

**380 §****Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta lunastuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta****Dno**

OUKA/7971/00.04.00/2021

Tiivistelmä

Oikeusministeriössä on käynnissä lakiuudistushake (Hankenumero OM114:00/2023), jossa lunastuskorvauksen määräämisen 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, joka koskisi maapohjan lisäksi mahdollisia haitan ja vahingon korvauksia. Markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Lunastuslaista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi. Muihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi korvausperusteiden uudistamisesta johtuvat muutokset.

Esitysluonnos on parhaillaan lausuntokierroksella. Oikeusministeriö pyytää lausunnot 16.8.2024 mennessä. Oulun kaupungin puolesta lausunnon antaa yhdyskuntalautakunta.

Päätösesitys

Yhdyskuntalautakunta antaa esittelytekstissä kohdassa "OULUN KAUPUNGIN LAUSUNTO" mukaisen lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi lunastuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/25637/2023).

Kaupungingeodeetti Veikko Lehtinen valtuutetaan liittämään tämä asiakirja lausuntoineen sähköiseen lausuntopalveluun.

Päätös

Päätösesitys hyväksyttiin.

Esittelyteksti**Taustaa**

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, jäljempänä lunastuslaki) tuli voimaan vuonna 1978. Lain voimaantulon jälkeen Suomi on valtiona sitoutunut useisiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, lunastuslain valtiosääntöoikeudelliset perusteet ovat uudistuneet ja lunastusmenettelyn käyttöala laajentunut erilaisten käytönrajoitusten korvaamiseen.



Samaan aikaan eräiden lunastuslain nojalla toteuttavien hankkeiden taloudellinen merkitys lunastajalle on kasvanut. Lain korvausperusteet ovat kuitenkin pitkälti alkuperäisessä muodossaan.

Lunastuslain keskeiset perusteet on luotu lunastuslain vuoden 1975 (HE 179/1975 II vp) hallituksen esityksen esitöissä. Näitä edustavat seuraavat periaatteet: "luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana" ja "lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa". Näitä periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa.

Oikeusministeriö toteaa, että lunastuslain korvausperusteisiin ehdotettujen muutosten tarkoituksena on varmistaa perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen kaikissa lunastustilanteissa. Lisäksi muutosten tavoitteena on yhdenmukaistaa lunastuslain korvausarvioinnin käsitteet vastaamaan kiinteistönarvioinnissa ja kansainvälisissä arvostusstandardeissa käytettyjä käsitteitä.

OULUN KAUPUNGIN LAUSUNTO

Muutosten keskeisenä tavoitteena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen.

Luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana, ei huonontua mutta ei myöskään parantua, ja lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa, ovat periaatteita, joita ei ole mitään syytä muuttaa. Muutos ei saa tapahtua myöskään käytännössä, kun lunastustoimituksissa määritetään ja päätetään korvauksista.

Oulun kaupungin näkemyksen mukaan omaisuuden haltijan asema ei ole nykyisen lunastuslain perusteella kiistanalainen tai uhattu. Maanomistaja voi tarvittaessa hankkia ulkopuolista asiantuntemusta ja tukea mm. lunastustoimitukseen liittyviin korvausvaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Tästä aiheutuvat kustannukset määrätään pääsääntöisesti lunastajan korvattavaksi.

Lakiesitys perustuu sille olettamukselle, että lunastustoimikuntien ja oikeuslaitoksen arviointiosaaminen ja -menettelyt eivät riittäisi takaamaan lunastettavan omaisuuden omistajan oikeutta täyteen korvaukseen. Ratkaisuksi esitetään 25 %:n korotusta markkinahinnan perusteella määrättyyn lunastuskorvaukseen. Korotus koskisi myös mahdollisia haitan ja vahingonkorvauksia.



