

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

Rovaniemen kaupunki toteaa lausuntoon seuraavaa

Yhteenveto

Esitetyn lakimuutoksen tarkoituksena on varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen lunastustoimituksissa. Tavoite on kuntien, kuntalaisten sekä omaisuuden haltijan aseman kannalta oikean suuntainen, mutta esitys ei ratkaise nykyisen lunastuskäytännön haasteita. Esityksen

vaikutukset erityisesti kuntiin ja yhdyskuntarakentamisen kestävään kehitykseen elinvoiman varmistajina vaikeuttavat kuntien toimintamahdollisuuksia ja esityksen perustelut sekä vaikutusten arviointi on osin puutteellinen ja virheellinen.

Vaikka esitys lunastuslain korvausperusteiden uudistamisesta on hallitusohjelman mukainen, ovat esitetyt muutokset osittain ristiriidassa hallitusohjelman linjauksista kuntien elinvoiman ja talouden turvaamisen näkökulmasta. Hallituksen esityksen pääperiaatteena on, että nykyisen lakiin ja arviointimenetelmien puutteet saadaan minimoitua määrittämällä käyvän arvon sijaan lunastettavan omaisuuden markkina-arvo, jolle lisäksi suoritetaan 25 %:n korotus. Markkina-arvon käyttäminen arvon määrittämisessä on perusteltua, mutta korvaukselle suoritettava 25 % korvaus tulisi poistaa tai arvioida uudestaan ennen lain käsittelyä ja voimaantuloa. Mikäli lisäkorvaus määritetään, tulee siinä huomioida erilaisten lunastustapausten epävarmuus, jolloin korvaukseksi muodostuisi arviointiin ja arviointitarkkuuteen perustuva korkein markkina-arvo. Esitetty korvauksen lisäksi suoritettava 25 % korotus ei paranna arviointimenettelyyn

liittyviä mahdollisia epävarmuustekijöitä, vaan nostaa käytännössä korvauksen suurimmassa osassa lunastustoimituksia markkina-arvoa korkeammaksi. Markkina-arvoa korkeampi arvo johtaa käytännössä siihen, että lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusasema parantuu. Tilanteissa, joissa kunta

lunastaa maata yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen tällaiseen arvonnousuun ei ole perustetta. Lainsäätäjän tulisi huomioida ns. rikastumiskielto.

Esitys perustuu virheelliseen käsitykseen kiinteän omaisuuden lunastamiseen liittyvästä käytännöstä, tarkkuudesta ja menetelmistä. Esityksen yhtenä keskeisenä perusteena on ollut lunastukseen liittyvät epävarmuustekijät. Esityksen perusteluissa on kuitenkin vain yleisesti kuvattu nykyisen kiinteän

omaisuuden arviointiin liittyvää epävarmuutta (10 – 50 %) eikä pohdittu miten arviointimenettelyä tulisi kehittää sen tarkkuuden parantamiseksi. Pääosin kuntien kokemuksen perusteella sekä Maanmittauslaitoksen että ulkopuolisten puolueettomien arvioijien laatimien arvioiden luotettavuus on

hyvinkin tarkka, mikäli vastaavista alueita on runsaasti vertailukauppoja, erityisesti raakamaakaupoissa. Poikkeuksen muodostavat kohteet joista ei ole markkinoita ja arvio perustuu muihin menetelmiin. Suuri merkitys on myös suoritetaanko lunastus yleisen edun tai yksityisen liiketaloudellisen hankkeen perusteella.

