



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

## Kaavoitusta koskevat sopimukset

DECOMB-hankkeen Sopimukset ja  
lainsäädäntö –työryhmän kokous  
27.9.2005

Tutkija Esa Hakkola  
Helsingin yliopisto  
Yksityisoikeuden laitos



### Lähtökohtia

- Maankäyttösopimus perinteinen kaavoituksen sääntelyinstrumentti
  - 1960-80 -lukujen aluerakentamissopimukset
  - Edelleen keskeinen väline, hankkeet aikaisempaa pienimuotoisempia
  
- MRL 12a luku tuonut olennaisia muutoksia järjestelmään
  - Voimaan 1.7.2003
  - Täsmällistä sääntelyä maankäyttösopimuksista (vrt. vanha MRL 11 §)
  - Tärkeä periaatteellinen uudistus:
    - maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin



## Maankäyttösopimusten sidonnaisuus kehittämiskorvauksiin

- n Jos sopimukseen ei päästä, mahdollisuus MRL 91c-91p §:ien mukaiseen menettelyyn (ns. kehittämiskorvaus)
  
- n Sopimusmenettely ensisijainen
  - n "Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa" MRL 91a §
  - n Voidaan sopia laajemminkin
  
- n Luultavaa on, että kehittämiskorvauksilla ei olennaista itsenäistä merkitystä
  - n Asioista sovitaan nimenomaan maankäyttösopimuksella
  - n Kehittämiskorvaus yksityiskohtainen ja raskas menettely
  - n "Peukaloruuvi"



## Kehittämiskorvausjärjestelmän ja maankäyttösopimusten välisistä jännitteistä

- n "Voidaan sopia laajemminkin"?
  
- n "Sopimus ensisijainen"
  - n Miten turvata maanomistajan asema sopimusprosessissa?
  
- n Maanomistajan asema sopimustilanteessa?
  - n "jos ei sopimusta, määrätään kehittämiskorvausta"
  - n "ei sopimusta, ei kaavaa"
  
- n OikTL 3 luvun pätemättömyysperusteet?
  
- n Harkintavallan väärinkäyttö?



## MRL 91b § : maankäyttösopimus

- “Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.” 1 mom
- “Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.” 2 mom



## MRL 91b § : maankäyttösopimukset (...jatkuu)

- “Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.” 3 mom
- “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.” 4 mom



## Sopimusten jaottelu

- MRL 91b § 2 mom:
  - Sitovia sopimuksia ei voida tehdä ennen nähtävillä pitoa
  - Ei koske sopimuksia kaavoituksen käynnistämisestä
  
- Uusi sopimustyyppi: sopimus kaavoituksen käynnistämisestä



## Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

- Voidaan tehdä ennen kaavan näytteillä pitoa
  - ”Sitovasti voi siten ennen kaavoitusprosessia tai sen alkuvaiheessa sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista” (HE s. 21)
  
- Valmistelun keskeytyminen voi siten johtaa lähinnä valmistelukustannusten korvaukseen
  
- Yhteys prekontraktuaalisiin sopimuksiin



## Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

<b><u>Voidaan sopia:</u></b>	<b><u>Ei voida sopia:</u></b>	<b><u>Maanomistajan velvoitteet:</u></b>	<b><u>Kunnan velvoitteet:</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Kaavoituksen käynnistämisestä</li><li>☐ Hankkeen pääpiirteisestä etenemisestä</li><li>☐ Siitä, että osapuolet laativat myöhemmin täsmällisen maankäyttö sopimuksen</li><li>☐ Maanomistajan vastikkeen määräytymisperusteista</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Kaavoitusprosessin päättymisestä suotuisaan lopputulokseen (ei sido kuntaa julkisen vallan käyttäjänä)</li><li>☐ Sitovasti kaavan sisällöstä</li><li>☐ Rakennusoikeuden määrästä</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Korvauksen maksaminen sovitun aikataulun mukaisesti</li><li>☐ Yleinen lojaliteettivelvollisuus sopimuksen tavoitteiden edistämiseksi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Kaavoituksen käynnistäminen sovitun mukaisesti</li><li>☐ Yleinen lojaliteettivelvollisuus sopimuksen tavoitteiden edistämiseksi</li><li>☐ Sitoo kuntaa yksityisoikeudellisenä sopijakumppanina</li><li>☐ Ei luontaisuuoritusvelvollisuutta</li><li>☐ Mahdollisuus positiivisen sopimusedun korvaukseen?</li></ul>



## ”Perinteinen” maankäyttö sopimus

- ☐ Voidaan tehdä nähtävillä pidon jälkeen
  - ☐ Vuorovaikutuksen turvaaminen
  - ☐ Ks. MRL 8 luku, erit. 65 §
  - ☐ Kaava saanut tällöin sisältönsä
  
- ☐ Voidaan sopia kaavan sisällöstä, rakennusoikeuden määrästä yms.
  - ☐ Ei kuitenkaan sitovasti
  
- ☐ Mikä on muutos aikaisempaan oikeustilaan?