Olettamus on virheellinen, sillä käytännössä lunastustoimituksissa määrätään kohteen korvaus sekä mahdolliset haitan ja vahingon korvaukset vertailuaineiston keskiarvon yläpuolelle niin sanottuun yläkvartiiliin, lähelle tai jopa yli tilastollista maksimia. Tämä laskentatapa on tavanomainen korvauksissa, jotka määrätään vähäisen tai muuten vähemmän laadukkaan vertailuaineiston perusteella. Tällaisissa tapauksissa lunastustoimikunta käyttää perusteluna arvioinnista aiheutuvaa epätarkkuutta.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mikä olisi korotetun lunastuskorvauksen suhde valtioneuvoston päätöksiin, jonka mukaan markkinoilla toimivalle yritykselle ei voi maksaa markkina-arvon ylittäviä kauppahintoja kiinteää omaisuutta hankittaessa. Vapaaehtoisessa kaupassa yritykselle ei voi maksaa markkina-arvoa korkeampaa kauppahintaa rikkomatta valtioneuvoston päätöksiä. Maamarkkinoiden niin sanottu kaksihintajärjestelmä, ei olisi kenenkään etu. Myös yksityiset tahot toimivat lunastajan roolissa muun muassa tontin osien ja vesijätön lunastustilanteissa ja tekevät vapaaehtoisia kiinteistökauppoja.

Vaikutukset Oulun kaupungille

Oulun kaupunki on kasvukeskus, joten maapolitiikka mukaan lukien maanhankinta on erittäin tärkeä elementti kaupunkikehittämisestä. Kaupunki on noudattanut vuosikymmeniä maapoliittisia linjauksia, joissa keskeisenä periaatteena on ensimmäisen asemakaavan laadinta kaupungin omistamalle tai hankkimalle alueelle. Tämä on mahdollistanut tarkoituksenmukaisten suunnittelualueiden muodostamisen, eheän kaupunkirakenteen, kaupungin hallitun kasvun mukaan lukien yhdyskuntarakentamisen kustannusten hillinnän ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun raakamaasta maksettavien yhtenevien kauppahintojen avulla.

Oulun kaupunki on ostanut alueita (raakamaata, tontteja, tontinosia) vapaaehtoisilla kaupoilla aikavälillä 2019-2024 vuosittain keskimäärin 119 hehtaaria ja maksanut kauppahintoina noin 6,4 milj. euroa/vuosi. Hintoihin sisältyvät myös joissakin kohteissa sijaitsevat rakennukset, esimerkiksi vuonna 2022 Oikeustalon kauppa noin 5,8 miljoonaa euroa, vuonna 2023 Asemakeskuksen kauppa noin 14 miljoonaa euroa ja KOY Oulun korjaamotie 2 noin 1,8 miljoonaa euroa.



Päivämäärä
20.08.2024

Vuosi	kpl	ha	Euroa
2019	38	134	1 870 546
2020	25	28	888 411
2021	25	104	2 431 921
2022	24	97	7 933 820
2023	50	230	22 005 123
2024	8	54	1 531 532
Yhteensä	170	647	34 790 807
Ka / vuosi	31	119	6 422 879

Taulukko 1. Oulun kaupungin maanhankinnat 1.1.2019 – 1.6.2024

Vapaaehtoisten kauppojen lisäksi Oulun kaupunki on vuonna 2019 lunastanut noin 15 hehtaarin raakamaa-alueen, josta lunastuskorvauksena maksettiin 320 000 euroa.

Voimassa oleva lunastuslainsäädäntö on osaltaan vähentänyt maakaupoilla tapahtuvaa keinottelua sekä edistänyt maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Oulun kaupunki on hankkinut raakamaata eli asemakaavoitettavia alueita yhdenmukaisin perustein. Kaupunki on maksanut 2020-luvulla korvauksia myös kahdessa voimajohtojen siirroista vireille tulleiden lunastustoimitusten yhteydessä.

Asemakaavaan liittyvään arvonnousuun perustuvaa arvonleikkaussäännöstöä ei ole ollut tarvetta käyttää, sillä Oulussa raakamaakaupat ja vähäiset lunastukset on toteutettu yleiskaavavaiheessa. Raakamaan lunastukseen on jouduttu turvautumaan erittäin harvoin, alle 2 %:ssa tapauksista.

