



Muistio

13.8.2024

VN/25637/2023
VN/25637/2023-MMM-29

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto lunastuslain muutosesityksestä

Yleisesti esityksestä

Lunastuslain korvausperusteisiin esitetään tehtäväksi maanomistajan asemaa parantavia muutoksia. Muuhun lainsäädäntöön esitetyt muutokset liittyvät lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseen. Esitysluonnos on pääministeri Orpon hallitusohjelman oikeusvaltion vahvistamista koskevien kirjausten mukainen.

Keskeiset ehdotukset

Esityksen merkittävimmät ehdotukset ovat: 1) lunastuskorvauksen määrittämisen perusteita muutettaisiin niin, että lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin käyvän hinnan sijasta omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus, 2) lunastuslain mukaan määritettävälle lunastuskorvaukselle suoritettaisiin 25 %:n korotus, 3) lunastuslaista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset, 4) niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa laajennettaisiin ja 5) lunastushankkeesta johtuva arvon nousu tai lasku jätettäisiin edelleen ottamatta huomioon, mutta kohteenkorvausta arvioitaessa otettaisiin huomioon lunastushankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti hankkeen vaikutusalueella.

Markkina-arvo kohteenkorvauksen määrittämisen perustaksi

Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Säännöstä esitetään tarkistettavaksi siten, että lunastettavasta omaisuudesta suoritettavan korvauksen tulisi perustua käyvän arvon sijasta kohteen markkina-arvoon.

Markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liike-toimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkina-arvo määritetään kiinteistöarvioinnin yleisten oppien ja arviointistandardienkin mukaan arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johdattaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon. Parasta ja tuottavinta käyttöä arvioitaessa merkityksellistä on, miten kohteen erilaiset käyttömahdollisuudet otetaan huomioon. Lähtökohdan arvon määrittämiselle muodostaa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kiinteistön nykyinen käyttö, mutta arvoa määritettäessä otetaan huomioon myös muut sallitut käyttömahdollisuudet, jos rationaalisesti toimivat markkinaosapuolet olisivat valmiit maksamaan lisähintaa tällaisesta käyttömahdollisuudesta. Näin ymmärrettynä kohteen arvo kuvastaa luotettavimmin omistajan menetystä.

Kohteenkorvaus määritetään tällä hetkellä käytännössä useimmiten kauppa-arvomenetelmällä hyödyntäen Maanmittauslaitoksen ylläpitämää kauppahintarekisteriä. Kauppa-arvomenetelmässä haetaan kauppahintarekisteristä samalla paikkakunnalla tehtyjä kauppvoja, joissa kaupan kohde vastaa luonteeltaan lunastuskohdetta. Kauppa-arvomenetelmällä saadaan vaihteluväli, jolla osoitetun hajonnan puitteissa käyvän hinnan ajatellaan vaihtelevan. Arvioinnin lähtöoletuksena on, että todennäköinen arvioitavan kohteen hinta asettuisi vapaaehtoisessa kaupassa tälle tasolle. Lunastuslaissa tarkoitetun käyvän hinnan on katsottu vastaavan vaihteluvälin keskiarvoa.