## Perinteinen maankäyttösopimus

<u>Voidaan sopia:</u>	<u>Ei voida sopia:</u>	<u>Maanomistajan velvoitteet:</u>	<u>Kunnan velvoitteet:</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Kaavan sisällöstä (ei kuitenkaan julkisoikeudellista sitovuutta)</li><li>☐ Rakennusoikeuden määrästä</li><li>☐ Kustannusten tarkasta jakautumisesta</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Kaavoitusprosessin päättymisestä suotuisaan lopputulokseen (ei sido kuntaa julkisen vallan käyttäjänä)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Korvauksen maksaminen sovitus mukaisesti</li><li>☐ Yleinen lojaliteettivelvollisuus sopimuksen tavoitteiden edistämiseksi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>☐ Kaavoituksen jatkaminen sovitus mukaisesti</li><li>☐ Yleinen lojaliteettivelvollisuus sopimuksen tavoitteiden edistämiseksi</li><li>☐ Sitoo kuntaa yksityisoikeudellisenä sopijakumppanina</li><li>☐ Ei kuitenkaan luontaissuoritusvelvollisuutta</li><li>☐ Mahdollisuus positiivisen sopimusedun korvaukseen</li></ul>



## Kokoavia näkökohtia sopimustyyppien jaottelusta

- ☐ Ei voida sopia julkisen vallan käyttämistä
  - ☐ Erityisesti ei voida sopia sitovasti kaavojen sisällöstä (MRL 91b § 1 m.)
  - ☐ Ennen nähtävillä pitoa voi sopia vain kaavoituksen aloittamisesta ja siihen liittyvistä kustannuksista
- ☐ Kunnan sopimusoikeudellisen suojan korostaminen
- ☐ Kaavoitusprosessin suojaaminen ulkoisilta vaikutteilta
- ☐ Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä ei vailla oikeusvaikutuksia



## Maanomistajan maksuvelvollisuuden määräytymisperusteista

- n Kehittämiskorvaussäännöstö lähtee maanomistajan velvollisuudesta korvata tietyin edellytyksin yhdyskuntarakentamisen kustannuksia
- n Esitöissä puolletaan ponnekkaasti mahdollisuutta sitoa sopimuskorvauksen suuruus rakennusoikeuden määrään (mm. HE s. 15 ja s. 22)
  - n Hallituksen esityksen mukaan kiinteistöjen arvonnousu ja kaavoituskustannukset keskinäisessä riippuvuussuhteessa
    - è Eräänlainen presumoitu kustannusvastaavuus
- n Tuleeko jossain raja vastaan?
  - n Kuinka pitkälle kustannusvastaavuus voidaan presumoida?



## Kunnan vahingonkorvausvastuusta kaavan jäätyä toteutumatta

- n Mikä on maanomistajan oikeusasema, kun kaava ei toteudu sopimuksen mukaisesti?
- n Tyyppitilanteet:
  - n Kaava jää kokonaan toteutumatta
  - n rakennusoikeuden määrä olennaisesti sovittua alempi
- n Kunta vastaa sitoumuksistaan viime kädessä yksityisoikeudellisesti (vahingonkorvaus)
- n Määräytyykö vahingonkorvaus positiivisen vai negatiivisen sopimusintressin mukaan?



## Kunnan vahingonkorvausvastuusta kaavan jäätyä toteutumatta (...jatkuu)

- Välimiesoikeuksissa eräissä tilanteissa myönnetty korvaus positiivisen sopimusedun mukaan (ks. Muukkonen LM 1991 s. 128)
- Kirjallisuudessa positiivisen sopimusedun korvaamiseen suhtauduttu vaihtelevasti
- Uusi järjestelmä: ei nimenomaista kannanottoa
  - Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä ei velvoita kuin negatiiviseen sopimusedun palautukseen
- Sulkeeko luontaisuuoritusvelvollisuuden puuttuminen mahdollisuuden vaatia positiivisen sopimusedun mukaista korvausta?
- Culpa in contrahendo -vastuu



## Johtopäätöksiä

- Uudessa järjestelmässä ajallinen elementti keskeinen
  - Prosessin hallinnan merkitys korostuu
  - On tiedettävä mistä seikoista voidaan sopia missäkin vaiheessa kaavoitusprosessia
- MRL 12a luvun sääntely jättää tilaa erilaisille tulkintasuosituksille
  - Tavoitteena ennakoitava, läpinäkyvä ja kaikkien osapuolten edut kohtuullisella tavalla huomioon ottavat tulkintasuositus





## Maankäyttösopimusten suuret linjat

- n Sopimisen ulottuvuus?
  - n Mistä maankäyttösopimuksella oikeastaan sovitaan?
  
- n Kunnan näkökulma: kohtuullinen korvaus infrastruktuurin rakentamisesta
  - n Usein myös fiskaalisia tavoitteita
  
- n Maanomistajan (vast.) näkökulma: ennakoitavissa oleva kaavoitusprosessi
  - n Tiedossa tulevan rakennusoikeuden määrä, aikataulu yms.
  
- n Mahdollistaako MRL 12a luvun järjestelmä kaavoituksen, jossa maanomistusolot eivät ohjaa kaavan sisältöä?