Oulun kaupunki antaa rakentamiskehotuksia enintään 30 tontille vuodessa. Kehotuksesta huolimatta osa näistä tonteista jää rakentamatta, jolloin kaupunki on käyttänyt lunastusta. Vuonna 2020 Oulun kaupunki on lunastanut kaksi rakentamiskehotuksen saanutta tonttia. Lunastuskorvaukset olivat yhteensä 133 504 euroa. Vuonna 2023 kaupunki lunasti yhden rakennuskehotustontin, lunastuskorvaus oli 100 965 euroa.

Vuonna 2024 rakentamiskehotusprosessin päätteeksi Oulun kaupunki lunastaa 3-6 kpl tontteja. Näissä tapauksissa on säännönmukaisesti olemassa runsaasti kauppahintatilastoa yksityisten välisistä kaupoista, joten arviointitarkkuus on erinomainen, joten tässäkin tapauksessa 25 % korotus olisi täysin kohtuuton.



Päivämäärä
20.08.2024

Mikäli nyt esitetyt säädökset tulisivat voimaan, lunastuslaki aiheuttaisi merkittäviä ongelmia edellä kuvattuun Oulun kaupungin toimintaympäristöön.

Lunastushintaan esitetty automaattinen 25 %:n korotus markkinahintaan aiheuttaisi niin sanotun lumipalloilmiön. On hyvin tavallista, että raakamaan hankintaa tehdään tietyn asemakaavahankkeen johdosta 3-5 vuoden aikajaksolla. Maanhankinnan aikataulu riippuu muun muassa tarkoitukseen varatuista vuosittaisista määrärahoista, alueen kiinteistö rakenteesta, sen laajuudesta ja maanomistajien määrästä sekä siitä, onko esimerkiksi perikunnan jäsenillä yhteinen hintanäkemykset. Koska raakamaan hankinnassa kyse on tavallisesti vuosikausia kestävästä prosessista eikä kertaluontoisesta voimajohtojen lunastuksista, lunastuskorvauksen korotuksen hintavaikutus jää pysyvästi vaikuttamaan maamarkkinoihin ja vaikeuttamaan vapaaehtoisia kauppoja. Myyjät haluavat jäädä odottamaan maanhinnan nousua eikä kenelläkään maanomistajalla ole motivaatiota aloittaa kaupantekoa ja muodostaa kyseiselle alueelle markkinahintaa eli pohjahintaa.

Oulun kaupungin maanhankinta muuttuisi siten, että maanhankinnan pääpaino olisi jatkossa vapaaehtoisten kauppojen sijasta lunastustoimituksissa. Oulun kaupunki ei myöskään pidä oikeudenmukaisena ostaa alueita hinnalla, joka osoittautuisi jatkossa kyseisen alueen lunastuksissa alihintaiseksi korvaukseksi. Lumipalloilmiön johdosta kaupunki saisi maineen, että se maksaa aina alihintaa.

Lakiesityksen mukaan myös rakentamiskehotuksen kautta lunastettavien tonttien hinta olisi 25 %:a korkeampi kuin markkinahinta. Maanomistajilla ei ole jatkossa motivaatiota kehotusten vuoksi rakentaa tai ainakaan myydä tonttia yksityisille. Oulun kaupunki joutuu luopumaan rakentamiskehotusmenettelystä, sillä kaupunki joutuisi jatkoluovutuksissa hinnoittelemaan nämä tontit markkinahintaa kalliimmaksi tai maksattamaan erotuksen veronmaksajilla. Lainsäädäntö nostaisi ajan myötä yleisesti myös muiden tonttien hintaa ja siten asumisen kustannuksia.

Hallituksen esityksessä on arveltu tuomioistuimiin menevän jatkossa vähemmän kuntien lunastusasioita esitetyn korotuksen takia. Tämä arvio ei toteudu, päinvastoin.