Kauppa-arvomenetelmää on kritisoitu siitä, että toteutuneet kiinteistökauppojen kauppahinnat eivät välttämättä kuvaa yleistä markkinahintatasoa. Kiinteistömarkkinoiden hinnanmuodostus poikkeaa osin muista markkinoista, koska kohteet ovat yksilöllisiä ja markkinoille osallistuvien myyjien ja ostajien määrä on rajallinen. Raakamarkkinoilla ei ole kuntien lisäksi muita ostajia. Kauppa-arvomenetelmän perusteltu kritiikki pohjautuu siihen, että kauppahintatilastoista ilmenevät vain sellaiset kaupat, joissa myyjä on katsonut hintatason asianmukaiseksi. Osa potentiaalisista myyjistä pidättäytyy kaupanteosta liian alhaisen hintatason vuoksi. Tällöin voidaan perustellusti kysyä, edustaako toteutunut hintataso käypää hintaa. Muun muassa hankkeen aikaisempia vaiheita koskeessa lausuntopalautteessa nykyisen käytännön on katsottu johtavan keskihintojen käyttämiseen, joka johtaa laadultaan ja ominaisuuksiltaan huonompien kiinteistöjen osalta korkeampiin korvauksiin ja parempien kiinteistöjen osalta matalampiin korvauksiin kiinteistöjen todelliseen arvoon verrattuna. Nykyinen käytäntö ei riittävästi turvaa lunastettavan omaisuuden omistajaa, kun otetaan huomioon perustuslain säännökset omaisuudensuojasta perusoikeutena ja pakkolunastukselle perustuslaissa säädetyt edellytykset.

MMM kannattaa esitystä, jossa lunastettavasta omaisuudesta suoritettava korvaus perustuisi käyvän arvon sijasta kohteen markkina-arvoon.

Arvonleikkaussääntelyn tarkistaminen

Voimassa olevan lunastuslain 31 :n 2 ja 3 momentin mukaan, kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua lähtökohtaisesti oteta huomioon. Se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi. Korvausta määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

Lunastuslain 31 §:stä esitetään kumottavaksi niin sanottua arvonleikkausta koskevat 2 ja 3 momentin säännökset. Lakiin esitetään selvyuden vuoksi lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin sisältyviä säännöksiä lunastusyrityksen vaikutuksen huomioon ottamisesta ei ole sovellettava lunastukseen, jonka tarkoituksena on hankkia kunnalle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten.

Hanke, jonka vuoksi lunastus pannaan täytäntöön, saattaa korottaa tai alentaa lunastettavan omaisuuden arvoa. Lunastuslainsäädäntöön sisältyvien täyden korvauksen periaatteen ja rikastumiskiellon mukaisesti korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Asiaa koskee lunastuslain 31 §:n 1 momentin säännös. Säännös esitetään sisällytettäväksi lain 31 §:ään tarkistettuna. Nykyisen sääntelyn mukaan lunastushankkeesta johtuva arvon nousu tai lasku jätetään ottamatta huomioon kokonaisuudessaan, eli myös siltä osin kuin kyse on yleisemmästä alueen arvon muutoksesta. Sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kohteenkorvausta arvioidessa tulisi huomioon ottaa hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti

hankkeen vaikutusalueella. Ehdotettu muutos parantaisi lunastettavan omaisuuden omistajan omaisuudensuojaa sekä edistäisi alueen maanomistajien yhdenvertaista kohtelua perustuslain 6 §:n mukaisesti.

Arvonleikkaussäännöksen poistaminen edistäisi nykytilanteeseen verrattuna kunnan ja maanomistajan välistä tasapainoa alueiden kauppaneuvotteluissa sekä maankäyttösopimusneuvotteluissa. Arvonleikkaussäännöksen poistamisen vaikutukset kunnan maapolitiikkaan riippuvat pitkälti siitä, miten maapolitiikkaa on kunnassa aiemmin harjoitettu ja miten maapolitiikkaa on tarkoitus hoitaa. Arvonleikkaussäännöksen poistaminen ei vaikuttaisi kunnan oikeuteen hankkia maata lunastamalla. Jos kunta on ajoittanut maanhankinnan ennen yksityiskohtaisen suunnittelun aloittamista, arvonleikkaussäännöksen poistamisen käytännön merkitys on vähäinen. Jos kunnan maanhankinta ajoittuu kaavan laatimisprosessin aloittamisen jälkeiseen aikaan, nostaisi lainmuutos lunastusmenettelyssä maksettavaa korvausta.

Kunnalla on perustuslain 122 §:n mukaan itsehallinto. Arvonleikkaussääntelystä luopuminen ei vaikuttaisi kunnan vapauteen päättää maapolitiikastaan.

