

Asia: VN/25637/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Keravan kaupunginhallitus toteaa lausuntoon seuraavaa:

Yhteenveto

Hallituksen esitykseen sisältyy erittäin ongelmallinen esitys, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Hallituksen esitys perustuu väärään käsitykseen lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvistä epävarmuustekijöistä ja siten kuntien raakamaakauppojen hintojen vaihtelusta.

Käytännössä esitetty korotus tulisi lopettamaan kuntien tekemät vapaaehtoiset raakamaakaupat kokonaan, koska maanomistaja saa lunastuksen kautta aina 25 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa korvausta enemmän sekä lisäksi asianhoitokulut ja korvaukselle koron, jota voi kertyä vuosia lainvoimaisten lunastus- ja korvauspäätösten viivästyessä. Jotta kunnat voisivat saada neuvotellun kaupan päätöksen, on kunnan maksettava vastaavasti enemmän kuin markkina-arvo on ja tästä muodostuu uusi markkina-arvo, jota käytetään seuraavissa kaupoissa. Näin syntyisi jatkuva merkittävä hinnankorotuskierre, jossa maanomistajan kannattaa aina odottaa muiden kauppvoja, joissa markkina-arvoa on jo nostettu, eikä maanomistajan ole käytännössä milloinkaan mielekäästä myydä kiinteistöään vapaaehtoisella kaupalla.

Tämä johtaisi lunastusmäärien valtavaan kasvuun ja lunastuspäätösten viivästymiseen vuosilla.

Lunastushinnan 25 % korotus siirtyisi nopeasti rakennuspaikkojen ja asuntojen hintoihin ja vuosien kuluessa hinnankorotuskierre nostaisi jatkuvasti lisää näiden hintoja. Kuntien mahdollisuudet kaavoittaa uusia alueita hidastuisi lunastustoimitusten kasvun myötä ja uusien alueiden kaavoittamisesta tulisi taloudellisesti kannattamatonta. Tämä haittaisi kuntien maa- ja asuntopolitiikan toteuttamista ja erityisesti hallitusohjelman mukaisten suurten elinkeinohankkeiden, mukaan lukien puhtaan siirtymän hankkeiden, saamista Suomeen.

Lakiuudistuksessa ei ole huomioitu yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, jotka kuuluvat olennaisesti kuntien maankäytön talouteen. Kuntien raakamaakaupoissa toteutuvat hinnat ovat maanomistajille tuottoisia ja kohtelevat tasavertaisesti maanomistajia. Korotettu lunastuskorvaus voi johtaa maanomistajien epätasa-arvoisen kohtelun lisääntymiseen sekä rikkoa valtioneuvoston päätöksiä.

Keravan kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä kuntien maanhankinnan turvaamiseksi ja vapaaehtoisten kauppojen säilyttämiseksi kuntien ensisijaisena maanhankintakeinona.

Hallituksen esitys perustuu väärään tietoon kuntien raakamaakauppojen hintavaihtelusta

Lunastuskorvaukselle maksettavaa prosenttikorotusta perustellaan mietinnössä arviointiin liittyvillä epävarmuuksilla, jotka johtuvat mietinnön mukaan vertailuaineiston puutteellisuuksista. Mikäli mietinnön valmisteluun olisi osallistunut kuntakentän toimijoita ja sen valmistelu muutenkin olisi tehty tällaiselta mietinnöltä vaadittavalla huolellisuudella, olisi saatu selville, että kuntien lunastuksissa ei ole arvioinnin epävarmuutta ja kunnista saatava, julkinen vertailuaineisto on selkeää, perusteltua ja varsin laaja sisältäen satoja kuntien tekemiä vuosittaisia kauppoja.

Mietinnössä on lähtöoletuksena, että lunastuksissa ei toteudu täyden korvauksen periaate, vaikka siinä nimenomaisesti selvitetään kuntien maanhankinnassa – sekä vapaaehtoisissa kaupoissa että lunastuksissa – käytettävän markkina-arvon takaamiseksi maa- ja metsätalousmaan arvon sijaan raakamaan arvoa, joka mietinnönkin mukaan on paras ja tuottavin käyttö ollen moninkertainen verrattuna maa- ja metsätalousmaan arvoon. Raakamaan hinta sisältää tulevan kaavoituksen mukanaan tuoman odotusarvon. Kuntien maksamat kauppahinnat ja lunastuskorvaukset ovat siten 3–5-kertaisia verrattuna maa- ja metsätalousmaan hintaan. Tästä syystä kuntien maanhankinta perustuu nykyisin yli 95-prosenttisesti vapaaehtoisiin kauppoihin ja yleensä vielä niin, että maanomistajat tarjoavat maitaan kunnan ostettavaksi, koska saatu kauppahinta on siten moninkertainen, eikä maanomistajan tarvitse kantaa kaavoituksen lopputulokseen liittyviä riskejä. Kuntien raakamaamarkkinoiden hinnanmuodostus on myös erittäin vakaata ja kunnat tekevätkin vuosittain satoja raakamaakauppoja lunastusten määrän ollessa keskimäärin kaksi vuodessa.