Tuomioistuimiin päätyneissä lunastusasioissa maanomistajien vaatimukset ovat olleet kaukana siitä hintatasosta, joka Oulun kaupungin näkemykseen mukaan on ollut kohteen markkina-arvo. Lunastustoimituksiin ja valituksiin päätyvät maanomistajat, jotka ovat katsoneet yhteisillä varoilla toteutettavan, tulevan kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen hyödyn kuuluvan maanomistajalle. Tällaisia odotuksia tai näkemyksiä ei hillitse mikään prosenttikorotus.

Oulun kaupunki arvioi lunastustoimitusten moninkertaistuvan ja tämänkin johdosta valitusten määrän maa- ja metsätalouden lisäntyvän. Valitusperusteena voi olla ja on edelleen lunastustoimituksessa kauppahintaperusteinen tai tuottoarvoperusteinen markkinahinta, vaikka arvoon tehtäisiinkin 25 %:n korotus. Maanmittauslaitoksen ja oikeuslaitoksen henkilökuntaa tarvitaan huomattavasti lisää.

Kuntien ja myös Oulun kaupungin olisi varauduttava merkittäviin lunastuskorvausten nousuun sekä toimitus- ja oikeuskäsittelyjen kustannuksiin. Jos Oulun kaupungin maanhankintavolyymi pysyisi entisellään eli taulukon 1 mukaisesti vuositasolla 119 hehtaaria, olisi keskimääräinen maanhankintakustannus 6,4 milj. sijasta vuonna 2025 noin 8,2 milj. euroa. Vuonna 2030 vastaavasti noin 15,7 milj. euroa. Tämä oletuksella, että markkinahinta lumipalloefektistä huolimatta pysyisi edes pari vuotta samalla tasolla. Oulun kaupungin tulee varautua myös lunastustoimitusten muiden kustannusten, mukaan lukien vastapuolen edunvalvontakustannusten korvaamiseen entistä suuremmalla euromäärällä.

Oulun kaupungin ehdotukset lainsäädäntöön

Esityksessä kuvatut arviointitoiminnan ongelmakohdat voidaan poistaa lisäämällä lunastustoimikunnille kiinteistöarviointikoulutusta ja ohjeistamalla niitä käyttämään hyödyksi ulkopuolisia kiinteistömarkkinoiden asiantuntijoita.

Julkisen hallinnon maanhankinnan ja yleisemminkin maapolitiikan edellytysten muuttamisen ja hankaloittamisen perusteena eivät voi olla yksityisten liikeyritysten voimajohtolunastuksissa mahdollisesti esiintyvät yksittäiset ongelmat, jotka aiheutuvat muun muassa vaatimuksesta, että kaikkien maanomistajien tulisi saada sama korvaus lunastettavan alueen sijainnista riippumatta.

Kuntien maapolitiikkaan liittyvät lunastustarpeet ja -tapaukset voidaan tarvittaessa eriyttää lainsäädännössä ja korvausperusteissa yritysten liiketaloudelliseen toimintaan liittyvistä, usein nauhamaisista ja kertaluontoisista lunastushankkeista.



Lunastuslain uudistuksessa tulisi selvittää kielletyn valtion tuen lisäksi, mitä vaikutuksia aiheutuisi, jos edellä mainittuun yksityiseen eli yritysten liiketaloudelliseen tarpeeseen säädettäisiin kohteen korvaukseksi Vesilain tapaan puolitoistakertainen korvaus. Vesilain korvauksen puolitoistakertaisuuden taustalla oli näkemys, että lunastuksen tapahtuessa yksityistä tarvetta varten ei täyttä korvausta voitu pitää riittävänä.

Mikäli lunastuskorvausten tasoa kaikesta huolimatta pidetään riittämättömänä, tulisi korjaus tehdä vapauttamalla lunastuskorvaus luovutusvoittoverosta. Tämä keino olisi kuntien kannalta kustannusvaikutuksiltaan huomattavasti pienempi, eikä se aiheuttaisi maan markkinahintaan vuosittain kiihtyvää lumipalloilmiöitä. Tämän rinnalla olisi tärkeää vapauttaa myös kunnalle maata vapaaehtoisella kaupalla myyvä kokonaan myyntivoittoverosta.