Esityksessä ei ole huomioitu riittävästi, että suurin kritiikki lunastuskorvauksiin liittyvissä asioissa nousee esille voimajohto- ja maantie/ratahankkeissa, ei kuntien käyttämässä raakamaan hankinnassa tai muissa kuntien maanhankinnassa, joissa myös lunastaminen on mahdollista esim. katualueet, yleiset alueet ja rakentamattomat tontit. Kuntien maanhankinta perustuu vapaaehtoiisiin kauppoihin ja lunastusta pyritään käyttämään vain viimeisenä toimintakeinona. Esitys tulee muuttamaan tätä käytäntöä merkittävästi. Käytännössä esitys tulisi todennäköisesti lopettamaan kuntien tekemät vapaaehtoiset raakamaakaupat

kokonaisuudessaan, koska maanomistajan kannattaa aina odottaa lunastusta paremman korvauksen perusteella. Esitys voi myös vaikuttaa pitkällä aikavälillä siihen, että vapaaehtoisten raakamaakauppojen sijasta kunnat pyrkivät hankkimaan alueet maa- ja metsätalouskäytön perusteella arvioidulla korkeimmalla

markkinahinnalla eikä raakamaan hinnalla. Mikäli alueella ei synny vertailukauppoja raakamaakaupoista, niin lunastuskorvauksen arviointimenetelmän epävarmuus kasvaa eikä lakiesityksen päätavoite toteudu.

Lisäksi arvoneikkaussäätelyä ei tule kumota ja siten edelleen heikentää kuntien toimintamahdollisuuksia maapolitiikan hoitamisessa.

Esityksen perustelut ja vaikutukset Esityksen perusteluissa on ristiriitaisesti todettu miten korotettu lunastuskorvaus toteutuessaan siirtyisi

markkinahintoihin. Kuntien osalta raakamaan hankinnassa on todettu, että lunastuskorvauksen 25 % korotus aiheuttaisi kunnille vain vastaavan korotuksen maanhankinnan kustannuksissa. Tämä oletamus toteutuu, mikäli kaikki maanhankinta toteutetaan lunastusten kautta, mutta silloinkin virheellisesti ei ole

huomioitu lunastustoimitusten kustannuksia. Toimituskustannukset voivat suhteessa olla jopa korkeammat kuin varsinainen lunastuskorvauksen korotus.

Kunnat eivät voi nostaa markkinoilla muodostunutta raakamaan hintaa vapaaehtoisissa kaupassa vastaamaan lunastuskorvauksen korotettua markkina-arvoa, sillä se vaikuttaisi välittömästi lunastuskorvauksia nostavana vertailukauppana. Tilanne johtaisi jatkuvaan merkittävään raakamaan hinnan

ja lunastuskorvauksien korotusten kierteeseen.

Toisaalta esityksessä on mm. luonnonsuojelulakia koskevassa vaikutusten arvioinnissa todettu, ”lunastuslain korvausperusteiden muutokset siirtyvät myös luonnonsuojelun osalta vapaaehtoisissa oikeustoimissa sovittuihin vastikkeisiin”. Tämä käytännössä tarkoittaa edellä mainittua markkina-arvoon

syntyvää korotuskierrettä, jolloin vapaaehtoisissa oikeustoimissa määräytynyt vastike (kauppahinta tai korvaus) muodostuu uusien lunastustoimitusten markkina-arvoksi, jolle taas määritetään 25 % korotus. Esityksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, että ”yleisellä tasolla voidaan arvioida muutoksen supistavan kuntien maapolitiikalla saatavia tuottoja.” Ottaen huomioon kuntatalouden kehityksen ja hallitusohjelman linjaukset, että kuntien toimintaedellytykset tulee turvata, esityksen tavoite on tältä osin hallitusohjelman vastainen. Raakamaan ja katujen/yleisten alueiden lunastuksista tai korkeammista hinnoista, kaavoituksesta ja yhdyskuntarakenteen toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset tulee siirtää suoraan tonttien hintoihin tai kustannusten muutos katetaan verovaroin tulonsiirroilla. Tältä osin esityksen perusteluissa ei ole huomioitu ollenkaan valtioneuvoston päätöksiä, jos tontteja luovutetaan yrityksille tai markkinoilla toimiville tahoille. Lisäksi esityksestä ei käy ilmi miten käyvän hinnan yli menevä lunastuskorvaus suhtautuu EU-lainsäädäntöön ja valtioneuvoston päätöksiin. Huomiota on kiinnitetty pääsääntöisesti yleisen EU-oikeuden ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Pääkaupunkialuetta lukuunottamatta voidaan todeta, että käytännössä kuntien maaomaisuuden kaavoitukseen perustuvalla arvonnousulla parhaimmillaan katetaan yhdyskuntarakentamisen aiheuttamat kustannukset. Peruste sekä vapaaehtoisilla kaupoilla että tarvittaessa lunastuksella eri tarkoitukseen on