MMM katsoo yhdenmukaisesti esitysluonnoksessa otetun kannan mukaisesti, että perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen arvioinnissa on lähdeittävä siitä, että yhteiskunnan toimista aiheutuva **yleinen** arvonnousu on lähtökohtaisesti luettava omistajan hyväksi pakkolunastustilanteessa. MMM kannattaa lunastuslain 31 §:ään esitettyjä muutoksia.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen

Lunastuslain 32 §:n mukaan, kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa taikka ammattinsa tai elinkeinonsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on 31 §:n estämättä määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Voimassa olevan lunastuslain 32 §:n tarkoituksena on ollut turvata omistajan asemaa lunastuslain 31 §:n soveltamistilanteessa, jossa lunastusyryitys on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan kohteen arvoa ja korvaus määrätään vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta.

Asunto- ja ammattiomaisuuden suoja koskevaa sääntelyä esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Ehdotetun lunastuslain 32 §:n mukaan, kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa tai ammattinsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on lunastettavan kohteen markkina-arvosta riippumatta määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Ehdotuksella pyrittäisiin vahvistamaan omistajan korvausoikeudellista suoja silloin, kun kysymys on omistajan oman asuntonaan käyttämästä kiinteistöstä taikka ammatin- tai elinkeinon harjoittamisessa välttämättömästä omaisuudesta.

MMM kannattaa ehdotettua muutosta. Sääntely, jonka mukaan luovuttajalle tulisi määrätä markkina-arvon mukainen korvaus asunnostaan tai elinkeinon harjoittamiseen käytetystä omaisuudesta, mutta joka ei riittäisi vastaavanlaisen asunnon tai omaisuuden hankkimiseen, ei riittävällä tavalla turvaa perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa eikä 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettua tehtävää edistää oikeutta asuntoon.

Ehdotus olisi yhdensuuntainen lunastuslakia uudemman kaivoslain (621/2011) 83 §:n asunto- ja elinkeinotoimintaa koskevan korvaussääntelyn kanssa ja ehdotus olisi linjassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Ehdotettu korvaussäännös saattaisi joissakin tapauksissa johtaa myös markkina-arvon ylittävään korvaukseen. Asunto- ja elinkeino-omaisuuden osalta on lisäksi otettava huomioon uuden vastaavan kaltaisen kiinteistön hankinnasta aiheutuvat kulut, jotka korvattaisiin omistajalle lunastuslain 37 §:n mukaisena vahingonkorvauksena. Tällaisia kuluja ovat ainakin väliaikaisasumisesta johtuvat kulut, uuden kiinteistön hankinnasta aiheutuva varainsiirtovero, lainhuudatus ja muut vastaavat transaktiokulut sekä muuttokulut. Lisäksi on otettava huomioon lunastuskorvaukseen kohdistuvat mahdolliset vähennykset, kuten verot.

Lunastuskorvaukselle suoritettava kiinteä korotus

Lunastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 38 a §, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus. Korotuksen tarkoituksena on vähentää kiinteistöarviointimenetelmien soveltamiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä aiheutuvaa riskiä täyden korvauksen vaatimuksen toteutumatta jäämisestä. Korotus olisi määrättävä koko lunastuskorvaukselle, eli kohteenkorvauksen lisäksi myös haitankorvaukselle ja vahingonkorvaukselle. Kyseessä on esityksen periaatteellisesti ja taloudellisesti merkittävä muutos.

MMM kannattaa ehdotusta. Pakkolunastuksessa on kyse perustuslaissa turvattun perusoikeuden rajoituksesta. MMM katsoo, että tavoitteena lainvalmistelussa ja säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa tulee olla se, että perusoikeuden rajoitukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Lunastuslain yhteydessä perusoikeusmyönteinen suhtautuminen tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että lunastettavan omaisuuden arviointiin ja siihen liittyvän korvauksen määrääminen tulee järjestää niin, että asiaan liittyviä riskejä ei jätetä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi missään tilanteessa. Riskin osoittaminen lunastajalle, jolla on lähtökohtaisesti päätösvalta lunastukseen ryhtymisestä, on pidettävä perusoikeutena olevan omaisuudensuojan toteutumista edistävänä ratkaisuna.

