, että alueet oli jo voimassa olevissa yleiskaavoissa osoitettu yksityiseen rakentamistoimintaan – usein asuinpienalojen, erillistalojen tai palvelurakennusten alueiksi. Arvonnousun määrittely on perustunut lausunnoissa vertailemalla alueen arvoa ennen ja jälkeen asemakaavan. Ensimmäisen asemakaavan tapauksissa lähtöarvoksi otettiin poikkeuksetta ns. raakamaan arvo, jota verrattiin asemakaavan osoittamaan tonttimaan arvoon. Arvonnousut olivat näin melko suuria lähtien n. 2–5 euron raakamaan neliöhinnosta päätyen noin 50 euron tonttien neliöhintoihin. Seinäjoen asemakaavamuutostapauksessa vertailtiin alueen arvoa vanhan ja uuden asemakaavan osoittamassa käytössä. Kaikissa lausunnoissa arvonmäärittely perustui vertailukauppanomenetelmiin, raakamaan osalta osin myös hintasuhtemenetelmään.<sup>98</sup>

97 Käytössäni ei ole ollut kaikkea sitä asiakirja-aineistoa, jonka pohjalta lopulliset kehittämiskorvaukset määritettiin on mahdollisesti määrätty ja pantu maksuun – eikä toisaalta tietoa siitäkään, jos Maanmittauslaitoksen lausunnon jälkeen osapuolet ovat kuitenkin tehneet asiassa maankäyttösopimuksen tai hanke on keskeytetty.

98 Käytössäni on ollut vain Maanmittauslaitoksen lausunnot ja niistä ilmenevät tiedot, mutta ei aineistoa, jonka pohjalta lausunnot on laadittu. Maanmittauslaitoksen lausuntojen lähdeaineistoon on sisällynyt kehittämiskorvauksen koskevan päätösehdotuksen lisäksi esimerkiksi kaupunginhallituksen pöytäkirjat, kaavaehdotus merkintöineen ja määräyksineen, osallistumis- ja arviointisuunnitelma, kaupungin laatima laskelma yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ja kehittämiskorvauksen kiinteistökohtainen osittelu-laskelma, ote voimassaolevasta asemakaavasta (kaavamuutoksessa), alueella voimassa oleva yleiskaava merkintöineen ja määräyksineen sekä kaupungin ja muiden tahojen mahdollisesti aiemmin teettämät kiinteistöarviolausunnot.

Olen yksinkertaistanut lausunnoissa esitetyjä lukuja esitysteknisistä syistä. Tarkoituksena on ollut kuvata lausunnoista ilmenevät pääpiirteiset tiedot. Lausunnoissa on varsin seikkaperäisesti arvioitu arvonnousut eri tonteille ositeltuna, jolloin merkitystä on annettu myös *eri tontteja* koskeville kaavamääräyksille ja -merkinnöille.

Ruskon kunta pyysi Maanmittauslaitoksen lausuntoa kaksi kertaa. Ensimmäisellä kerralla (1.7.2008) lausuntoa ei annettu, koska asemakaavaehdotus ei sisältänyt MRL 91 g § 2 momentissa säädetyllä tavalla *sitovaa* tonttijakoa. Toisella kerralla (25.2.2009) lausunto annettiin. Kyse oli alueesta, jonka pinta-ala oli noin 109 hehtaaria. Asemakaavaehdotuksessa oli tonttimaata yhteensä noin 495 000 m<sup>2</sup>, josta pääosa oli asuinpientaloaluetta. Arvonnousun määrä oli noin 25–43 euroa per tonttinelometri riippuen tontista, jolloin alueen kokonaisarvonnousu oli siten noin 12–21 miljoonaa euroa. Kehittämiskorvauksen MRL 91 f §:ssä tarkoitettua enimmäismääräksi (60 %) arvioitiin tonttikohtaisesti noin 15–26 euroa hieman tontista riippuen. Kunta oli ehdottanut perittävän kehittämiskorvauksen määräksi 7,53 euroa per tonttinelometri eli yhteensä noin 3,7 miljoonaa euroa.

Maanmittauslaitos on antanut Seinäjoen kaupungille 16.6.2010 päivätyn kehittämiskorvauslausunnon. Kyse oli asemakaavamuutoksesta, joka koski pinta-alaltaan noin 20,8 hehtaarin kokoista asemakaava-aluetta. Osa alueesta oli kaupungin, osa yksityisten omistuksessa. Alueen arvoksi arvioitiin voimassa olevan asemakaavan mukaisessa käytössä 2 660 000 euroa sisältäen alueella olevat rakennukset. Alueella oli käyttämätöntä rakennusoikeutta, jonka täysimääräisen käytön olemassa olevat rakennukset osittain estivät. Uudessa asemakaavassa alueelle suunniteltiin osoitettavaksi 104 000 kerrosneliötä pääasiassa liikerakennusoikeutta. Alueella sai rakentaa vähittäiskaupan suuryksikön sekä rakennusoikeuden lisäksi maanalaisia pysäköintilaitoksia. Arvonnousun määräksi arvioitiin lausunnossa noin 13 940 000 euroa. Kehittämiskorvauksen MRL 91 f §:ssä tarkoitettua enimmäismääräksi (60 %) arvioitiin 8 364 000 euroa. Maanmittauslaitos kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että kehittämiskorvaukseen ei MRL 91 d §:n nojalla voida sisällyttää mahdollisesti *valtion* vastuulle kuuluvan tieliittymän rakentamiskustannuksia.

Kaarinan kaupunki on pyytänyt kehittämiskorvauslausuntoa kaksi kertaa. Ensimmäisellä kerralla lausunto (2.3.2011) koski yhden maanomistajan asemakaavoittamatonta 3,559 hehtaarin tilaa, joka osayleiskaavassa oli osoitettu pääasiassa pientaloalueeksi. Asemakaavaehdotuksen mukaan tilan alueelle osoitettaisiin 21 824 neliometriä tonttimaata ja yhteensä noin 4 000 kerrosneliometriä rakennusoikeutta. Koko alueen arvoksi arvioitiin odotusarvomaana ennen asemakaavaa 65 472 euroa ja asemakaavaehdotuksen mukaisena tonttimaana 1 430 000 euroa. Arvonnousuna pidettiin siten 1 365 328 euroa, jolloin kehittämiskorvauksen enimmäismäärä (60 %) olisi 819 196 euroa. Kunta ehdotti kehittämiskorvauksen määräksi 267 000 euroa. Maanmittauslaitos kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että vesi- ja viemärijohtojen rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia ei MRL

91 d §:n mukaan voidaan sisällyttää kehittämiskorvaukseen kunnan ehdottamalla tavalla, jolloin perittävän kehittämiskorvauksen määrää tulee näiltä osin alentaa.

Toisessa Kaarinan tapauksessa (31.10.2014) kyse oli noin 15 hehtaarin kokoisesta alueesta, joka asemakaavaehdotuksessa oli osoitettu pientalotonteiksi. Alue oli yleiskaavassa osoitettu pientalorakentamiseen ja nyt oli kysymys alueen ensimmäisestä asemakaavasta. Alueen arvona pidettiin odotusarvomaan arvolla (4 euroa per neliö) yhteensä 60 708 euroa, ja asemakaavaehdotuksen mukaisessa käytössä 720 908 euroa, jolloin arvonnousuna pidettiin 660 200 euroa. Kunta oli esittänyt perittäväksi kehittämiskorvauksen määräksi yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrää 309 550 euroa. MRL 91 f §:ssä tarkoitettu arvonnousuun suhteutettu 60 %:n yläraja olisi pääpiirteittäin ollut noin 396 000 euroa.

Maanmittauslaitos on antanut Siuntion kunnalle 3.10.2018 päivätyn kehittämiskorvauslausunnon. Kyseessä oli osayleiskaavassa pientaloalueeksi, kyläalueeksi sekä palvelujen ja hallinnon alueeksi osoitetusta alueesta, jolle oli laadittu ensimmäisen asemakaavan asemakaavaehdotus. Maanmittauslaitoksen lausunnossa on jyvitetty arvonnousu seikkaeräisesti eri tonteille tonttityypeittäin. Alueen kokonaisarvonnousuna pidettiin 8 947 744 euroa, mikä tarkoittaa suurin piirtein sitä, että asemakaava sai aikaan maan arvon kohonemisen noin 20-kertaiseksi lähtöarvoon nähden. Kehittämiskorvauksen MRL 91 f §:ssä tarkoitettu enimmäismäärä (60 %) olisi lausunnon mukaan 5 368 647 euroa, mutta kunnan kehittämiskorvausehdotusta ei ollut tiedossa.

Lausunnoissa asemakaavan aikaansaama maan arvonnousu on määritelty MRL 91 c § 3 momentin mukaisesti noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään korvauksen perusteista. Huomionarvoista on erityisesti se, että lausunnoissa asemakaavan on nähty saavan aikaan maan arvon noin 20-kertaistumisen. Alueella on jo ollut voimassa kunnan asemakaavoi-  
tusta ohjaava (MRL 54.1 §) oikeusvaikutteinen yleiskaava ja kunnalle jo lienee syntynyt näissä olosuhteissa MRL 51 §:ssä tarkoitettu velvollisuus asemakaavan laadintaan.

Huomionarvioista on se, että Maanmittauslaitos ei lausunnossaan määrää kehittämiskorvausta tai ota kantaa kunnalle aiheutuvien kustannusten tarpeellisuuteen tai oikeellisuuteen, vaan antaa ainoastaan arvionsa asemakaavan tuottamasta arvonnoususta. Lausunnonsta ilmenevää arvonnousua käytetään vain arvioitaessa MRL 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävän hyödyn syntymistä sekä kustannusten osittelussa eri omistajille sekä määriteltäessä kehittämiskorvauksen MRL 91 f §:ssä tarkoitettua arvonnousuun kytkettyä 60 %:n ylärajaa. Juridiselta kannalta valituskelpoisen päätöksen kehittämiskorvauksen määrästä, perimisestä ja maksuunpanosta tekee kunta omia päätöksentekomenettelyitään noudattaen. Arvonnousun osalta lausunnonsta voidaan MRL 91 h.3 §:n mukaan poiketa vain *erityisesti syystä*.

### 6.3 Järjestelmän arviointia

Kehittämiskorvausta ei siis käytännössä määrätä. Ilmeisesti selityksenä ovat eräät teknis-luontoiset, oikeudelliset ja taloudelliset kysymykset – tai ongelmat. Kipukohtina on pidetty ainakin seuraavia kysymyksiä: 1) kehittämiskorvausta ei ole mahdollista määrätä, ellei alueelle ole laadittu sitovaa tonttijakoa (maksun osittelu omistusyksiköille ei ole mahdollista)<sup>99</sup>; 2) kehittämiskorvauksella ei voida varsinaisen maksun ohella velvoittaa maanomistajaa kaavan toteuttamiseen (rakentamisvelvoite) tai muihinkaan toimenpiteisiin<sup>100</sup>; ja 3) kehittämiskorvauksen määräämismenettely on hallinnollisesti monimutkaisempi kuin maankäyttösopimuksin tapahtuva menettely<sup>101</sup>.

Eräs ongelma tai käytännöllinen selitys lienee myös se, että kehittämiskorvauksen määrä on sidottu varsin voimakkaasti tiettyihin laissa säädettyihin kustannuksiin (MRL 91 d §), kun maankäyttösopimuksella voidaan MRL 91 b § 3 momentista johtuen määritellä maanomistajalta perittävä maksu *hieman vapaammin*.<sup>102</sup> Käytännössä tämä tarkoittanee myös sitä, että 4) maankäyttösopimuksin voidaan periä määrältään suurempia maksuja kuin voimakkaammin kustannuksiin sidotulla kehittämiskorvauksella.

Esimerkiksi edellä käsitellyistä muutamista kehittämiskorvaustapauksista käy ilmi, että ensimmäisen asemakaavan tapauksissa kehittämiskorvauksen prosentuaalinen osuus arvonnoususta asettuu noin 30 %:n suuruusluokkaan, kun toisaalta joissain kunnissa peritään maankäyttösopimuksin ensimmäisen asemakaavan tapauksissa jopa 60 %:a asemakaavan aikaan saamasta arvonnoususta yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Kustannusten ja arvonnousun syntyminen ovat tapauskohtaisia, mutta periaatteellisesti asia vaikuttaisi olevan näin. Kunnan kannalta lienee siten taloudellisesti rationaalisempaa edellyttää sopimista, mutta toisaalta tämä lienee syy sille, että maanomistajat ovat vastaavasti eräissä tapauksissa halunneet nimenomaan kehittämiskorvauksen määrättäväksi maankäyttösopimuksen sijaan (ks. esim. KHO 4733/2016).

99 Näiltä osin kysymys on kunnissa sovellettavista *käytänteistä*, ei niinkään siitä, että sitovan tonttijaon laatiminen ei *lainsäädännöllisesti* olisi mahdollista jo asemakaavan laadinnan yhteydessä.

100 Jos maanomistaja ei ryhdy toteuttamaan asemakaavaa (rakennusoikeutta), kunnalla on käytettävissään MRL 97 §:ssä tarkoitettu rakentamiskehotus- ja lunastusmenettely sekä kiinteistöverolain 12 a §:ssä tarkoitettu mahdollisuus määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero.

101 Esimerkiksi maan arvonnousu ja kunnalle aiheutuvat kustannukset on sekä kyettävä laskemaan varsin tarkasti yleisellä tasolla että toisaalta kohdentamaan tonttikohtaisesti. Jos maanomistusrakenne on kovin pirstaloitunut, tämä ns. osittelutoimitus voi olla varsin työläs. Menettelyllisesti kehittämiskorvauksen määräämisestä on tehtävä erillinen päätös asemakaavan hyväksymisen jälkeen (MRL 91 g § 1 mom) ja siitä on pyydettävä Maanmittauslaitoksen lausunto (MRL 91 h §). Lisäksi sekä määräämistä koskevasta päätöksestä (MRL 189 a §) että maksuunpanoa koskevasta päätöksestä (MRL 189 b §) on mahdollista valittaa erikseen.

102 Ks. esim. Ympäristöministeriö 2014 s. 162–163.

Esimerkiksi tapauksessa KHO 4733/2016 maanomistaja oli halunnut kunnan määräävän tälle kehittämiskorvauksen maankäyttösopimuksen sijaan asemakaavaehdotuksen seurauksena samalla, kun maanomistaja oli tehnyt ympäristöministeriölle MRL 177 §:n nojalla pyynnön kunnan velvoittamiseksi asemakaavan laatimiseen omistamalleen kiinteistölle. KHO ei ottanut kehittämiskorvausta koskevaan näkemykseen kantaa, koska se katsoi, että asiassa esitetyn selvityksen valossa hakijoiden omistamaan alueeseen ei kohdistunut rakentamispainetta, eikä edellytyksiä suunnitteluvaihteen asettamiselle siten ollut olemassa.

Kehittämiskorvauksen vähäisestä käytöstä huolimatta sille on kuitenkin nähdäkseni periaatteellisesti merkittävä asema yksityisen maata kaavoitettaessa. Se mahdollistaa maanomistajan velvoittamisen osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaikka maankäyttösopimusta ei olisi syntynyt. Toisaalta kehittämiskorvausnormisto muodostaa mittapuun tehtyjen sopimusten kohtuullisuuden arvioinnille.

Kehittämiskorvauksen määrittelyä ja sen suhdetta maankäyttösopimukseen voitaneen monella tavalla kehittää. Huomionarvoista kuitenkin on, että MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat korvauksen määrä ja määräämismenettelyä koskevat säännökset on laadittu esitetyn kaltaiseksi pitkälti maanomistajan oikeusturvan takaamiseksi sekä julki-soikeudellisiin maksuvelvoitteisiin sovellettavien lähinnä hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten johdosta. Tältä kannalta katsottuna se, että tämä säännöstö lähinnä MRL 91 b § 3 momentin perusteella näyttäisi pitkälti tulevan sivuutetuksi sopimuksin, ei vaikuta parhaalta mahdolliselta sääntelyratkaisulta.

Eräänä ongelmana kehittämiskorvausten laajamittaisemmalle käytölle on edellä mainittujen näkökohtien lisäksi se, että tällä hetkellä ei ole olemassa kovin laajaa tietopohjaa kehittämiskorvauksen perustana olevista infrastruktuurin rakentamiskustannuksista.<sup>103</sup> Tältä kannalta katsottuna kehittämiskorvausten käyttöedellytyksiä voitaisiin parantaa lisäämällä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskevaa ajantasaista informaatiota.

---

103 Ks. Loikkanen 2013 s. 25–29, joka on käsitellyt kaupunkitaloudellisesta näkökulmasta kehittämiskorvausten merkitystä osana kuntien maapolitiikkaa ja infrastruktuurin rahoittamista.

## 7 Vertailevia havaintoja Ruotsista ja Norjasta

### 7.1 Johdanto

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti *Ruotsin ja Norjan* suunnittelu- ja rakennuslakeihin sisältyviä säännöksiä. Molemmissa maissa on tunnettu Suomen maankäyttösopimusten kaltaisia yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä tehtäviä sopimuksia jo vakiintuneesti pitkän aikaa, mutta lain tasolle sopimuksia koskevat säännökset tuotiin ensimmäistä kertaa Norjassa vuonna 2006 ja Ruotsissa vuonna 2014. Uudet säännökset sisältävät muun ohella säännökset sekä sopimusten tekemiseen liittyvistä menettelyvaatimuksista että sopimusten sisältöä koskevat säännökset siitä, mitä sopimukset saavat ja eivät saa sisältää.<sup>104</sup>

### 7.2 Ruotsi

Ruotsin suunnittelu- ja rakentamislain (plan- och bygglagen 2010:900, ”PBL”) luku 6 sisältää säännökset kaavojen toteuttamisesta ja maankäyttösopimuksista (*exploateringsavtal*). Maankäyttösopimuksia koskevat säännökset sisällytettiin PBL:n vuonna 2014 annetulla ja 1.1.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella.<sup>105</sup> Erilaisia maankäyttösopimuksia oli vakiintuneesti tehty Ruotsissa jo tätä ennen, mutta sopimuksista ei ollut laissa nimenomaisia säännöksiä. Muutoksella sisällytettiin lakiin 1) sopimusten määritelmät, 2) vaatimukset suunta- viivoista (*riktlinjer*), 3) materiaallinen sisältö ja 4) menettelysäännökset.

Vuonna 2017 maankäyttösopimusta koskevia säännöksiä muutettiin lisäämällä yhteisrahoituskorvausta koskevat säännökset. Yhteisrahoituskorvauksella tarkoitetaan korvausta, jonka kunta on sitoutunut suorittamaan valtiolle liikenneinfratstruktuurin rahoittamisesta.

104 Ks. lisäksi Lehtovuori ym. 2019 viitteineen, jossa on käsitelty usean eri valtion suunnittelujärjestelmiä.

105 Ks. tarkemmin Prop. 2013/14:126 ja SOU 2012:91.

Kunnalla on oikeus sisällyttää tietyin edellytyksin tällainen suorittamansa korvaus yksityisen kanssa tekemäänsä maankäyttösopimukseen<sup>106</sup>.

Lainmuutoksella määriteltiin kaksi erilaista sopimustyyppiä, jotka sinänsä tunnettiin jo ennen lainmuutosta vallinneessa sopimuskäytännössä. Maankäyttösopimuksella (*exploateringsavtal*) tarkoitetaan kunnan ja yksityisen kehittäjän tai kiinteistönomistajan välistä sopimusta yksityiskohtaisen kaavan (*detaljplan*) toteuttamisesta ja yhteisrahoituskorvauksesta maasta, joka ei ole kunnan omistuksessa<sup>107</sup>. Maankäyttövarauksella tai maankäyttövaraussopimuksella (*markanvisningsavtal*) puolestaan tarkoitetaan kunnan ja kehittäjän välistä sopimusta silloin, kun kyse on kunnan omistamasta maasta. Sopimus antaa yksityiselle sopimuskumppanille määräaikaisen yksinoikeuden neuvotella kunnan kanssa tietyin ehdoin kunnan omistaman kiinteistön ostamisesta tai vuokraamisesta. (PBL 1:4)

Molempiin sopimustyyppisiin liittyy sisällöllisesti samansuuntainen, mutta lainsäädäntöteknisesti eri tavalla määritelty vaatimus ns. suuntaviivojen (*riktlinjer*) ilmoittamisesta. Jos kunta käyttää maankäyttösopimuksia, kunnan on PBL 6:39:n mukaan julkaistava suuntaviivat, joissa ilmaistaan sopimusten lähtökohdat ja tavoitteet. Suuntaviivoissa on täsmennettävä seuraavat peruseriaatteet: 1) kustannusten ja hyötyjen jakaminen detaljikaavan toteuttamisessa; 2) yhteisrahoituskorvaus, jos kunta on sitoutunut tällaiseen sopimukseen; ja 3) muut maankäyttösopimusten seurausten arvioinnin kannalta olennaiset ehdot. PBL 13 luvun 1 § 7 kohdan mukaan maankäyttösopimusten tekemisen suuntaviivoja koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa siten kuin kuntalaissa (2017:725) on säädetty.

Maankäyttövaraussopimuksen osalta suuntaviivojen ilmoittamisesta on säädetty erillisellä lailla (*lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar*, 2014:899). Lyhyessä, vain kaksi pykälää sisältävässä laissa on määritelty maankäyttövaraussopimus (1 §) samalla tavoin kuin PBL 1:4:n määritelmäluettelossa. Lain 2 §:ssä puolestaan säädetään, että jos kunta käyttää maankäyttövaraussopimuksia, sen on ilmoitettava suuntaviivat sisältäen sopimusten lähtökohdat ja tavoitteet maa-alueiden luovutukselle ja vuokraamiselle, menettelytavat, sopimisen perusehdot sekä maan hinnoittelun peruseriaatteet. Säännösten ohella luovuttamiseen tulevat sovellettaviksi ainakin *jordabalkin* (1970:994) säännökset kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ja vuokralle antamisesta sekä eräät kunnan maaomaisuuden luovuttamista koskevat vaatimukset kuten kielto antaa valtion tukea alihinnoittelulla.

Ennakollisten suuntaviivojen lisäksi kunnan on PBL 4 luvun 33 § 3 momentin mukaan ilmoitettava yksityiskohtaisen kaavan (*detaljplan*) selostusosassa maankäyttösopimusten tai maankäyttövaraussopimusten pääasiallinen sisältö ja seuraukset kaavan

106 Yhteisrahoituskorvauksen määritelmä sisältyy PBL 1:4:n määritelmäluetteloon. Ks. Prop. 2016/17:45.

107 PBL 1:4 määritelmä maankäyttösopimuksesta sisältää myös rajauksen, jonka mukaan maankäyttösopimuksessa ei kuitenkaan ole kysymys valtion ja kunnan välisestä sopimuksesta valtion liikenneinfrastruktuurin kehittämistä.



toteuttamisessa. PBL 5 luvun 13 § 3 momentin mukaan näistä sopimuksista on ilmoitettava jo kaavan laadintavaiheessa ilmoittamalla sopimusten pääasiallinen sisältö ja seuraukset kaavan toteuttamisen kannalta. Molemmissa tapauksissa tulee ilmoittaa, toteutetaanko *koko* kaava näiden sopimusten avulla sekä se, toteutetaanko kaava *yhden* vai *useamman* sopimuksen tuella.

PBL 6:40:ssä on ilmaistu maankäyttösopimuksen positiivinen sisältö eli se, mitä sopimuksen on sallittua sisältää. Säännöksen mukaan maankäyttösopimus saa sisältää rakentajan tai kiinteistönomistajan sitoutumisen toteuttamaan tai rahoittamaan katujen, teiden ja muiden julkisten alueiden sekä vesi- ja viemärointilaitosten rakentamisen ja muut toimenpiteet. Edellytyksenä on, että toimenpiteet ovat tarpeellisia yksityiskohtaisen suunnitelman (*detaljplan*) toteuttamiseksi. Maankäyttösopimus saa sisältää myös ns. yhteisrahoituskorvauksen sillä edellytyksellä, että tien tai rautatien, johon kunta osallistuu, voidaan olettaa nostavan yksityiskohtaisen suunnitelman (*detaljplan*) alueella olevan kiinteistön tai kiinteistöjen arvoja. Säännöksessä edellytetään lisäksi, että rakentajan tai kiinteistönomistajan sitoutumisen on oltava *kohtuullisessa* suhteessa tämän suunnitelmasta saamaan hyötyyn.

PBL 6:41 ja 6:42 sisältävät kieltoja siitä, mitä sopimukset eivät saa sisältää eli niissä on määritelty sopimuksen negatiivinen sisältö. PBL 6:41:n mukaan maankäyttösopimus ei saa sisältää rakentajan tai kiinteistönomistajan sitoumusta kustantaa kokonaan tai osittain sellaisten koulu-, päiväkotitai hoitolaitosrakennusten rakennustöitä, jotka kunnalla on velvollisuus muun lain nojalla järjestää. PBL 6:42:ssa puolestaan kielletään *ennen maankäyttösopimuksen tekemistä* toteutetuista toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten sisällyttäminen maankäyttösopimukseen, ellei yksityiskohtaisessa suunnitelmassa (*detaljplan*) ole säädetty vaiheittaisesta toteuttamisesta tai kysymys ole yhteisrahoituskorvauksesta.

### 7.3 Norja

Norjan vuonna 2008 voimaan tullut suunnittelu- ja rakentamislain (plan- og bygningsloven 2008, "PB") 17 lukuun sisältyy säännökset kehittämissopimuksista (*utbyggingsavtaler*). Kehittämissopimuksia koskevat säännökset sisällytettiin ensimmäisen kerran rakennuslain säädäntöön jo vuonna 2006 (vuoden 1985 lakiin), mitä ennen Norjassa ei ollut lain tasolla lainkaan säännöksiä sinänsä vakiintuneesti käytetyistä sopimuksista. Ennen nimenomaisen säännösten säätämistä kehityssopimuksia arvioitiin lähinnä yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden pohjalta. Säännösten sisällyttämisen tavoitteena oli kontrolloida voimakkaammin sopimusten sisältöjä sekä oikaista eräitä syntyneitä sopimuskäytänteitä, joita lainsäätäjä ei pitänyt perusteltuina. Erityisen kritiikin kohteena olivat liian suurten

infrastruktuurikustannusten periminen sopimuksin rakennuttajilta ja kiinteistönomistajilta.<sup>108</sup>

Kehittämissopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan tai rakentajan välistä alue-suunnittelua koskevaa sopimusta, joka koskee yksityiskohtaisen kaavan toteuttamista. (PB 17:1). PB 17 luvun 2 §:ssä edellytetään, että kunnan on tehtävä kehityssopimusten käyttämisestä etukäteen päätös, jossa tuodaan esille se, milloin sopimuksen tekemistä edellytetään ja millä ehdoilla kunta sopimuksia tekee. Päätöksen tarkoituksena on tuoda julki nämä lähtökohdat. Säännöksen toisessa momentissa edellytetään, että kunnan on edistettävä eri ryhmien ja intressitahojen osallistumismahdollisuuksia. Vastaavasti huomionarvoista on, että kehityssopimuksista ei voida PB 17 luvun 5 §:n mukaan valittaa, eikä kehittämissopimusta koskevista säännöksistä voida myöntää poikkeamista (PB 17:7).

PB 17 luvun 3 §:ssä on säädetty kehityssopimuksen sisällöstä. Säännöksen mukaan kehittämissopimuksia voidaan tehdä kuntakaavan (*arealdelen til kommuneplan*) tai yksityiskohtaisen kaavan (*reguleringsplan*) alueilla. Kehityssopimuksella voidaan sopia asuntojen lukumääristä sekä enimmäis- ja vähimmäispinta-aloista, mutta myös rakennusten suunnittelulle asetetuista lisävaatimuksista. Sopia voidaan myös siitä, että kunnalla tai muulla taholla on etuoikeus ostaa osa asunnoista markkinahintaan. Viimeksi mainitulla mahdollisuudella on ajateltu erityisesti tahoja, joiden toiminta liittyy asuntopolitiikkaan. PB 17 luvun 3 §:n kolmannen momentin mukaan näiden suunnittelullisten seikkojen lisäksi kehittämissopimuksella voidaan sopia kiinteistönomistajan tai rakentajan velvollisuus toteuttaa suunnitelman toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet kokonaan tai osittain. Säännös sisältää rajoituksen, jonka mukaan toimenpiteiden tulee olla *kohtuullisessa suhteessa* kehityksen luonteeseen ja laajuuteen nähden sekä kunnan osuuteen kaavan toteuttamisvas- tuista ja sopimuksesta johtuviin velvoitteisiin. Rakentajan tai kiinteistönomistajan vastattavaksi tulevien kustannusten on vastattava kunnalle aiheutuvia todellisia kustannuksia.

PB 17 luvun 6 §:n mukaan ministeriö voi antaa määräyksiä kehittämissopimusta koskevista vaatimuksista, mahdollisista sovittavista toimenpidetyypeistä mukaan lukien siitä, että määriteltyjä toimenpiteitä ei voida sisällyttää sopimukseen, millä tavoin lain perusteita tulisi soveltaa ja miten kehittämissopimuksen ehdot tulisi panna täytäntöön. Tärkeää kehityssopimuksen sisällön kannalta on se, että ministeriö on rakennustapa-asetuksen (*byggesaksforskriften, SAK 10, med veiledning*) 18 luvun 1 §:ssä kieltänyt, että kehittämissopimukseen ei saa sisällyttää sosiaalisen infrastruktuurin rakentamiskustannuksia. Määräyksessä täsmennetään, että sopimuksissa ei voida sopia rakentajan tai maanomistajan maksavan kokonaan tai osittain sellaista infrastruktuuria kuten koulut, lastentarhat, hoitokodit

108 Ks. säännösten säätämisen perusteluista kirjallisuudesta Innjord ym. 2010 s. 459–461 ja Holth – Winge 2019 s. 156 sekä lainvalmisteluaineistosta NOU 2003:14 s. 338–342 ja NOU 2003:24 s. 139–342 sekä hallituksen esitys Ot. prp. nr. 22 (2004–2005) s. 27.

tai vastaavat palvelut, jotka kunnan on lain mukaan tarjottava. Kustannuksilla tarkoitetaan myös kuittauksiin, lainoihin ja rahoitukseen liittyviä kustannuksia.

PB 17 luvun 4 §:ssä on säädetty kehittämissopimusten käsittelystä ja julkisuudesta. Säännöksen mukaan kunnan tulee ilmoittaa sopimusneuvotteluiden käynnistämisestä. Jos kehittämissopimus koskee edellä mainittuja PB 17 luvun 3 §:n toisessa tai kolmannessa momenteissa tarkoitettuja ehtoja koskien esimerkiksi rakennusten suunnittelulle asetettuja vaatimuksia tai kehittäjän velvollisuutta toteuttaa kaavan toteuttaminen kokonaan tai osittain, ehdotus on asetettava julkisesti nähtäville 30 päivän ajaksi mahdollisia kommentteja varten. Näitä vaatimuksia sovelletaan säännökseen mukaan myös mahdollisiin kehittämissopimuksen myöhempisiin muutoksiin. Kunta ei säännöksen mukaan voi tehdä sitovaa kehittämissopimusta ennen kuin alueen yksityiskohtainen kaava (*arealplan*) on hyväksytty.

## 7.4 Vertailu Suomeen

Edellä esiintuodun pohjalta voidaan tehdä muutama alustava pääpiirteinen havainto:

1. Suomessa (MRL 91 b §) maankäyttösopimuksen sallittu ja kielletty sisältö on käytännöllisesti katsoen *lailla* määrittelemättä toisin kuin Ruotsissa ja Norjassa, joiden lakeihin sisältyy paikoin varsin tarkatkin säännökset siitä, mitä sopimukset saavat ja eivät saa sisältää. Ruotsin ja Norjan lakeihin sisältyy myös erityinen maankäyttösopimusten sisältöä koskeva kohtuullisuusvaatimus.
2. Ruotsissa tunnetaan yksityisen omistamasta maasta tehtävän maankäyttösopimuksen (*exploateringsavtal*) ohella kunnan omistamasta maasta tehtävä maankäyttövaraussopimus (*markanvisningsavtal*), joka vastanee pääpiirteittäin Suomessa kunnan maasta tehtäviä maankäyttösopimuksia sekä suunnitteluvaramuksia. Suomessa kunnan maasta tehtävistä maankäyttösopimuksista ei ole erityissääntelyä.
3. Norjassa on PB:ssä kielletty sopimuksista valittaminen nimenomaisella säännöksellä. Ruotsissa voidaan valittaa maankäyttösopimuksia koskevista suuntaviivoista (*riktlinjer*). Sen sijaan sopimuksesta ei voi valittaa. Suomessa maankäyttösopimusten periaatteet usein ilmaistaan maapoliittisissa ohjelmissa, joista ei ainakaan lähtökohtaisesti voi valittaa. Suomessa maankäyttösopimuksista johtuvien erimielisyyksien tai valitusten käsittelyforumia ei ole erikseen säännelty, vaan se määräytyy yleisten prosessioikeudellisten säännösten mukaan.

## 8 Vero-oikeudelliset kysymykset

### 8.1 Suhde kiinteistöveroon

Laissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan kiinteistöstä suoritettava kiinteistövero vähentäisi maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun nojalla perittävien maksujen tai kehittämiskorvausten määrää tai joiden mukaan maksut tai kehittämiskorvaukset vähentäisivät kiinteistöveron määrää. Maksu- ja verojärjestelmät ovat muodollisesti tarkastellen toisistaan erillisiä, mutta niillä on periaatteellisia ja lainsäädäntötekniisiä yhteyksiä keskenään.

MRL 12 a luvussa tarkoitetuilla maankäyttömaksuilla ja kehittämiskorvauksella on läheinen suhde kiinteistöveroon<sup>109</sup>. MRL:ssä ei kuitenkaan ole viittaussäännöstä kiinteistöverolakiin (654/1992) taikka lakiin varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005), joiden nojalla määritellään kiinteistöveron perusteet. Sen sijaan kiinteistöverolaissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta ei siltä osin kuin kyse on MRL 12 a luvussa tarkoitetuista maankäyttömaksuista tai kehittämiskorvauksesta<sup>110</sup>. MRL 12 a lukua koskevassa hallituksen esityksessä käsitellään kiinteistöveroa vain tuomalla esiin tuolloin vallinneen kiinteistöveron nykytila ja verokertymä.<sup>111</sup> MRL 91 d §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kohdassa todetaan lyhykäisesti, että ”Kiinteistöstä maksetut kiinteistöverot tai muut julkisoikeudelliset maksut eivät kuitenkaan vähennä kehittämiskorvauksen määrää”<sup>112</sup>.

109 Maankäyttömaksuihin ja kehittämiskorvauksen liittyy kiinteistöveron ohella eräitä muitakin vero-oikeudellisia kysymyksiä kuten näiden merkitys tulo- ja varainsiirtoverotuksessa sekä arvonlisäverotuksessa, mutta näitä ei tässä yhteydessä enemmälti käsitellä. Ks. kysymyksistä laajemmin Torkkel 2014 s. 249–261 ja keskusverolautakunnan ratkaisu KVL 2004:57, jossa keskusverolautakunta katsoi, että MRL 12 a luvun nojalla perittävä korvaus oli luonteeltaan julkisoikeudellinen maksu, eikä liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa palvelun myyntiä, eikä siitä näin ollen tullut suorittaa arvonlisäverolaissa tarkoitettua arvonlisäveroa.

110 Kiinteistöverolain rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroprosenttia koskevassa 12 a §:ssä viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin.

111 Ks. HE 167/2002 vp s. 4–5, 8 ja 12.

112 Ks. HE 167/2002 vp s. 26.

Sekä MRL 12 a luvussa tarkoitettujen maksujen ja kehittämiskorvausten että kiinteistöverolaissa tarkoitettujen kiinteistöverojen saajana on *kunta*. Kunta päättää alueellaan sovellettavasta kiinteistöveroprosentin määrästä (KVL 11 §). Joissakin yhteyksissä on keskusteltu siitä, tulisiko *osa* näistä maksuista ja veroista ohjata *valtiolle* pääasiassa sillä oikeutuksella, että valtio investoinneillaan usein kohottaa maa-alueiden arvoja. Jos muutos tapahtuisi, se saattaisi vaikuttaa tapaan, jolla kiinteistöveron ja MRL 12 a luvun maksujen keskinäistä suhdetta tulisi arvioida.

Kiinteistöverolain 3 luvussa säädetään veron määrästä ja kiinteistön arvostamisesta. KVL 15 §:n mukaan kiinteistön arvostamiseen sovelletaan edellä mainittua arvostamislakia (1142/2005), jonka 5 luvussa on säädetty kiinteistön verotusarvon määrittelystä. ArVL 29 §:ssä on säädetty maapohjan verotusarvon määrittelystä, josta säännöksestä käy ilmi se, että kiinteistön rakennusoikeudella on merkitystä verotusarvon määrittelyssä. Varsinkin tonttien osalta voidaan sanoa, että kaikkein keskeisin tekijä tontin arvon kannalta on juuri sillä olevan rakennusoikeuden määrällä. Niinpä vaikka kiinteistön veroprosentti (esim. 0,8 %) pysyisi muuttumattomana, niin tontin rakennusoikeuden ja sitä myöden tontin arvon muutos vaikuttaa myös kiinteistöveron määrään sitä nostavasti tai laskevasti.

Kiinteistövero tuli voimaan 1.1.1993. Kiinteistöverolailla kumottiin ja tietyllä tavalla korvattiin vuoden 1958 verotuslain (482/1958) harkintaverotusta koskevat säännökset, vuonna 1973 annettu laki asuntotulon verotuksesta eräissä tapauksissa (505/1973) sekä maalaiskuntain kunnallishallinnosta vuonna 1898 annettuun asetukseen sisältyneet säännökset manttaalimaksusta. Erillisellä 1.10.1992 voimaan tulleella lailla pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta annetun lain kumoamisesta (902/1992) kumottiin 15.12.1988 voimaan tullut laki, joka sisälsi sisällöllisesti vastasi pääpiirteittäin nykyisen kiinteistöverolain rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa (KVL 12 a § ja 12 b §).

Kiinteistöverolla on siten tausta kunnalle aiheutuvien yhdyskuntatekniikan *kustannusten korvaamisessa*, vaikka muodollinen kytkös näihin on katkaistu luomalla maksuista luonteeltaan *vero*, jota suoritetaan maapohjan kulloiseenkin *arvoon* ja sen muutoksiin *perustuen*. Kiinteistöverolakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin kiinteistöveron taustalla olevasta periaatteellisesta lähtökohdasta muun ohella seuraavaa:

*"- kiinteistöjen omistajat hyötävät merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehtävistä investoinneista. Nämä voivat sekä lisätä kiinteistöistä saatavaa juoksevaa hyötyä että nostaa merkittävästikin kiinteistöjen arvoja. Yhtenä kiinteistöjen verotukseen vaikuttavana tekijänä on sen vuoksi syytä ottaa huomioon etu- eli hyötymisperiaate, jonka mukaan on perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kyseisten julkisten menojen rahoittamiseen."*<sup>113</sup>

113 Ks. HE 50/1992 vp s. 2.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku tuli voimaan 1.7.2003. Esityksen perusteluissa korostettiin sitä, että tarkoituksena on mahdollistaa *maksujen* periminen maanomistajalta kunnalle asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvien *kustannusten* kattamiseksi. Esityksen periaatteellista taustaa kuvattiin varsin samankaltaisesti kuin kiinteistöverolain taustaa:

*”Mikäli kaavoitus kohdistuu yksityisen omistamaan maahan, katujen ja yleisten alueiden rakentaminen jää kunnan verovaroilla rahoitettavaksi maanomistajan saadessa kaavoituksen tuottaman hyödyn itselleen. Kaavoituksen tuottamat hyödyt ja kaavoituksen toteuttamisesta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset eivät tällöin kohtaa, ellei kunta pääse maanomistajan kanssa sopimukseen tämän osallistumisesta kustannuksiin. Järjestelmää ei voi pitää yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta hyväksyttävänä, --”<sup>114</sup>*

Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa korostettiin, että ”Kyse ei siten olisi verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannusperusteisen maksun määräämisestä”<sup>115</sup>. Toisaalta MRL 91 b § 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan mahdollista olevan *sopiminen* kustannusvastaavuudesta irtaantuen siten, että sopimuskorvaus voi ”- - perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta.”<sup>116</sup> Varsinkin näiden lausumien valossa hallituksen esityksessä *jää jollain tavoin epäselväksi tai ristiriitaiseksi se, miltä osin maankäyttösopimuksin voidaan leikata arvonnousua ja miltä osin kyse on kunnalle todellisuudessa aiheutuvien kaavan toteuttamiskustannusten korvaamisesta.*

On sinänsä selvää, että MRL 12 a luvun *kehittämiskorvausta* koskevat säännökset kytkevät kehittämiskorvauksen määrän varsin vahvasti kunnalle aiheutuviin *kustannuksiin*, vaikka kustannusten määrittely sinänsä saattaa olla vaikea tehtävä yksittäistapauksessa. Selvityksen aineistona olleista maankäyttösopimuksista, maapoliittisista ohjelmista ja maankäyttömaksujen määrittelyohjeista muodostuu paikoin varsin vahvasti kuva, että *maksua peritään tietyn prosenttiosuuden mukaisesti tontin arvonnoususta* ilman, että varsinaisesti pyrittäisiin tuomaan esille sitä, mitä kustannuksia kattamaan niitä tarkalleen ottaen peritään.

Käytännössä sopimuksissa ei mainita kunnalle aiheutuvista kustannuksista juuri mitään, vaikka juridisteknisesti sopimisen pitäisi lähtökohtaisesti kohdistua nimenomaan näihin kustannuksiin. Sopimuksissa sinänsä todetaan, että maksu peritään yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Jos kustannuksia (ja siten mahdollisia kunnan veloitteita) ei määritellä sopimuksessa, ne eivät lähtökohtaisesti ole silloin myöskään sopimuksen

114 Ks. HE 167/2002 vp s. 12.

115 Ks. HE 167/2002 vp s. 31.

116 Ks. HE 167/2002 vp s. 22.

sopimusoikeudellisen velvoittavuuden piirissä. Maapoliittisissa ohjelmissa puolestaan raportoidaan kyllä maksuista kertyvää tulovirtaa, mutta ei käytännössä lainkaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Näiltä osin voidaan viitata edellä luvussa 4.2 käsiteltyyn.

Epäselvyyttä ei sinänsä liene siitä, etteivätkö maankäyttömaksut tavalla tai toisella tule käytetyiksi kuntataloudessa kuntalaisten hyväksi *laajasti ottaen*. Olennaista maankäyttömaksujen luonteen ja perimisen oikeutuksen kannalta kuitenkin on se, että maksuista ei saisi tosiasiaa muodostua *yleiskatteista arvonnousuveroa*, jollaista MRL 12 a luvulla ei ole tarkoitettu luoda, vaan että maksuja käytetään niiden kustannusten kattamiseen, joita varten ne on kerätty eli *palvelemaan kaava-alueita*. Ellei näin toimita, maksujen perimisen taustalla olleet oikeudenmukaisuuskohdat eivät toteudu, koska tällöin yksittäisiin kiinteistöihin kohdistuvalla verolla rahoitetaan *yleistä kuntataloutta*. Ongelmaksi voi muodostua myös se, että saman maan arvo peritään tosiasiaa kahteen kertaan.<sup>117</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyössä MRL 12 a luvun suhdetta kiinteistöveroon tulisi pyrkiä ainakin periaatteellisella tasolla selkeyttämään, koska paikoin maksujen perimiskäytäntö näyttäisi muodostuneen pitkälti tontin arvonnousun osittaiseksi leikkaamiseksi.

Valtiovarainministeriössä on vireillä kiinteistöveron uudistushanke, jonka tarkoituksena on muuntaa kiinteistöjen verotusarvot vastaamaan paremmin kiinteistöjen käypiä arvoja. Hankkeen yhteydessä tulisi pohtia kiinteistöveron suhdetta maankäyttömaksuihin.<sup>118</sup>

## 8.2 Maksu vai vero?

Edellä mainittuun maankäyttömaksun ja verotukseen suhteeseen liittyy myös perustaltaan valtiosääntöoikeudellinen kysymys siitä, onko maankäyttömaksua ja/tai kehittämiskorvausta pidettävä verona vai maksuna.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan maksun ja veron valtiosääntöoikeudellinen ero on siinä, kuinka *täsmällisesti* niiden perusteista ja perimismenettelystä tulee säätää. Veron osalta edellytetään verovelvollisuuden ja veron suuruuden määrittelyä niin yksityiskohtaisesti, että viranomaisen päätöksenteko noudattaa sidottua harkintaa. Maksujen osalta riittävää on säätää ainoastaan viranomaissuoritteen maksullisuudesta tai

117 Vertailun vuoksi Norjan suunnittelu- ja rakennuslakiin sisällytettiin vuonna 2006 säännökset, joiden mukaan maankäyttösopimukseen ei saanut sisällyttää ns. sosiaalisen infrastruktuurin kuten koulujen tai päiväkotien rakentamiskustannuksia. Eräänä perusteluna rajaukselle esitettiin lainvalmistelun yhteydessä se, että jos kustannukset voitaisiin sisällyttää sopimukseen, rakennettavan asunnon ostajaa saattaisi kohdata kokonaisuutena arvioiden kahdenkertainen verotus tämän joutuessa rahoittamaan palvelun kustannukset sekä asunnon kauppahintaan sisältyvällä maksulla että yleisen verotuksen kautta. Sopimukseen sisällytettäviä kustannuksia on haluttu rajata myös rakentajien ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun nimissä sekä tasapuolisten kilpailumahdollisuuksien turvaamiseksi rakentajille. Ks. Innjord ym. 2010 s. 459–461.

118 Hankenumero VM 115:00/2018.

maksuttomuudesta. Verojen ja maksujen määräämis- ja säätämismenettely kytkeytyy erityisesti omaisuudensuojaan (PL 15 §), vaatimukseen säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla (PL 80.1 §), kansanedustuslaitoksen finanssivallan turvaamiseen ja kuntien taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen osana kunnallista itsehallintoa (PL 121 §).<sup>119</sup>

Perustuslakivaliokunta arvioi MRL 12 a luvun nojalla perittäviä maksuja lukua säädettäessä. Perustuslakivaliokunta arvioi tosin vain *kehittämiskorvauksen* luonnetta maksujen ja verojen erottelun kannalta, mutta ei maankäyttösopimukseen perustuvaa maankäyttömaksua siltä kannalta, että sopimuksella voidaan MRL 91 b § 3 momentin nojalla sopia kehittämiskorvauksen estämättä laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustuslakivaliokunta päätyi seuraavin perustein pitämään kehittämiskorvausta *maksuna*:

*”Perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kunnallisesta verosta. Kunnallisista maksuista ei perustuslakiin sen sijaan sisälly säännöksiä. Nämä maksut on ollut tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin. Julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta niiden maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (vrt. kuntalain 13,2 §). Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta (HE 1/1998 vp, s. 134–135). Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei ole täysi kustannusvastaavuus. Mitä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona.*

*Kehittämiskorvausta määrättäessä huomioon otettavista kustannuksista säädetään 91 d ja 91 e §:ssä. Korvauksen enimmäismääräksi säädetään 91 f §:ssä 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Kehittämiskorvauksen lähtökohtana on vastikkeellisuus, mutta tasoltaan korvaus on sidottu vastikkeellisuudesta riippumattomaan tekijään, tontin arvonnousuun. Kehittämiskorvauksessa on sekamuotoisen rahasuorituksen piirteitä. Ottaen huomioon korvauksen suuruuteen vaikuttavan vastikkeellisuus-lähtökohdan ja sen, ettei julkisilta maksuilta vakiintuneesti vaadita ehdotonta kustannusvastaavuutta, valiokunta pitää kehittämiskorvausta verojen ja maksujen kategorioissa maksuna. Lakiehdotuksen säännökset kehittämiskorvauksesta ovat tässä valossa valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiset.”<sup>120</sup>*

Mainitut luonnehdinnat pitävät edelleen sinänsä paikkansa kehittämiskorvauksen osalta – sen määrä ja määräämismenettely on säännelty seikkaperäisesti MRL 12 a luvussa.

119 Ks. Tuori 2004 s. 464 ja laajemmin Torkkel 2014 s. 251–252.

120 Ks. PeVL 53/2002 vp s. 2.



Käytäntö näyttäisi kuitenkin muodostuneen sellaiseksi, että kehittämiskorvauksia ei juurikaan määrätä, vaan maankäyttömaksu peritään maankäyttösopimuksin. MRL 91 b § 3 momentin mahdollisuus sopia kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn estämättä laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista on luonut melko laajan mahdollisuuden poiketa sekä maksutason että menettelyiden osalta kehittämiskorvauksesta. Huomionarvoista on, että kyse ei ole tavanomaisesta sopimusasetelmasta, koska kunta voi kaavoitusmonopolinsa perusteella määritellä rakennusoikeuden määrän ja muut ominaisuudet melko vapaasti, vaikka kaavoitusharkinta on usein eri säännöksiin oikeudellisesti raamitettua (erit. MRL 54) – tähän kuuluu myös mahdollisuus olla kaavoittamatta rakennusoikeutta lainkaan, jos yhteisymmärrystä maankäyttösopimuksen sisällöstä ei saada aikaiseksi.

Sikäli kuin MRL 12 a luvun maankäyttömaksua olisi pidetty verona, eikä maksuna, olisi tästä ”arvonnousuverosta” tullut mitä ilmeisimmin säätää erillinen laki taikka sisällyttää tätä veroa koskevat säännökset johonkin nykyiseen verosäädökseen. Kansainvälisesti tarkastellen tällaisia arvonnousuveroja tunnetaan joissakin valtioissa. Toisaalta kuten edellä jo tuotiin esille, nykyisen kiinteistöverolakimme mekanismi johtaa tontin rakennusoikeuden (taloudellisen arvon) lisääntyessä kiinteistön verotusarvon kasvun kautta vuotuisen veron määrän kasvuun jo nykyisellään. Sen sijaan arvonnousuverossa puolestaan olisi kysymys kertaluontoisesta suorituksesta toisin kuin vuosittain suoritettavassa kiinteistöverossa.

Sikäli kuin maankäyttösopimuksin perittävän maksun määrä ylittää kehittämiskorvauksen määrän, alkaa maksu em. perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa muodostua pikemmin veroksi kuin maksuksi. Mitä olennaisemmalla tavalla ylitys tapahtuu, sitä suuremmalla painoarvolla maksua voitaneen pitää pikemmin verona. Kehittämiskorvauksen ylittävän maankäyttömaksun määrään onkin suhtauduttu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa varsin torjuvasti<sup>121</sup>. Sopimuksin perittävää tällaista maksua voidaan lähestymistavasta riippuen arvioida hallintolain (434/2003) 6 §:ssä tarkoitettuna harkintavallan väärinkäyttönä (KHO 2016:89). Sopimusoikeudelliselta kannalta maksua voidaan arvioida oikeustoimilain 36 §:ssä tarkoitettuna kohtuuttomuussäännöksen valossa (KKO 2016:8 kohta 32.).

MRL 91 b 3 momenttia tulisi tämän tarkastelun pohjalta tarkistaa siten, että maankäyttösopimuksin ei voitaisi ainakaan kovin merkittävästi irtaantua kehittämiskorvauksen määräämisen periaatteista. Muutos selkeyttäisi MRL 12 a luvun suhdetta kiinteistöveroon. Muussa tapauksessa maankäyttömaksuja koskeva käytäntö periä maksuja arvonnousuun perustuen vaikuttaisi olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta pikemmin vero kuin maksu. Tämä puolestaan saattaa edellyttää MRL 12 a luvun lainsäädäntöjärjestyksen muuttamista.

---

121 Ks. tämän suuntaisesti esim. Ekroos – Majamaa 2018 s. 493 ja Torkkel 2014 s. 254 lähteineen.

### 8.3 Kumuloituvat maksut

Kiinteistönomistajan näkökulmasta maankäyttömaksua voidaan tarkastella eräänä kiinteistönomistukseen liittyvänä taloudellisena veloitteena. Laajasti ottaen kiinteistönomistukseen kytkeytyy oikeudessa useita muitakin maksuveloitteita ja veroja. Maankäyttömaksun *ohella tai sen sijaan* maksettavaksi saattavat tulla esimerkiksi 1) katualueen ilmaislouutus (MRL 94 §), 2) kehittämismaksu (MRL 112 § 3 kohta), 3) autopaikkojen järjestämistä vastuu (MRL 156 §), 4) kaavoituskustannukset (MRL 59 §), 5) hulevesimaksu (MRL 103 n §) ja yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirto (MRL 91 §). Lisäksi maksuveloitteisiin kuuluvat laajasti ottaen vesihuoltolain (119/2001) 18 §:n ja 19 §:n nojalla suoritettavat käyttö-, liittymis-, perus- ja muut maksut, jätemaksut sekä katujen puhtaanapitomaksut ja kaupungin omistamille energiayhtiöille suoritettavat liittymä- ja käyttömaksut.<sup>122</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa on kyse yhdyskuntarakentamisen kustannuksen kattamisesta, jolloin monet edellä mainituista maksuista eivät sellaisenaan ole mukana maankäyttömaksun määrittelyssä kunnan näkökulmasta. Kiinteistönomistajan näkökulmasta asia näyttää kuitenkin erilaisena, koska maankäyttömaksu on laajasti ottaen yksi kiinteistönomistukseen liittyvä maksu muiden joukossa. Kiinteistönomistuksen ja rakennettavien rakennusten kannalta erilaiset maksut tietyllä tavalla kumuloituvat ja tulevat sisällytetyiksi maapohjien ja rakennusten hintoihin.

Eräissä selvityksissä on kartoitettu esimerkiksi asuinrakentamiseen liittyvien maksujen ja verojen osuutta *valmistuneen uudisasunnon* hinnasta. Selvityksissä on saatettu päätyä siihen, että uuden asunnon hinta sisältää noin 40–45 prosenttia veroja tai veronluontoisia maksuja. Laskentaan liittyy eräitä laskentateknisiä ongelmia kuten se, luetaanko sähkö-, vesi- ja kaukolämpöliittymien maksut kaupungille suoritettaviksi maksuiksi.<sup>123</sup> Selvitykset kuitenkin osoittanevat suurusluokan, joka erilaisilla maksuilla on uuden asunnon hinnasta. Näiden rakentamisvaiheessa suoritettavien maksujen ja verojen lisäksi rakennetun kiinteistön omistamiseen liittyy velvollisuus vuotuisten juoksevien maksujen ja verojen suorittamiseen kuten kiinteistöveron, sähkön, veden, lämmön, jätteiden ja katujen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa ei mainita, millä tavalla näitä kustannuksia voidaan tai ei voida periä maankäyttösopimuksin tai kehittämiskorvauksin. MRL 91 c § 3 momentissa ainoastaan säädetään, että kehittämiskorvauksesta on vähennettävä MRL 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus. Sinänsä MRL 91 c §:stä voidaan epäsuorasti tai välillisesti lukea, että muita kuin säännöksessä mainittuja kustannuksia ei voida sisällyttää kunnalle

122 Ks. lähemmin esim. Häkkänen 2016 s. 245–300.

123 Ks. esim. Vainio 2014.

yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi. Asiaa kuitenkin mutkistaa MRL 91 b § 3 momentti, joka mahdollistaa poikkeamisen kustannuslajeista jossain määrin.

MRL 12 a luvussa tarkoitettujen maksujen, kiinteistöveron sekä muiden maksujen muodostama kokonaisuus on paikoin vaikeasti hahmottuva. Järjestelmän muuttamisella ja kehittämisellä voi kuitenkin olla merkittäviä vaikutuksia kuntien, kiinteistönomistajien, yksityishenkilöiden ja yritysten talouteen sekä järjestelmätason vaikutuksia kiinteistö- ja asuntomarkkinoiden toimintaan. Aihepiiri on mielestäni sellainen, jota tulisi jatkoselvittää.

## 9 Johtopäätökset ja ehdotukset

### 9.1 Johtopäätökset

Selvityksessä on tarkasteltu maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevia käytänteitä sekä näiden suhdetta erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun sääntelyyn. Huomiota on kiinnitetty erityisesti oikeudelliselta kannalta keskeisiin havaintoihin ja mahdollisiin kipupisteisiin. Erityisesti on arvioitu maankäyttösopimusten suhdetta MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevaan sääntelyyn sekä toisaalta käytänteitä suhteessa niihin tavoitteisiin, joita MRL 12 a luvulla on osaltaan aikanaan pyritty tavoittelemaan. Huomio on kiinnitetty koskemaan erityisesti maksuja, joita maanomistajilta kyseisen luvun nojalla peritään kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että maankäyttösopimusten sisällöt vaihtelevat merkittävästi. Asiakirjana maankäyttösopimus voi yksinkertaisimmillaan olla muutaman sivun mittainen sisältäen pääasiassa euromääräisesti ilmaistun maankäyttömaksun määrän. Laajimmillaan sopimukset saattavat olla kymmenien sivujen mittaisia. Maankäyttömaksun ohella on tällöin sovittu esimerkiksi hankkeen aikatauluista, rakennusten suunnittelusta, rakennettavien asuntojen pinta-aloista ja huoneistojaotuksesta sekä omistus- ja rahoitusrakenteesta. Sopimukset saattavat sisältää myös ehtoja katujen ja yleisten alueiden rakentamisesta, vesi- ja jätehuollon järjestämisestä, johtojen ja laitteiden sijoittamisesta, rasiteoikeuksista, vakuusjärjestelyistä, koroista, riitojen ratkaisemista, sopimuksen voimassaoloajasta ja sopimussakoista. Usein on sovittu myös alueiden luovutuksista ja vaihdoista, joiden tarkoituksena on osin luovuttaa kunnalle alueita, osin suorittaa maankäyttömaksua.

Kuntien maapoliittisista ohjelmista ilmenee se, että selvityksen kohteena olleista kaupungeista ei käytännössä yhtä lukuun ottamatta yksikään laadi ensimmäisiä asemakaavaa yksityisen omistamalle maalle muutoin kuin erittäin poikkeuksellisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että maankäyttösopimuksia tehdään käytännössä vain asemakaavamuutostilanteissa, joissa puolestaan on useimmiten kysymys täydennys- tai lisärakentamisesta. Havainto ei sinänsä ole yllättävä, mutta merkittävä siltä kannalta, että MRL 12 a luvun tarkoituksena on

ollut edistää yksityisen maan asemakaavoittamisen mahdollisuuksia. Tämä luvun alkuperäinen edistämistavoite ei siten näytä ainakaan kaikilta osin toteutuneen.

MRL 12 a luvun järjestelmän tarkoitus on, että maanomistaja voidaan sen nojalla velvoittaa osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Näitä kustannuksia ovat erityisesti kaava-aluetta palvelevien katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttaminen. Luvun tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut kaavamuutoksesta aiheutuvan arvonnousun leikkaaminen, vaan nimenomaan kustannusten kattaminen, jossa arvioissa kustannusvastuu ositellaan omistajille arvonnousun mukaisessa suhteessa. Näyttää siltä, että käytännössä maanomistajalta yhdyskuntarakentamisen kattamiseen maankäyttösopimuksin perittävät maksut määritellään pitkälti leikkaamalla jokin prosenttiosuus asema-kaavamuutoksen aikaansaamasta tontin arvonnoususta. Maksujen kustannusvastaavuutta on mahdotonta arvioida, koska kustannustietoa ei ole ollut käytössä tätä selvitystä laadittaessa. Vallitseva käytäntö vaikuttaisi oikeudellisesti ongelmalliselta luvun tarkoituksen kanssa.

Maksujen perimiskynnykset ja määrät vaihtelevat jonkin verran kunnittain ja sopimuksittain, mutta useimmiten perittävä määrä näyttäisi olevan lähtökohtaisesti 40–60 %:a tontin arvonnoususta. Osa kaupungeista ilmoittaa merkittävän hyödyn kynnyksen euromääräisesti, osa ei määrittele merkittävän hyödyn kynnystä erikseen. Huomionarvoista on myös se, että eräissä kaupungeissa myönnetään maankäyttömaksuista eräänlaisia alennuksia esimerkiksi täydennysrakentamisen tai esimerkiksi hissien rakentamisen edistämiseksi.