kunnan näkökulmasta aina yleinen tarve ja etu, ei yksityinen liiketaloudellinen hyöty.

Esityksen mukaan ”vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen jäisivät riippumaan kunnan maapolitiikan harjoittamistavasta”. Tämä osoittaa esityksen puutteellista käsitystä kuntien maapolitiikan keinovalikoimasta ja vaikuttavuudesta. Pääsääntöisesti kuntien maanhankinta perustuu vapaaehtoisiiin

kauppoihin joka lakimuutoksella käytännössä poistettaisiin. Esityksestä puuttuu kokonaisvaltainen taloudellisten vaikutusten arviointi ja keskitytään vain yksittäiseen lunastusnäkökulmaan. Muutoksen taloudelliset vaikutukset ulottuvat paljon laajemmalle kuin pelkästään lunastuslain käyttöön.

Kunnan kaavoitus ja maankäyttösopimusmenettely Raakamaan hankinnan loppuminen käytännössä murentaa kunnan pitkäjänteisen maankäytön

kehittämisen, kun kunnan mahdollisuudet hankkia raakamaata ja kehittää asumisen sekä elinkeinon alueita heikennetään merkittävästi. Kuntien maanhankinta tulee vaikeutumaan merkittävästi sekä ajallisesti että kustannusten osalta. Vaikutukset tulevat näkymään välittömästi maapolitiikan keinovalikoiman käytössä, hallitun ja pitkäjänteiseen yhdyskuntarakenteen kehittämisessä sekä sitä kautta palvelujen kestävässä ja kustannustehokkaassa järjestämisessä. Useat tutkimukset ja selvitykset ovat osoittaneet pitkäjänteisen vapaaehtoisiin raakamaakauppoihin perustuvan maapolitiikan harjoittamisen ja kunnan oman maan kaavoittamisen vaikuttavan ratkaisevasti asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, kustannuksiin ja yhdyskuntarakenteen kestäväan kehitykseen.

Kunnan omistuksessa olevan maan kaavoittaminen on edellytys kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseen. Vain omassa hallinnassa olevalla raakamaa- ja tonttivarannolla kunta voi varmistaa riittävän ja kohtuuhintaisen teollisuus-, liike- ja asuntorakentamiseen varatut alueet. Lakiesityksessä on puutteellisesti arvioitu kuntien harjoittaman maapolitiikan merkitystä, jolla pyritään vapaaehtoisiin kauppoihin. Esitys perustuu oletamaan, että maata eri tarkoituksiin hankittaisiin pääsääntöisesti virallisen lunastustoimituksen kautta. Tämä siirtäisi kunnan vapaaehtoiset kaupat maanmittauslaitoksen lunastustoimitusten kautta suoritettavaksi, jolla on merkittävä vaikutus maanmittauslaitoksen työmäärään ja tulokertymään.

Laki toteutuessaan aiheuttaisi sen, että kaavoitus ja maankäytön kehittäminen siirtyisi todennäköisesti maankäyttösopimukseen perustuviin hankkeisiin yksityisten omistamille maa-alueille. Tämä heikentäisi merkittävästi hallittua yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä murentaa hallitun asuntopolitiikan ja -

tuotannon toteuttamista. Lisäisi tämä aiheuttaisi epävarmuutta kaavojen toteutumiseen ja lisäisi kustannuksia. Kunnan keinot ohjata rakentamista ovat oleellisesti huonommat, koska myyjänä olisi pääasiassa yksityinen maanomistaja omien aikataulutavoitteidensa ja hintaodotustensa perusteella.

Maankäyttösopimusmenettelyn laajamittainen käyttö voi lisäksi johtaa maanomistajien epätasa-arvoiseen kohteluun kaavoituksen muodostaman arvonnousun kohdistuessa suhteellisen harvoille aktiivisesti toimiville maanomistajille.

Kuntien maanhankinnan edellytysten parantamiseksi on jo useammin käytetty tilapäistä säädöstä luovutusvoiton verovapaudesta maa-alueiden myynnissä kunnalle. Tämä on osoittautunut markkinoilla toimivaksi menettelyksi ja varmistaisi yksityiselle maanomistajalle markkina-arvoa vastaavan korvauksen eikä omaisuuden haltijan varallisuusasema muuttuisi. Kiinteän omaisuuden

verovapaalla myynnillä kunnalle turvataan parhaiten kuntien pitkäjänteiden maapolitiikan ja yhdyskuntarakenteen suunnittelu ja kehittäminen sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu.

Raakamaakauppojen perusteet eroavat merkittävästi muiden lunastettavien alueiden (johtolinjat, maantiealueet) luovutuksissa määritettäviin korvauksiin. Raakamaakauppojen hintataso ei määräydy alueen kaupantekohetken käyttötarkoituksen mukaiseen käypään arvoon (metsätalousmaa, maatalousmaa) vaan arvo on paikkakuntaakohtaisesti riippuen 3 – 10 kertainen riippuen alueen odotusarvosta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Johtoalueiden ja maantiealueiden korvaus perustuu puhtaasti alueen metsätalous- tai maatalousmaan arvoon tai maantien tai hankkeen aiheuttamaan arvonnousuun tai odotusarvoon.

Esityksessä ei ole myöskään huomioitu maankäyttö ja rakennuslain 97 §:n (alueidenkäyttölaki) mukaista rakentamiskehotukseen perustuvaa lunastusta. Esityksen perusteella, mikäli kunta joutuu lunastamaan rakentamattoman tontin, suoritettaisiin markkina-arvoon 38 §:n mukainen 25 % korotus.

Rakentamattoman tontin arvon määrittämisessä ei käytännössä pitäisi olla esityksessä perusteluna käytettyjä epävarmuustekijöitä, sillä menettelyn käyttämiseksi oletetaan, että alueella on kysyntää ja markkinat rakentamattomille tonteille. Mikäli korotus koskee MRL:n 97 §:n mukaista lunastusta on sillä

välitön vaikutus kunnan tonttien hinnoitteluun tai rakentamiskehotusmenettelyn käyttö ei ole perusteltua jatkossa. Esityksessä tulee määritellä että rakentamiskehotuksen perusteella lunastettavan rakentamattoman tontin markkina-arvoon ei suoriteta 25 % korotusta.

Esitys johtaa tilanteeseen, missä lunastustoimitukset muuttuvat pääsääntöiseksi tai ainoaksi tavaksi hankkia katu- ja yleisiä alueita. Maanhankinnan suorien kustannusten kasvun lisäksi, se johtaa maanhankinnan sivukulujen (lunastustoimitusmaksut) merkittävään kasvuun. Erityisesti katu ja yleisillä alueilla lunastustoimituksen kulut ovat tavanomaisesti suuremmat, kuin itse maksettava korvaus.

Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehittymiseen tai ympäristöön. Kuntien kustannusvastuun kasvaessa, kunnan kannattaa välttää tilannetta, jossa sille tulisi velvollisuus lunastukseen. Lunastusperuste on oltava olemassa joko lain perusteella jotta sitä voidaan käyttää.

Raakamaan hankinnassa vaaditaan valtioneuvoston päätös kunnan hakemuksesta, eli omaisuuden haltijalla ei ole mahdollisuutta vaatia raakamaan lunastusta ja toisaalta kunta harjoittaa kaavoitusmonopolia alueiden kehittämisessä. Edes tuleva lainsäädäntö ei tule velvoittamaan kuntaa kaavoittamaan yksityisessä omistuksessa olevaa maata. Tämä voi johtaa maankäytön kehittämisen kannalta tilanteeseen, jossa ympäristön, kestävän kehityksen tai kustannusten osalta ei saavuteta parasta ratkaisua.

Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Vaikka käytännössä arvonleikkausta lunastustoimituksissa käytetään vähän, esim. kuntien katualueiden vapaaehtoinen hankinta asemakaavamuutosalueilla perustuu arvonleikkauksen määrittelyyn, eli korvausta määritettäessä ei oteta huomioon omaisuuden arvoa nostavaa tai laskevaa vaikutusta. Mikäli arvoa nostava tai laskeva toimenpiteen vaikutus huomioidaan korvauksessa esityksen mukaisesti, niin esimerkiksi asemakaavan mukaisen tontin osan muuttuessa katualueeksi korvaus suoritettaisiin uuden asemakaavan käyttötarkoituksen perusteella katualueena. Käytännössä tämä todennäköisesti aiheuttaisi jopa enemmän ristiriitatilanteita omaisuuden haltijan osalta korvauksen perusteesta ja luovutettavan alueen lunastusajankohdan tosiasiallisen käytön kannalta. Tapauksessa omaisuuden haltijan varallisuusasema myös todennäköisesti heikkenee.

Kunnan mahdollisuudet reagoida maankäytön muutoksiin heikentyvät selvästi, mikäli arvonleikkauksen käytöstä luovutaan. Tämä vaikuttaa suoraan kuntien toimivan infran rakentamiseen, maa- ja asuntopolitiikan toteuttamiseen sekä elinkeinojen investointimahdollisuuksiin esimerkiksi vihreän siirtymän hankkeissa.

Lainsäädännön yhtenäisyys

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslain lähtökohtana on selkeästi omaisuutta vastaava täysi korvaus, jolloin luovuttajan varallisuusasema pysyy muuttumattomana. Esityksessä on katsottu kuitenkin poikkeavasti, että

perustuslaista ei johdu estettä säätää lunastuskorvauksesta tavalla, joka johtaa maanomistajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä tulkinta johtaa siihen, että muut kuntalaiset joutuvat tekemään tulonsiirron yksittäisille maanomistajille tai yritys voi saada taloudelliseksi tueksi katsottavaa etua.

Esityksessä on puutteellisesti käsitelty, että lunastukseen perustuvasta menettelystä säädetään jo nykyisellään lainsäädännössä eri tavalla. Asiasta on todettu, että ”Säätelyjärjestelmän johdonmukaisuuden näkökulmasta ei voida pitää optimaalisena ratkaisuna, että lainsäädäntöön sisältyy merkittävästi toisistaan

poikkeavia korvausperusteita ” sekä ”uudelleenarviointi ei ole lunastuslain korvausperusteiden uudistamisen yhteydessä mahdollista.” Ottaen huomioon asian merkittävyyden perustuslain ja omaisuuden suojan näkökulmasta kirjaus ja tulkinta on ristiriitainen. Lainsäädäntö tulee tarkistaa ensisijaisesti kokonaisuutena ja pyrkiä yhtenäistämään sekä perustelemaan yleisen ja yksityisen hankkeen lunastamisen perusteet sekä markkina-arvoisen korvaus. Lainsäädäntö johtaa siihen, että korvauksen saajia kohdellaan eri tavalla riippuen siitä, mitä lakia lunastukseen sovelletaan. Esityksessä useassa kohdassa viitataan, että poikkeukset eivät ole mahdollisia tasapuolisuuden tai muulla perusteella, mutta samanaikaisesti esitetään poikkeavasti, että kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 4 §:ssä ei noudateta esitetyn lain 38 §:n mukaista korotusta korvauksiin. Esityksessä ei myöskään laissa mainittua perustetta ”käyvän hinnan mukainen täysi korvaus” ole esitetty muutettavaksi markkina-arvoksi. Poikkeavaa määrittelyä nykyisen lunastuslain käyvästä hinnasta aikoinaan perusteltu puolustusvoimien maapolitiikalla sekä tarpeella pitää yllä hyviä yhteiskuntasuhteita. Perustetta miksi

lunastuskorvaukselle ei määritetä 25 % korotusta esityksen 38 §:n mukaisesti ei ole esitetty. Esitetty poikkeus huomioiden on oleellista, että kuntien käyttämät lunastusmahdollisuudet perustuvat samalla tavalla kuntien lakisääteiseen veloitteeseen hoitaa maapolitiikkaa, joten sama korvausperuste olisi perustelua ja yhdenvertaista. Lisäksi kuntien pyrkimys saada maata hankittua vapaaehtoisin kaupoin perustuu samalla tavalla hyvien yhteiskuntasuhteiden ylläpitämiseen omaisuuden haltijoiden kanssa. Vaikka lain perusteella lunastuslupa voidaan myöntää viranomaiselle tai yhteisölle niin riippuen käytettävän lain tulkinna, kunta voi joutua lunastamaan alueen esimerkiksi väestönsuojaa varten tai kriittistä infrahanketta varten maankäyttö- ja rakennuslain perusteella (alueiden käyttölaki) jolloin korvaus määräytyy korkeammaksi.

Yhdenvertaisuuden kannalta ristiriitaista on myös, että esityksen perusteella kiinteistönmuodostuslain perusteella tapahtuvassa lunastuksessa korotusta ei määrittäisi (tontin osa, vesijättö, yhteinen alue). Toisaalta taas voimassa olevan lainsäädännön osalta kaivos- ja vesilain perusteella maksetaan 1.5 kertainen

korvaus, jota ei olla tarkistamassa. Perusteluiksi kaivos- ja vesilain korotetulle korvaukselle on mainittu, että lunastus tapahtuu yksityistä tarvetta varten, joten täyttä korvausta ei voitu pitää riittävänä hyvityksenä. Huomioitavaa on, että kiinteistönmuodostuslain perusteella tapahtuvat lunastukset ovat pääasiassa myös yksityistä tarvetta varten, kun taas maankäyttö- ja rakentamislain (alueidenkäyttölaki) perusteella tapahtuvat lunastukset tehdään pääasiassa yleisen yhdyskuntarakentamisen tarpeen perusteella. Tuuli- ja aurinkovoimaloiden sekä muiden vihreää siirtyvää tukevien sähkölinjojen yms. vastaavien osalta korvausmenettelyä tulee voida parantaa siten, että korvaus perustuu samoihin korvaus- tai tuottoperiaatteisiin kuin itse voimala-alue tai

korvauksesta säädetään samalla tavalla ja perustein kuin kaivos- ja vesilain osalta. Eri menettelyt ja korvaustasot voidaan katsoa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisiksi, sillä kyseessä on omaisuuden siirto virallisella toimituksella ko. oikeuden haltijan taholle. Yleisen oikeuskäytännön mukaisesti on todettu, että korvauksen tulee olla korkeampi yleisen tarpeen ollessa heikompi ja vastaavasti korvaus voi olla matalampi yleisen tarpeen ollessa vahvempi. Tätä oikeusperiaatetta ei ole huomioitu valmistelussa vaan eri lakien ja määrittelyjen perusteella peruste on käännetty osin toisinpäin, eli yleisen tarpeen perusteella korvataan enemmän kuin yksityisen tarpeen vuoksi.

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 hyvän hallintotavan mukaisesti, jotta lain valmistelutyössä kaikki osapuolet tulisi asianmukaisesti mukaisesti kuultua.

Onkalo Pertti
Rovaniemen kaupunki

Onkalo Pertti

Rovaniemen kaupunki - Rovaniemen kaupunki/Kaupunginhallitus