MMM katsoo, että esityksessä valittu korotuksen toteuttamisen tapa, eli kaikkia lunastuksen kohdetyyppisiä koskeva sama korotusprosentti on soveltamisen kannalta selkein ja lopputulokseltaan ennustettavin. MMM katsoo myös, että esitetty 25 %:n korotus on asianmukainen ja se ottaa riittävällä tavalla huomioon sekä erilaisen omaisuuden arvostamiseen liittyvät ongelmat että tarpeen parantaa omaisuuden omistajan oikeusturvaa. Esimerkiksi maatalousyrittäjien näkökulmasta katsottuna esitysehdotus parantaa kyseisten yrittäjien tilannetta kiinteän omaisuuden lunastustilanteessa. Korotus kompensoi niin ikään lunastuskorvauksesta kannettavia veroja ja mahdollisia muita kuluja.

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (turvallisuuslunastuslaki; 468/2019) 4 §:n mukaan lain nojalla lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Kyseessä on lunastuslaista poikkeava, lunastuslakia korkeampaan korvaukseen johtava korvausperuste. Kun kyseessä on lunastuslakiin verrattuna korotettu korvaus, ehdotettua lunastuslain mukaisen korvauksen 25 %:n korotusta ei sovellettaisi turvallisuuslunastuslain mukaan määrättävään korvaukseen.

MMM toteaa, että turvallisuuslunastuslain ja sitä edeltäneiden lakien (laki omaisuuden lunastuksesta puolustus-tarkoituksiin (1301/1996) ja laki pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin (787/1944)) korotettua korvausta (korkein käypä hinta) on perusteltu mm. puolustusvoimien tarpeella ylläpitää hyviä yhteiskuntasuhteita. Peruste on edelleen ajankohtainen.

MMM esittää harkittavaksi luovuttaisiinko turvallisuuslunastuslain erillisestä korvausperusteesta. Turvallisuuslunastuslaissa voitaisiin viitata lunastuslaissa säädettävään 25 %:n korotukseen. Tämä yksinkertaistaisi hallinnollista menettelyä ja lisäisi korvauksen saajien keskinäistä yhdenvertaisuutta.

Esityksen vaikutukset

Esityksen suurimmat vaikutukset liittyvät lunastuskorvauksen korottamiseen. Kuten esityksen perusteluissa on todettu, infrastruktuurihankkeissa alueiden hankintakustannusten osuus hankkeiden kokonaiskustannuksista on pieni, eikä niiden voida katsoa merkittävästi vaikuttavan hankkeen toteuttamiseen. MMM yhtyy esitysluonnoksessa todettuun arvioon, jonka mukaan toteutuessaan lunastuslain korvausperusteiden muutosten vaikutukset tulisivat laajenemaan ainakin sellaisiin vapaaehtoisesti tehtäviin oikeustoimiin, joiden kohteena oleva omaisuus voitaisiin hankkia lunastusmenettelyllä.

Luonnonsuojeluperusteella maa- ja vesialueista maksettavat kauppahinnat ja suojelusopimusten perusteella maksettavat korvaukset sovitaan yleensä lunastuslain korvausperusteiden mukaisesti maanomistajien yhdenvertaisen

kohtelun varmistamiseksi. On todennäköistä, että lunastuslain korvausperusteiden uudistaminen vaikuttaisi myös vapaaehtoisuuteen perustuvien alueiden hankintakustannuksiin sekä suojelusta maksettaviin korvauksiin. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että hyväksytyt luonnonsuojeluohjelmat on lähes kokonaan jo toteutettu.