Kuntien raakamaamarkkinoilla on käytännössä vain yksi ostaja eli kunta ja raakamaan arvo määräytyy yleensä yleiskaavan käyttötarkoituksen mukaan ollen Keravalla 3-4 euroa/m² siten, että yleiskaavassa viheralueiksi osoitetuista alueista maksetaan 3 euroa/m², työpaikkarakentamiseen tarkoitettuista alueista 3,5 euroa/m² ja asumiseen tarkoitettuista alueista 3,8-4 euroa/m² riippuen siitä, kuinka kaukana nykyisestä taajama-rakenteesta maa sijaitsee. Joissain kunnissa mainittu 3-4 euron hintahaitari sijoittuu hieman korkeammaksi ja joissain hieman alemmaksi, koska se perustuu usein lunastustoimituksissa toteutettuihin hintoihin tai kunnassa muuten vallitsevaan markkina-arvoon. Olennaista kuitenkin on, että raakamaan hinta on kunnan sisällä vakaa, jolloin maanomistajat tulevat tasapuolisesti kohdelluiksi asettamatta maanomistajia eriarvoiseen asemaan esimerkiksi maanomistajan neuvottelutaidon perusteella. Kunnan onnistuneen maanhankinnan edellytys on, että kunta koetaan luotettavaksi ja tasapuoliseksi ostajaksi ja siksin raakamaan hintamarkkinat ovat erittäin vakaat.

Keravalla raakamaan hinnankorotus tehdään tonttien vyöhykehintojen korottamisen yhteydessä samassa suhteessa tonttihintojen korottamisen kanssa tai mikäli lunastustoimituksissa lähialueen kunnissa on todettu raakamaamarkkinoilla hinnannousua. Tämä hinnoittelutapa koetaan oikeudenmukaiseksi ja kaupunki on saanut ostettua raakamaata aina tarvittaessa siten, että ensimmäiset asemakaavat voidaan aina laatia kaupungin omalle maalle ja siten varmistaa yhdyskuntarakenteen kehittyminen hallitusti palvelurakenteen kanssa rinnan. Tämän maanhankintatavan hallituksen esityksen mukainen lunastuslain uudistus tulisi tuhoamaan.

Moninkertaisen raakamaahinnan käyttämisen sekä vertailukauppojen suuren määrän ja kuntien demokraattisen päätöksenteon takaamien hintojen vakauden lisäksi maanomistaja maksaa kunnalle myydystä maasta alhaisempaa myyntivoitonveroa. Kunnalle maata myydessä hankintahintaolettamana käytetään 80 %:a kauppahinnasta, jolloin myyntivoitonvero on vain noin 6 % kauppahinnasta. Yksityisten välisissä kaupoissa myyntivoitonvero on moninkertainen merkittävästi alhaisemman hankintahintaolettaman takia.

Maanluovuttaminen kunnalle on tällä hetkellä siis monin tavoin kannattavinta maanomistajille. Lunastuslain uudistaminen tulisi väistämättä vähentämään kuntien tekemiä maanhankintoja, mikä on pois maanomistajilta, koska harvassa kunnassa ollaan valmiita nostamaan veroja ja/tai tonttihintoja lisäkustannuksen kattamiseksi.

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen

Hallituksen esityksen mukaan: "vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen jäisivät riippumaan kunnan maapolitiikan harjoittamistavasta". Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan virheellisesti kertaluontoisina suhteessa nykyiseen vuotuisen maanhankinnan kustannukseen eri lunastustilanteissa. Hallituksen esityksessä lunastuskorvauksen korottaminen yli markkinahinnan olisi yksittäinen tapahtuma lunastusmenettelyssä eikä vaikutuksineen siirtyisi kokonaisuudessaan tuleviin vapaaehtosiin kauppoihin ja seuraaviin lunastuksiin sekä edelleen tonttien ja asuntojen

hintoihin ja vuokriin kertaantuvasti ja jatkuvasti. Hallituksen esityksestä puuttuu suorien ja välillisten yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi kokonaan. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset olisivat huomattavat ulottuen paljon lunastuslain käyttöalaa laajemmaksi, kuten hallituksen esityksessä on todettakin.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mikä olisi korotetun lunastuskorotuksen suhde valtiotukisääntelyyn, jonka mukaan markkinoilla toimivalle yritykselle ei voi maksaa markkina-arvon ylittäviä kauppahintoja kiinteää omaisuutta hankkiessa. Olisiko korotettu lunastuskorvaus kiellettyä valtiontukea? Selvää on, että vapaaehtoisessa kaupassa yrityksen ollessa myyjänä, ei markkina-arvoa korkeampia kauppahintoja voi maksaa rikkomatta valtiotukisääntelyä.

Hallituksen esityksessä on arveltu tuomioistuimiin menevän jatkossa vähemmän kuntien lunastusasioita esitetyn korotuksen takia. Kun katsotaan tuomioistuimiin, ja ylipäättänsä lunastustoimituksiin, päätyviä kuntien maanhankintoja, on selvää, että tämä arvio ei pidä paikkansa. Tuomioistuimiin päätyneissä kuntien lunastusasioissa maanomistajien vaatimukset ovat moninkertaisia verrattuna markkina-arvoihin, koska valituksiin päätyvät vain ne maanomistajat, jotka ovat katsoneet yhteisillä varoilla toteutettavan, tulevan kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen hyödyn kuuluvan maanomistajalle. Tällaisia odotuksia ei hillitse mikään prosenttikorotus, eikä yhteiskunnan tehtävä ole täyttää tällaisia yksittäisiä, ylimitoitettuja odotuksia.

Huomionarvoista tässä hallituksen esityksessä on myös se, että tavoitteistaan huolimatta se vie Suomen lunastuskäytäntöä eurooppalaisen kehityksen vastaisesti pois vapaaehtoisista kaupoista kohti raskainta menettelyä eli lunastusta tarjoamalla korotetun lunastuskorvauksen.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kuntien maanhankintaan ja asuntotuotantoon

Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle toistuvasti maksettava korotus lopettaa kuntien vapaaehtoiset kaupat, koska maanomistajan kannattaa aina vaatia kuntaa lunastamaan alue, koska silloin maanomistaja saa korotuksen verran korkeamman korvauksen. Tämä tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti kuntien maanhankintaa sekä maapolitiikan harjoittamista, hallitun yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja sen seurauksena lähipalvelujen kustannustehokasta järjestämistä. Aiemmin laaditut selvitykset ovat kiistatta osoittaneet kunnan oman maan kaavoittamisen ratkaisevan vaikutuksen asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä viimekädessä kunnan veroasteeseen.

Oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Annettu hallituksen esityksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus

maata lunastettaessa tulisi ratkaisevasti vaikeuttamaan tai jopa käytännössä estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa maan hintaa jatkuvasti ja kertautuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastuksen seurauksena. Mikäli maata hankitaan jatkuvasti kohoavin hinnoin, tulee kohoava maan hinta kustannuksena siirtymään viimekädessä asuntojen hintoihin aiheuttaen vastaavan suhdanteista riippumattoman korotusmekanismin myös vuokriin.

Lunastuksiin kuntien raakamaanhankinnoissa päädytään erittäin harvoin, tällä vuosituhannella keskimäärin kaksi kertaa vuodessa. Lähes kaikki näistä lunastustapauksista on sellaisia, joissa maanomistaja on ollut kyllä valmis luopumaan maastaan, mutta on halunnut siitä korkeamman kauppahinnan kuin kunnan vakaa hintataso on ollut. Koska kunnista löytyy paljon vertailukauppoja ja kuntien käyttämät kauppahinnat ovat parhaan ja tuottavimman käytön mukaisia hintoja, päättyy riippumaton lunastustoimikunta samaan lunastuskorvaukseen kuin vapaaehtoisessakin kaupassa olisi maanomistaja saanut. Kuntaa pidetään luotettavana ostajana, koska kuntien kaupat ovat julkisia ja yleensä paikkakunnalla erittäin hyvin kaikkien maanomistajien tiedossa, joten kaikki voivat luottaa siihen, että hintataso on vakaa ja perusteltu, eikä hinta perustu maanomistajan neuvottelutaitoihin tai yhden maanomistajan yksipuoliseen käsitykseen maan arvosta. Kuntien lunastuksissa ei siis lakimuutoksille ole tarvetta yhdenvertaisuudenkaan näkökulmasta.

Esitetyn lakiuudistuksen myötä lunastuslupahakemukset nousisivat vuosittain kymmeneen, ellei satoihin kuntien maanhankinnan siirtyessä kokonaan lunastuksen kautta toteutettavaksi. Tällainen kehitys ei toteuttane hallitusohjelman mukaista tavoitetta nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja tai saada Suomeen suuria elinkeinohankkeita ja erityisesti puhtaan siirtymän suuria investointeja. Tyypillisesti nämä hankkeet edellyttävät suuria maa-alueita, joita repaleisen maanomistuksen Suomessa saadaan hankkeiden käyttöön nopeasti vain siten, että kunnat tarjoavat näitä alueita toimijoille rinnan kaavoitus- ja lupaprosessien aikana. Nopeilla kaavoitus- ja lupaprosesseilla ei ole merkitystä, jos hankkeet joutuvat neuvottelemaan ja viemään lävitse kaavoitusprosesseja kymmenien maanomistajien kanssa tai vaihtoehtoisesti kuntien maanhankinta kestää vuosia lunastuslupien ja lunastustoimitusten ruuhkautuessa.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kunnan kaavamonopoliin, yhdyskuntarakentamiseen sekä maankäyttösopimuksiin

Kunnan maanhankinnan estyminen tulisi murentamaan kuntien kaavoitusmonopolia, jos kunnilla ei enää olisi käytännössä mahdollisuutta hankkia ja kaavoittaa omaa maataan. Seurauksena olisi kaavoituksen siirtyminen maankäyttösopimuksiin yksityisen tahon omistamille maille, jolloin kunta ei voisi toteuttaa hallittua yhdyskuntarakenteen kehittämistä, aikatauluttaa alueiden käyttöönottoa palvelurakenteen ja infrarakentamisen kanssa rinnan eikä harjoittaa asuntopolitiikkaa, koska tonttien myyjänä useimmiten olisi yksityinen maanomistaja oman aikataulunsa ja myyntihalukkuutensa mukaan. Yksityisen raakamaan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta tuo merkittävää tehottomuutta rakennuspaikkojen järjestämiseen ja lähipalvelujen toteuttamiseen sekä nostaa kunnan veroastetta.

Maankäyttösopimusalueella yleisten alueiden nousevat maanhankintakustannukset siirtyvät alueen muiden maanomistajien maksettavaksi korkeampina maankäyttömaksuina. Lisäksi kuntien yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkkoihin tekemien investointien tuotto kaavoituksen tuoman lisäarvon muodossa jaettaisiin epätasa-arvoisesti maanomistajien kesken ja kaikkien kuntalaisten verotus nousisi vastaavasti.

Vaikutuksen maanomistajien ja muiden kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määräämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvittävä täysimääräisesti eli luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana. Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18-20) mukaan luovuttajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan, että perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä perustuslain tulkinta johtaa siihen, että yksittäinen maan luovuttaja asetetaan parempaan asemaan kuin muut kuntalaiset, jotka joutuvat tekemään ylimääräisen tulonsiirron maanluovuttajan hyväksi.

Kunnan raakamaan hankinta, maankäyttösopimukseen perustuvan uusien kaavoitettavien alueiden maankäytön toteuttamisen asemasta, on myös maanomistajien suunnasta todettu parhaiten toteuttavan tasapuolista kohtelua yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella kehitettäessä. Hallituksen esityksen mukainen markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteessa johtaisi raakamaan hankinnan merkittävään vaikeutumiseen sekä vapaaehtoisessa kaupankäynnissä että lunastustilanteissa, aiheuttaisi merkittävää taloudellista epätasa-arvoista kohtelua maanomistajien kesken.

Hallituksen esitys sisältää lunastuskorvauksen prosenttikorotuksen lisäksi arvonleikkaussäätelystä luopumista. Tällä on merkitystä niissä tapauksissa, joissa

maanhankinta ajoittuu vaiheeseen, jossa asemakaavan laatiminen on jo aloitettu.

Perustuslakivaliokunta päätyi lunastuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 14/1977 vp) siihen, ettei arvonleikkaus loukannut omaisuudensuojaa. Arvonleikkaussäätelystä luopumisen esittäminen tässä hallituksen esityksessä on siten iso periaatteellinen linjanmuutos siihen suuntaan, että yhteisillä varoilla tuotetun arvonnousun katsotaan kuuluvan yksittäisille maanomistajille. Tämä luo ristiriidan suhteessa kuntien vastuisiin elinvoiman, kuntalaisten hyvinvoinnin, luonnon monimuotoisuuden, laadukkaan palveluverkon sekä turvallisten, viihtyisien ja toimivien elinympäristöjen tuottamisessa ja ylläpitämisessä.

Lausuntopyynnön aikataulu

Lausuntopyyntö on julkaistu 5.6.2024 ja lausunto pyydetään toimittamaan lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta oikeusministeriölle viimeistään perjantaina 16.8.2024. Aikataulu osuu pahasti kuntien toimielimien kesätauolle. Oikeusministeriön tulisi huomioida tällaiset seikat, jotta lain valmistelutyössä tulisi kaikki osapuolet hyvän tavan mukaisesti kuultua.

Koukka Tommy
Keravan kaupunki