Maan hinnan muodostuksen tulee tapahtua markkinalähtöisesti, eikä sitä pidä ohjata lainsäädännöllä tai hallinnollisilla päätöksillä.

Oulun kaupunki haluaa korostaa, että se ei vastusta nauhamaisista, kertaluonteisista, kuten voimajohtolinjojen lunastuksista aiheutuneiden korvausten korotusta lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla.

Lopuksi

Nykyinen lainsäädäntö on mahdollistanut Oulun kaupungin harjoittaman pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen maa- ja kaavoituspolitiikan, joka on perustunut ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin nojaavaan maanhankintaan. Näin on saatu aikaiseksi asunto- ja yritystonttien monipuolinen tarjonta ja luotu näin edellytykset pienten ja keskisuurten rakentajien toiminnalle. Tämä on pitänyt asuntojen ja toimitilojen hinnat Oulussa kohtuullisina.

Raakamaan hankkiminen vapaaehtoisilla kaupoilla tai lunastuksella ei ole ollut kaupungille hyötymistarkoitus. Oulun kaupungin tavoite on ollut maanomistajien tasapuolinen kohtelu, oikean markkinahinnan määrittäminen sekä tarkoituksenmukaisten kaavoitusalueiden suunnittelu ja toteutus. Kaupunki ei pidä perusteltuna, että lainsäädännöllä edistetään pakkotoimista omistusoikeuteen puuttumista.

Suomi kilpailee kansainvälisen mittaluokan vihreän siirtymän teollisuusinvestoinneista. Pääsääntöisesti nämä hankkeet edellyttävät suuria maa-alueita. Pirstaloituneen maanomistuksen takia riittävän suuria alueita saadaan hankkeitten käyttöön vain



siten, että kunta pystyy niitä tarjoamaan samanaikaisesti kaavoitus- ja lupaprosessien kanssa.

Näitä hankkeita ei saada toteutumaan Suomeen eikä Ouluun, jos nyt esitetyillä lunastuslain korvauserusteilla tai muilla lainsäädäntöhankkeilla vaikeutetaan ja hidastetaan kuntien maanhankintaa ja lisätään kustannuksia. On epätodennäköistä, että hankkeitten vetäjät ryhtyvät neuvottelemaan ja viemään läpi kaavoitusprosesseja kymmenien maanomistajien kanssa. Yksityisessä omistuksessa olevan maan asemakaavoitus maankäyttösopimuksilla ei ole näissä hankkeissa toimiva ratkaisu.

Oulun kaupunki haluaa vielä korostaa, että se ei vastusta nauhamaisista, kertaluonteisista, kuten voimajohtolinjojen lunastuksista aiheutuneiden korvausten korotusta lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla.

Oulun kaupunki ihmettelee lakiesitysluonnoksen sisältämää luottamuspulaa lunastustoimikuntien ja maa- ja metsätalouden ammattitaitoon.

Toimivallan peruste:

Oulun kaupungin hallintosääntö 11.6.2024, kv 10.6.2024 § 53

8 § Lautakuntien yleiset tehtävät ja toimivalta

Lautakunta

4. käyttää kaupungin puhevaltaa toimintavaltaansa kuuluvissa asioissa sekä päättää muutoksen hakemisesta tuomioistuinten päätöksiin kaupungin hallituksen päättämässä rajoissa.

Päätöshistoria	Yhdyskuntalautakunta 13.8.2024 § 351: Asia jätettiin pöydälle.
Liitteet	-
Oheismateriaali	-
Esittelijä	Kaupunkiympäristöjohtaja Marko Kilpeläinen
Valmistelijat	Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut Veikko Lehtinen, p. 044 703 2612



Päivämäärä
20.08.2024

Juha Peuraniemi, p. 044 703 2380
Jukka Kokkinen, p. 044 703 2360
Henna Tuuttila, p. 044 703 2340

**Täytäntöönpano-
tiedot**

Ei muutoksenhakuoikeutta.

Tiina Enqvist

Otteen oikeaksi todistaa Tiina Enqvist,
palveluasiantuntija
Oulussa 21.08.2024