Maankäyttösopimuksen perinteinen tilanne on se, jossa kunta laatii asemakaavan tai asemakaavamuutoksen yksityisen omistamalle kiinteistölle. Tämän asetelman lisäksi maankäyttösopimuksia koskevaa sääntelyä on sovellettu oikeuskäytännössä omaksuttujen linjausten mukaan myös kunnan omistamasta maasta tehtäviin sopimuksiin, joissa muodollisesti ottaen on kyse esimerkiksi kiinteistön kaupan esisopimuksista. Sopimuskäytännössä maankäyttösopimuksia voidaan tehdä usean maanomistajan ja kunnan välisenä hankesopimuksena, joka muistuttaa rakennusmaan järjestelyä tai kehittämisalumenettelyä. Maankäyttösopimus on saattanut myös koskea pääosin kolmannen tahon maata. MRL 91 b §:n soveltuminen näihin tilanteisiin ei suoranaisesti käy ainakaan lakitekstistä ilmi.

MRL 12 a lukua ei lain alkuperäisen tarkoituksen eikä oikeuskäytännössä omaksuttujen tulkintojen mukaan sovelleta poikkeamis- tai suunnittelutarverakentamiseen. Sopimuskäytännön ja maapoliittisten ohjelmien valossa kuitenkin näyttää siltä, että joissakin tapauksissa maksuja peritään myös näissä tapauksissa. Menettelytapa on nähdäkseni perusteiltaan vastoin laissa ja oikeuskäytännössä omaksuttuja linjauksia. Aivan oma erityiskysymyksensä liittyy kunnan omistamalla vuokratontilla tehtäviin kaavamuutoksiin ja lisärakentamiseen. Näihin tilanteisiin ei ainakaan lähtökohtaisesti sovelleta MRL 12 a luvun säännöksiä maankäyttösopimuksista ja kehittämiskorvauksista. Sen sijaan kunnissa on

kehitetty omia käytänteitään siihen, miten asemakaavamuutoksesta ja lisärakentamisesta aiheutuvat hyödyt ja kustannukset jaetaan vuokranantajana olevan kunnan ja vuokratontilla rakennuksia omistavan vuokramiehen välisessä suhteessa.

Kehittämiskorvauksen osalta voidaan todeta, että sen merkitys näyttäisi olevan periaatteellinen, eikä sitä käytännössä ole määrätty kuin muutamia kertoja. Vaikka MRL 91 b § 3 momentti mahdollistaa poikkeamisen kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä maankäyttösopimuksin, oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa kehittämiskorvaussäännösten on katsottu muodostavan mittapuun sekä sopimusten sopimusoikeudelliselle kohtuusarvioinnille että hallinto-oikeudelliselle arvioinnille arvioitaessa kunnan harkintavallan rajoja. Kehittämiskorvaus voi koskea vain maanomistajan maksuvelvoitetta, kun maankäyttösopimuksessa sovitaan usein kunnan ja maanomistajan kesken muistakin kysymyksistä.

Vertailtaessa MRL 12 a luvun maankäyttösopimuksia koskevaa MRL 91 b §:n säännöstä Norjan ja Ruotsin vastaavan kaltaisia sopimuksia koskeviin säännöksiin voidaan yleishavaintona todeta, että toisin kuin Suomessa Norjan ja Ruotsin lainsäädännössä on osin varsin tarkasti säännelty maankäyttösopimusten sallittu ja kielletty sisältö. Ruotsissa tunnetaan eri sopimustyyppit sen mukaan, onko kyse kunnan vai yksityisen omistamasta maasta, kun Suomessa lainsäädännön tasolla tunnetaan vain yksi maankäyttösopimustyyppi, vaikka käytännössä Suomessakin maankäyttösopimuksia tehdään sekä kunnan että yksityisen omistamasta maasta. Norjassa maankäyttösopimuksista ei voi valittaa ja Ruotsissa valittamisen tulee kohdistuvia maankäyttösopimuksia koskeviin ns. suuntaviivoihin (*riktlinjer*). Suomessa ei tunneta tällaista erityissääntelyä, vaan maankäyttösopimuksista voidaan sekä valittaa hallinto-oikeuteen että saattaa vaatimukset riita-asiana yleiseen tuomioistuimeen.

Maankäyttösopimukseen perustuvien maankäyttömaksujen suhde kiinteistöveroon sekä valtiosääntöoikeudelliseen maksujen ja verojen erotteluun näyttää ongelmalliselta. Erityisesti MRL 91 b § 3 momentissa annettu mahdollisuus kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn estämättä ”sopia laajemminkin” osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista näyttää osaltaan johtaneen käytäntöön, jossa maankäyttömaksuja suoritetaan pääasiassa tontin arvonnousuun perustuen, vaikka tämä ei ole ollut sääntelyn tarkoituksena. Maksujen kustannusvastaavuutta on vaikea arvioida, koska julkista kustannustietoa yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ei ole saatavilla. Syntynyt sopimuskäytäntö saattaa antaa aihetta tarkistaa aikanaan MRL 12 a lukua säädettäessä tehtyjä perusoikeus- ja valtiosääntöarvioita erityisesti perustuslain 80 §:n ja 121 § 3 momentin valossa maksujen ja verojen erottelun sekä toisaalta perusoikeuksien rajoittamisen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

## 9.2 Ehdotukset maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun uudistustyöhön

Maankäyttösopimusmenettely on epäilemättä joustava tapa sopia maanomistajan ja kunnan välillä yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamisesta ja kaavoituksesta aiheutuvan hyödyn jakamisesta ja menettely on perusteltua säilyttää uudessa laissa. Maanomistajan osallistuminen kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin samoin kuin näiden rahoittaminen yleisemmälläkin tasolla voidaan toteuttaa monella tavalla. Sikäli kuin MRL 12 a luvun sääntelyn lähtökohtana halutaan jatkossakin pitää nimenomaan kunnalle aiheutuvien todellisten yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamista, eikä arvonnousun leikkaamista, voidaan luvun kehittämiseksi tehdä seuraavia ehdotuksia.

1. **MRL 12 a luvun soveltamisalan täsmentäminen.** Alun perin luvun keskeiseksi soveltamisalaksi on ajateltu asetelmaa, jossa kunta laatii asemakaavan yksityisen omistamalle maalle. Ratkaisu on luonteva, koska asemakaavaan kytkeytyvät kunnan MRL:n mukaiset katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamisvastuut. Oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden sekä kunnissa vallitsevien käytänteiden valossa näyttäisi olevan jossain määrin epäselviä tai jopa ristiriitaisia käytänteitä sen suhteen, voidaanko maanomistajalta periä maksuja poikkeamirakentamisen yhteydessä taikka missä määrin MRL 12 a luvun säännöksiä sovelletaan, kun kyse on kunnan tai kolmannen tahon omistaman maan asemakaavoittamisesta. Esimerkiksi kunnan maasta tehtävien sopimusten osalta voitaisiin pohtia mahdollisuutta sisällyttää uuteen lakiin Ruotsin suunnitteluvarausopimuksia vastaavat säännökset.
2. **Merkittävän hyödyn määrittelytavan selkeyttäminen.** Maanomistajan periaatteellisen velvollisuuden ilmaisevaa merkittävän hyödyn kynnystä (MRL 91 a §) ei ole laissa tarkemmin määritelty ja se näyttäisi määriteltävän varsin eri tavoin eri kaupungeissa. Tämä näyttäisi johtavan varsin vaihtelevaan ja epäyhtenäiseen lain soveltamiseen eri kuntien kesken. Kysymys on maanomistajan maksuvelvollisuuden määräytymisen oikeudellisista perusteista, jolloin lain tulkintojen yhdenmukaistamiseksi tulisi merkittävän hyödyn arviointikriteereitä ja -tapaa pyrkiä täsmentämään lain tasolla. Yksi vaihtoehto on säätää kiinteästä prosentista, jonka nojalla maksun suuruus määräytyisi suhteessa tontin arvonnousuun. Toinen vaihtoehto on kokonaan poistaa arvonnousuun perustuva merkittävän hyödyn määritelmä laista ja kytkeä maksuvelvollisuus yksinomaan kunnalle aiheutuviin kustannuksiin kuitenkin siten, että tietyt vähäiset kustannukset eivät velvollisuutta synnytä.

3. **Maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhde.** Rajoitetaan mahdollisuutta poiketa maankäyttösopimuksin MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä siltä osin kuin kyse on sopimuksin perittävän maankäyttömaksun *määrästä*, mutta mahdollistetaan sopiminen esimerkiksi rakentamisvelvoitteista ja hankkeen toteuttamisesta, joita ei kehittämiskorvausmenettelyssä voitaisi määrätä. Muutos vastaisi pitkälti jo sitä, millä tavalla maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhde on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa pääpiirteittäin hahmotettu. Tämä edellyttää erityisesti MRL 91 b 3 momentin tarkistamista. Ehdotus parantaisi maankäyttösopimuksin perittävien maksujen kustannusvastaavuutta sekä selkeyttäisi maankäyttömaksujen suhdetta erityisesti kiinteistöveroon.
4. **Aineellinen sääntely maankäyttösopimuksen sallitusta ja kielletystä sisällöstä.** Näin on menetelty esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa, joissa toisaalta ei tunneta MRL 12 a luvun kaltaista kehittämiskorvausta. Jo tällä hetkellä maankäyttösopimusten sisältöä rajoittavat esimerkiksi hankintalainsäädäntö sekä hallinto- ja sopimusoikeudelliset kohtuullisuusperiaatteet. Tällä hetkellä on epäselvästi säännelty esimerkiksi kysymykset siitä, missä määrin sopimukseen voidaan sisällyttää sellaisia kustannuseriä, jotka kunnan tai valtion tulee muun lainsäädännön nojalla toteuttaa, jotka on jo toteutettu ennen hanketta tai jotka eivät liity sopimuksen kohteena olevaan kaavahankkeeseen kiinteällä tavalla. Ongelmana saattaa olla samojen kustannusten kahdenkertainen periminen. Sääntely selkeyttäisi MRL 12 a luvun suhdetta muihin säännöksiin sekä sellaisiin kunnan ja valtion toteuttamisvastuisiin, jotka määräytyvät MRL:n sijaan muun lainsäädännön nojalla ja joiden rahoitus on tarkoitettu järjestettäväksi muulla tavoin kuin maankäyttömaksuin.
5. **Yhdyskuntarakentamisen kustannusinformaation parantaminen.** Edellä mainitut sopimuksia koskevat aineelliset säännökset selkeyttäisivät ja tekisivät läpinäkyvämmäksi ne kustannukset, joiden kattamiseksi maksuja peritään. Tämän lisäksi olisi perusteltua, että lainsäädännöllisin keinoin lisättäisiin kuntien velvollisuutta seurata ja raportoida jollakin tasolla esimerkiksi maapoliittisten ohjelmien yhteydessä vuotuista yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrää ja kohdentumista eri alueille. Nyt tällaista tietoa ei ole juurikaan saatavilla, mikä on oikeudelliselta kannalta ongelmallista, koska MRL 12 a luvun peruslähtökohta maksujen perimiselle sekä näiden määrän tasolle rakentuu nimenomaan kunnalle aiheutuvien kustannusten varaan. Sääntely lisäisi maapolitiikan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ajantasaisen kustannustiedon olemassaolo helpottaisi myös kehittämiskorvausten käyttöä.