Metsälain 10 §:n mukaisten ympäristötukipäätöksiin lunastuslain korvausperusteilla ei ole vaikutusta, koska tuet määräytyvät eri perusteilla. Erilaisten ennallistamishankkeiden tukemiseen korvausperusteiden muutoksilla tuskin olisi vaikutusta, kun tällaisissa tapauksissa tuki myönnetään kattamaan aiheutuneita kustannuksia.

Energiateollisuus ry:n jäsenyrityksilleen tekemän kyselyn perusteella sähkönsiirtoyhtiöt arvioivat käyttävänsä investointihankkeiden maankäytön korvauksiin n. 12 M€ vuodessa. Ehdotettu lunastuslain 25 %:n korvauksen korotus merkitsi jakeluverkkoyhtiöille noin 3 miljoonan euron suuruista vuosittaista lisäkustannusta. Kasvaneet kustannukset jaettaisiin kaikille sähkönkäyttäjille suurempina kantaverkkomaksuina ja siirtohintoina. Tätä voidaan pitää asianmukaisena lopputuloksena, kun otetaan huomioon se, että erityisesti metsämaalla sijaitsevan sähkönsiirtoa koskevan käyttöoikeuden lunastuksen korvaustasoa on kritisoitu voimakkaasti. Kritiikki on kohdistunut erityisesti siihen, että lunastuskorvauksessa ei ole otettu riittävästi huomioon metsätalouden tulevia tuottoja ja sähkönsiirtolinjat rasittavat metsäaluetta vähintään kymmeniä vuosia. Menettely olisi oikeudenmukainen ja ottaisi huomioon perustellun lähtökohdan, että riski lunastushankkeesta tulee kuulua lunastajalle.

Kuntien yhdyskuntarakentamista varten suorittama maanhankinta perustuu lähes kokonaisuudessaan vapaaehtoiisiin oikeustoimiin. Vuosittain suoritetaan hieman alle 100 maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaa lunastustoimitusta. Vuosina 2019-2023 lunastustoimituksissa on määrätty maksettavaksi korvauksia vuosittain keskimäärin noin 3 miljoonaa euroa. Esityksessä kuntien maanhankinnan vuotuisiksi kustannuksiksi on arvioitu noin 160 M€. Ehdotettu 25 %:n korotus lunastuskorvaukselle tarkoittaisi kunnille vapaaehtoiisiin oikeustoimiin täysimääräisesti siirtyessään vuosittain noin 40 miljoonan euron lisäkustannusta kuntasektorin maanhankinnan kustannuksiin ja alle miljoonan euron lisäkustannusta lunastuskorvauksiin. Korotuspaine vastaa alle 2 % kuntien kiinteistöverotuotoista ja noin 0,3 % kuntien verotuotoista. Kiinteistöveron tuotto on nousevalla trendillä.

Lisäksi on syytä huomata, että oletus 25 prosentin lunastuskorvauksen korotuksen siirtymisestä täysimääräisesti kuntien vapaaehtoiisiin maakauppoihin on epärealistinen, koska sopeutuminen tapahtuisi markkinamekanismin kautta. Hintatason noustessa myyjät olisivat valmiita myymään useampia kiinteistöjä ja kunnat olisivat valmiita ostamaan vähemmän kiinteistöjä. Kysynnän ja tarjonnan hintajoustop ratkaisisivat, mikä olisi uusi tasapainohinta ja -määrä markkinoilla. Kiinteistömarkkinoilla on myös muita ostajia kuin kunnat ja tiettyä kiinteistöä on mahdollista käyttää useampaan käyttötarkoitukseen.

Lopuksi

MMM katsoo, että ehdotus on pääministeri Orpon hallitusohjelman mukainen, erittäin kannatettava ja että se tulisi antaa viimeistään syksyllä eduskunnalle.

Kansliapäällikkö

Pekka Pesonen

Ylijohtaja

Pentti Lähteenoja

Jakelu

OM Oikeusministeriö

VN/25637/2023-MMM-29

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: