

Asia: VN/25637/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjausten mukaan lunastuslain korvauserusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa (OM022:00/2016) hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti. Lisäksi omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (lunastuslaki) tuli voimaan vuonna 1978. Vuoden 1978 lunastuslain perusteluissa todetaan, että henkilön, jolta lunastetaan omaisuutta, varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Oikeusministeriön Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet -selvityksessä (33/2016) on perustelematta päädytty kantaan, että ”perustuslaki ei estä korvauksen määräämisen perusteista säätämistä tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen.” Lunastuslain korvauserusteet ovat laissa kuitenkin pitkälti alkuperäisessä muodossaan.

Lunastuslain uudistaminen on ollut oikeusministeriössä vireillä vuodesta 2015 lähtien ja oikeusministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän valmistelemaan uusia säännöksiä. Työryhmä on ottanut työssään kantaa useisiin lunastuksiin liittyviin kysymyksiin, mutta joidenkin oleellisten kysymysten pohtiminen on jäänyt raportin mukaan ajanpuutteen tai toimeksiantorajauksen vuoksi käsittelemättä. Hallituksen esityksen luonnos on laadittu oikeusministeriössä virkatyönä hankkeessa aiemmin kertyneen aineiston ja lausuntopalautteen pohjalta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Muutosten keskeisenä tarkoituksena on turvata lunastettavan

omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Lunastuskorvauksen määrittämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Lunastuslaista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää lähtökohtaisesti hyvänä sitä, että laki turvaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa. Keinoksi on valittu kaavamainen prosenttikorotus, joka lisätään arvioidun menetyksen korvaukseen. Kaavamainen korotus varmistaa sen, että perustuslain periaate omaisuudensuojasta täyttyy. Samalla kaavamainen korotus ei kuitenkaan vastaa todellisiin arvostusongelmiin esimerkiksi voimajohtolunastuksissa, ja toisaalta aiheuttaa monia ongelmia erityisesti kuntien maanhankintaan.

Voimajohtoihin liittyvät lunastustoimitukset

Etelä-Pohjanmaan kokonaismaakuntakaava ollaan parhaillaan uudistamassa ja prosessi on kaavan hyväksymisvaiheessa. Kaavoitusprosessin aikana on järjestetty yli 200 tapaamista tai neuvottelua ja niihin on osallistunut yli 2000 henkilöä. Infrastruktuuriin liittyvistä kysymyksistä tuulivoiman ohella eniten on keskusteltu voimalinjojen sijoittamiseen ja korvauksiin liittyvistä kysymyksistä. Kuntien, maanomistajien sekä useiden sidosryhmien kannanotoissa ja lausunnoissa on otettu kantaa voimajohtojen sijoittamiseen, pylvästyyppiin sekä lunastuskorvauksiin. Palautteen perusteella on selvää, että voimajohtolinjojen käyttöoikeuskorvaukset on koettu pieniksi erityisesti energiatuotantohankkeiden yhteydessä. Esimerkiksi tuulivoima-alueen maanomistajien saama korvaus perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen ja sitä kautta oikeudenmukaiseksi koettuun korvaustasoon. Alueelta sähköasemalle johtavan voimajohtoalueen korvaus taas perustuu sähkömarkkinalain perusteella lunastuslakiin, ja on sopimustasoon verrattuna huomattavan pieni (ellei lunastaja vapaaehtoisesti maksa korkeampaa korvausta).

Voimajohtolinjojen rakentamiseen liittyy myös muita ongelmalliseksi koettuja kysymyksiä, jotka tulisi lunastuskorvaustasokysymyksen ohella ratkaista. Mainituissa hallituksen esityksen liitteenä olevissa selvityksissä on nostettu esille kysymys useiden eriaikaisten lunastushankkeiden kokonaisvaikutusten huomioiminen. Ratkaisuehdotusta ei kysymykseen kuitenkaan selvityksissä anneta. Etelä-Pohjanmaalla, kuten muissakin voimakkaan tuulivoimarakentamisen maakunnissa on kohteita, joissa kulkee rinnakkain useissa eri hankkeissa rakennettuja voimajohtoja. Kokonaislevydelään johtokäytävä saattaa olla jopa 200 metriä leveä. Johdot on rakennettu eri aikaan, jolloin kokonaisuudessaan kohtuuton haitta on syntynyt eri hankkeiden yhteydessä. Kun lunastustoimituksessa hankkeen aiheuttamaa haittaa tulee verrata hankkeen lähtötilanteeseen, jää hanke hankkeelta kasvavan haitan korvaus lunastuslain edellyttämää tasoa alemmaksi.

Ongelmallista on myös se, että voimajohtohankkeeseen ryhtyvän kannalta edullisinta näyttää olevan rakentaa oma voimajohto. Etelä-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan voimajohtojen rakennushakkeisiin ryhtyvän tulisi etsiä maanomistajan kannalta vähiten haittaa aiheuttava vaihtoehto niin johtokäytävän leveyden kuin käytettävien pylvästyyppeiden osalta. Maisemallisesti arvokkailla alueilla tulisi lisäksi selvittää maakaapeloinnin mahdollisuus. Vaikka lunastuslailla asiaan ei voida vaikuttaa, ongelmaan ratkaisu vähentäisi lunastustarvetta ja lisäisi hankkeiden hyväksyttävyyttä.

Etelä-Pohjanmaan liitto on laatinut asiasta 28.11.2022 kannanoton, joka on toimitettu oikeusministeriöön. Kannanotossa Etelä-Pohjanmaan liitto esitti, että asianomaiset ministeriöt ryhtyvät talousmetsien ja metsäekosysteemien hävittämisen sekä maanomistajien etujen suojaamiseksi valmistelemaan lainsäädäntöä ja ohjeistusta niin, että uusien suurjännitelinjojen rakentaminen uusiin maastokäytäviin on viimesijainen toteuttamisvaihtoehto, edellyttämään suurjännitevoimalinjojen toteuttamista peltoalueella yksinomaan ns. peltopylvästyypeillä sekä maanomistajille maksettavien korvausten korvausperusteiden uudelleenmäärittelytyöhön.

Viidentoista maakuntaliiton yhteisessä kannanotossa 7.3.2023 liitot esittivät voimajohtojen rakentamiseen liittyen, että asianomaiset ministeriöt ryhtyvät valmistelemaan lainsäädäntöä ja ohjeistusta niin, että uusien suurjännitevoimajohtojen (110–400 kV) rakentaminen uusiin maastokäytäviin on viimesijainen toteuttamisvaihtoehto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) mukaisesti, arvioivat uudelleen maanomistajille maksettavien korvausten korvausperusteiden järjestelmän sekä edellyttävät suurjännitevoimajohtojen toteuttamista sellaisilla teknisillä ratkaisuilla, jotka eivät tarpeettomasti vaikeuta maa- ja metsätaloutta.

Lunastuslain säätämisen aikaan Suomi oli hyvin toisenlainen yhteiskunta. Lunastuslailla varmistettiin yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiden hankkeiden toteutuminen, ja käytännössä kaikki voimajohtohankkeet täyttivät lunastuslain 4 § mukaisen ehdon yleisestä tarpeesta. Nyt Suomi on sähköenergian suhteen omavarainen ja jatkossa toteutettavien energiantuotantoalueiden tuotanto menee pääosin vientiin. Lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa, ja Valtioneuvoston tiukemmalla tulkinnalla ohjata hankeyhtiöt toteuttamaan energiantuotantoalueiden sähkönsiirtoyhteyksien toteuttaminen sopimusperusteisesti.

Kuntien maanhankinta

Mikäli lunastuslain muutos toteutuu esitetyllä tavalla, on suuri riski sille, että se tulisi vaikeuttamaan kuntien maanhankintaa ja voisi käytännössä lopettaa vapaaehtoiset kaupat. Kiinteän lunastuskorvauksen korotuksen vuoksi maanomistajan kannattaisi aina vaatia kuntaa lunastamaan alue.

Mikäli kunta haluaisi välttää lunastuksen, pitäisi sen maksaa vapaaehtoisessa kaupassa sama 25 %:n korotus markkinahinnan päälle kuin lunastustoimituksessa. Tämä korotus muodostaisi uuden markkinahinnan ja seuraavan kaupan hinnankorotus taas tähän markkinahintaan. Riski koroa korolle -tyyppisen tilanteen muodostumiselle on siten olemassa. Esitetty malli voi johtaa siihen, että kuntien maanhankinta perustuu tulevaisuudessa lähes yksinomaan lunastustoimituksiin, mikä on kuntien ja yhteiskunnan kehittymisen kannalta haitallista.

Lunastustoimitusten kustannukset voivat varsinkin pienelle kunnalle olla erittäin merkittävät suhteessa maanhankinnan kustannuksiin. Lunastuksen kautta toteutettu maanhankinta on myös hitaampaa ja kunnan kannalta työläämpää. Lunastusmenettelyn yleistyminen kasvattaa lunastuslupa-asioiden määrää Ympäristöministeriössä sekä lunastustoimitusten määrää Maanmittauslaitoksessa.

Kuntien maanhankinnan tulisi jatkossakin perustua pääasiassa vapaaehtoiseen kauppaan, jolloin selvityksessä mainittuja kysymyksiä lunastuskorvausten oikeasta tasosta ei tarvitse pohtia. Sopimalla saatu ratkaisu tyydyttää varmemmin molempia osapuolia. Kuntalaisille veronmaksajina ei aiheudu turhia kustannuksia siitä, että maanomistajalle maksetaan 25 %:n korotus ”varmuuden vuoksi”. Vapaaehtoisin kauppoihin voidaan kannustaa esimerkiksi verotuksen avulla, määräaikaisella tai pysyvällä vapauttamisella myyntivoitonverosta.

Lunastuskorvaukselle suoritettava kiinteä korotus

Esitetyllä lunastuslain muutoksella pyritään nykytilan ongelmia korjaamaan kaavamaisella ratkaisulla. Tulos ei kuitenkaan tule poistamaan mainittua eriarvoisuuden kokemusta esim. energiatuotantohankkeiden yhteydessä. Toisaalta se aiheuttaa arvaamattomia negatiivisia vaikutuksia kuntien maanhankintaan.

Suomessa on jo käytössä hankintameno-olettaman korotus kaavamaisena menetelmänä oikeudenmukaisen korvaustason varmistamiseksi. Se on viisaasti ulotettu koskemaan myös niitä vapaaehtoisia kauppoja alueista, joihin liittyy lunastamisen mahdollisuus.

Kaavamaiselle korotukselle on useita vaihtoehtoja, joista osaa lainvalmistelutyöryhmätkin ovat pohtineet. Käyttökelpoisia olisivat esimerkiksi erillislainsäädännön kehittäminen, lunastuslupakäytännön kiristäminen ja sähkömarkkinalain muuttaminen, voimajohtolunastuksissa vapaaehtoisten puukauppojen verotuskäytännön muuttaminen, arviointiohjeiden kehittäminen ja

lunastuskorvausten määrittämisperusteiden laventaminen esim. energiahankkeisiin liittyen sekä lunastustoimikunnan mahdollisuus tapauskohtaisesti päättää riittävästä korotuksen tasosta.

Lakiesityksen liitteenä olevissa selvityksissä todetaan ilman perusteluita, että on olemassa riski, että kaikissa tilanteissa lunastuskorvauksen taso ei ole lunastuslain periaatteiden mukainen. Suomessa lunastustoimituksia suorittavat Maanmittauslaitoksessa kokeneimmat ja koulutetuimmat toimitusinsinöörit. Lunastustoimituksissa päätökset tehdään lunastustoimikuntakokoonpanossa, jossa toimitusinsinöörin rinnalla toimivat kuntien uskotut henkilöt. Maanmittauslaitos on kehittänyt arviointiohjeita siten, että niitä noudattamalla saavutetaan lain mukainen korvaustaso. Ehdotetun lakimuutoksen perusteluissa ei tätä osaamista ja työtä huomioida.

Lopuksi

Etelä-Pohjanmaan liitto ehdottaa, että jatkotyössä tarkastellaan kaavamaiselle lunastuskorvauksen lisäykselle vielä sellaisia vaihtoehtoja, jotka paremmin huomioivat erilaiset lunastustilanteet.

Liitto esittää, että

- lunastuslakiin liittyvää lainsäädäntöä kehitetään erityisesti voimajohtolunastuksiin liittyvissä, lausunnossa yllä mainituissa kysymyksissä.

- lunastuskäytäntöjä kehitetään siten, että vapaaehtoinen sopiminen on kaikille osapuolille ensisijainen vaihtoehto.

- tilusjärjestelyt otetaan vahvemmin mukaan lunastustoimituksiin hankkeista aiheutuvien haittojen minimoimiseksi.

- kuntien maanhankintamahdollisuudet turvataan siten, että kustannustaso ei lähde hallitsemattomaan nousuun ja vapaaehtoinen maanhankinta säilyy ensisijaisena ja parhaana maanhankintavaihtoehtona.

- hankkeissa, jotka eivät ole yhteiskunnan kannalta välttämättömiä (uudet energiantuotantoalueet), ensisijainen maan- ja käyttöoikeuksien hankinta tulisi toteuttaa vapaaehtoisin järjestelyin myös sähkön siirtoyhteyksien osalta. Vaihtoehtoisesti voimajohtoalueen lunastuskorvauksia määritettäessä tulisi vertailuaineistona huomioida hankkeen tuotantoaluetta koskevat sopimukset.

- verottajan ohjetta TVL 49 pykälän osalta täsmennetään siten, että hankintameno-olettama laajennetaan niihin vapaaehtoisiiin puukauppoihin, jotka toteutetaan ainoastaan lunastushanketta varten.

Palomäki Jani
Etelä-Pohjanmaan liitto