6. **MRL 12 a luvun suhde lunastuslain korvaussäännöksiin.** Käytännössä kunnan on taloudellisesti edullisempaa hankkia maa omistukseensa ennen sen asemakaavoittamista kuin asemakaavoittaa yksityisen maata maankäyttösopimuksin. Viimekädessä tämä johtuu siitä, että lunastuslain mukaan määrättävä lunastuskorvaus johtaa suuremman taloudellisen hyödyn syntymiseen kunnalle kuin mitä maankäyttösopimuksin olisi mahdollista saada aikaan. Säännöksiä olisi perusteltua uudistaa sillä tavoin, että maan omistussuhteilla ei olisi tällä tavoin merkitystä kaavoituksen kannalta, vaan maata voitaisiin asemakaavoittaa joustavasti sen omistussuhteista riippumatta. Toisin sanoen järjestelmän tulisi näiltä osin olla omistajaneutraali.
7. **MRL 12 a luvun suhde yksityisen aloiteoikeuteen.** Jos maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä mahdollistetaan se, että asemakaavaa vastaavan eräänlaisen kehittämissuunnitelman voisi laatia myös yksityinen taho, tämä edellyttäisi MRL 12 a luvun säännösten laajempaa tarkastelua.

Ehdotuksilla voidaan lisätä maankäyttömaksujen kustannussidonnaisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä sopimusosapuolten välistä tasapainoa ottaen huomioon se käytännössä keskeinen realiteetti, että kunnalla on kaavoitusmonopolista johtuen vahvempi asema. Ehdotukset eivät heikentäisi kunnan mahdollisuuksia velvoittaa maanomistajaa osallistumaan kunnalle aiheutuvien todellisten yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Sen sijaan ehdotukset rajoittaisivat mahdollisuutta leikata maankäyttösopimuksin yksinomaan rakennusoikeuden muodossa tulevaa arvonnousua, jos kustannuksia ei aiheudu.

Huomionarvoista kaikkiaan on myös se, että MRL 12 a luvun tavoitteena oli alun perin helpottaa yksityisen maan asemakaavoittamista poistamalla sitä hyötyjen ja kustannusten välistä epäsuhtaa, joka yksityisen maan asemakaavoittamisesta saattoi aiheutua. Käytännöksi näyttäisi kuitenkin muodostuneen se, että maankäyttösopimuksia tehdään vain asemakaavamuutoksissa, mutta ei uusia alueita asemakaavoitettaessa. Näiltä osin voidaan sanoa, että luvun säätämisen tavoitteet eivät ole ainakaan kaikilta osin toteutuneet.

Maankäyttösopimuksia koskevan sääntelyn uudistamisen yhteydessä voidaan toki pohtia useita muitakin kysymyksiä, joiden osalta ei tässä esitetä konkreettisia ehdotuksia. Rajanvetokysymyksiä aiheutuu esimerkiksi edelleen siitä, tuleeko maankäyttösopimuksia koskevat erimielisyydet käsitellä hallinto-oikeudessa vai yleisessä tuomioistuimessa.

# Lähteet

## Kirjallisuus

- Ahonen, Ari*: Tarjonnan tiellä. Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2017. Helsinki 2017.
- Ekroos, Ari – Katajamäki, Hannu – Kinnunen, Helena – Lehtovuori, Panu – Staffans, Aija*: Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018. Ympäristöministeriö, Helsinki 2018.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu laitos. Helsinki 2018.
- Forss, Matias*: Kunnan vuokramiehen asema kaavamuutoksessa. Teoksessa *Business Law Forum* 2013 s. 243–270.
- Hakkola, Esa*: Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset. *Lakimies* 2007, s. 723–745.
- Hakkola, Esa*: Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana. Teoksessa *Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullisuhteita*, juhlaulkaisu Jarno Tepora 60 vuotta, s. 35–52. Helsinki 2007.
- HE 50/1992 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistöverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 227/1994 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 1/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.
- HE 101/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 167/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 88/2010 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi.
- HE 268/2014 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeus I. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2003.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeuden oppikirja. Helsinki 2006.
- Holt, Fredrik – Winge, Nikolai K.*: Plan- og bygningsrett. 2. utgave. Oslo 2019.
- Hovila, Ilari*: Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Rovaniemi 2013.
- Häkkänen, Martti*: Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalainen Lakimiesyhdistys, A-sarja N:o 334, Helsinki 2017.
- Innjord, Frode A. (toim)*: Plan- og bygningsloven med kommentarer. Bind 1–2. Oslo 2010.
- Kaisto, Janne – Hakkola, Esa*: Maankäyttösopimukset erityisesti varallisuus oikeuden näkökulmasta. Teoksessa *Business Law Forum* 2010, s. 3–66. Helsinki 2010.
- Kalbro, Thomas – Røsnes, August E.*: Public Planning Monopoly – or Not? The Right to Initiate Development Plans in Norway and Sweden. Teoksessa *Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks*, Zürich 2012, s. 49–65.
- Kuntaliitto – Ympäristöministeriö*: Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Helsinki 2009.
- Kuoppamäki, Petri*: Uusi kilpailuoikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 2018.
- Loikkanen, Heikki A.*: Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2013.
- Lehtovuori, Panu – Ekroos, Ari – Kuusela, Kaisu – Rantanen, Annuska – Rajaniemi, Juho ja Schmidt-Thomé, Kaisa*: Tulevaisuus katsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin. Ympäristöministeriön julkaisu 2019:24. Ympäristöministeriö, Helsinki 2019. (Lehtovuori ym. 2019)
- Majamaa, Vesa*: Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. *Lakimies* 2006, s. 1240–1251.
- Mäkinen, Eija*: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2003:13*. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2003:24*. Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.
- Ot.prp. nr. 22(2004–2005)*. Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) (Ot.prp. rn. 22).

- PeVL 53/2002 vp* – Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä 167/2002 vp laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp* – Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Persiainen, Heikki – Saarimaa, Tuukka*: Lisää markkinoita asuntomarkkinoille. Liberan analyysi 02/2016. Helsinki 2016.
- Rintamäki, Vesa*: Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.
- Regeringens proposition 2013/14:126*. Enklare planprocess. (Prop. 2013/14:126)
- Regeringens proposition 2016/17:45*. Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur. (Prop. 2016/17:45)
- Sallinen, Sini*: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 2012:91*. Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av Plangenomförandeutredningen.
- Takalo-Eskola, Tapio*: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 786, Ympäristöministeriö, Helsinki 2005.
- Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi*: Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. 6., uudistettu painos. Helsinki 2010.
- Torkkel, Timo*: Maankäyttömaksusta ja kehittämiskorvauksesta tulo- ja varainsiirtoverotuksessa. Verotus 3/2014, s. 249–261.
- Tuori, Kaarlo*: Onko maksu maksu vai vero? Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki, s. 463–484.
- YmVM 22/2002 vp*: Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2002 vp Hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- Vainio, Terttu*: Talonrakentamisen verovaikutukset. VTT:n raportti. Tampere 2014.
- Ympäristöministeriö*: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen Ympäristö 1/2014. Helsinki 2014.

## Oikeuskäytäntöä

### Korkein hallinto-oikeus

KHO 1991-A-80  
KHO 1995-A-31  
KHO 09.04.1999 t. 732  
KHO 31.10.2011 t. 3124  
KHO 30.3.2012 t. 763  
KHO 2012:31  
KHO 25.8.2016 t. 3539  
KHO 9.11.2016 t. 4733  
KHO 2016:52  
KHO 2016:89  
KHO 20.9.2017 t. 4580  
KHO 2017:117  
KHO 5.6.2018 t. 2664  
KHO 9.7.2019 t.3283

### Korkein oikeus

KKO 1999:128  
KKO 2016:8

### Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Consorts Richet and Le Ber v. Ranska (18.11.2010)

### Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisut

KVL:2004/57

### Maapoliittiset ohjelmat

Espoon kaupungin Maanhankinnan ja -luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet (2015)  
Helsingin Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016  
Hyvinkään maankäytön toteuttamisohjelma 2016–2025  
Jyväskylän kaupungin maapoliittikan periaatteet (2013)  
Järvenpään kaupungin maapoliittinen ohjelma (2019)  
Kuopion maapoliittinen ohjelma (2015)  
Lahden yleiskaavojen toteutusohjelma, Maa- ja asuntopoliittiset linjaukset 2017–2020  
Porvoon kaupungin maapoliittiset linjaukset (2012)  
Tampereen kaupungin asunto- ja maapoliittikan linjaukset 2018–2021  
Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittinen ohjelma 2018–2021  
Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma (2019)  
Vantaan kaupungin maa- ja asuntopoliittiset linjaukset (2018)

### Sopimusaineisto

Maankäyttösopimuksia ja näihin läheisesti liittyviä sopimuksia oli noin 150 kappaletta.

### MRL 91 h §:ssä tarkoitetut kehittämiskorvauslausunnot (Maanmittauslaitos)

Maanmittauslaitos: Lausunto, päivätty 1.7.2008, pyytjä: Ruskon kunta.  
Maanmittauslaitos: Lausunto, päivätty 25.2.2009, pyytjä: Ruskon kunta.  
Maanmittauslaitos: Lausunto, päivätty 16.10.2010, pyytjä: Seinäjoen kaupunki.  
Maanmittauslaitos: Lausunto, päivätty 2.3.2011, pyytjä: Kaarinan kaupunki.  
Maanmittauslaitos: Lausunto, päivätty 31.10.2014, pyytjä: Kaarinan kaupunki.  
Maanmittauslaitos: Lausunto, päivätty 3.10.2018, pyytjä: Siuntion kunta.





**Ympäristöministeriö**  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN: 978-952-361-044-6 (PDF)  
ISSN: 2490-1024 (PDF)