

Lausunto

13.08.2024

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

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Kuopion kaupunginhallitus 12.8.2024)

Kuopion kaupunki kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja lausuu siitä seuraavaa:

Tiivistelmä

Lunastuskorvauksen määräämisen perusteita esitetään muutettavaksi siten, että käyvän hinnan sijaan määrätään markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Määrättävälle lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n korotusmarkkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Lisäksi lunastuslaista esitetään kumottavaksi asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamisen säännökset.

Kuopion kaupunki vastustaa esitettyä lunastuskorvauksen automaattista korotusta ja arvonleikkaussäännösten kumoamista. Toteutuessaan lakimuutos vaikuttaa merkittävästi vapaaehtoiseen kaupankäyntiin, joka on ollut pääasiallinen keino Kuopion kaupungin maanhankintapolitiikassa. Maanhankinnan painopiste siirtyy lunastustoimituksiin, mikä hidastaa prosessia ja lisää veronmaksajien kustannuksia.

Taustaa

Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan lunastuslain korvausperusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa (OM022:00/2016) hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti. Edellisellä hallituskaudella tähän pohjautuen laadittiin hallituksen esitys (HE 71/2022), joka ei sisältänyt korvausperusteita koskevia säännösehdotuksia. Korvausperusteiden muutos otettiin uuteen valmisteluun tällä hallituskaudella. Valmistelun tuloksena syntyi lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi, joka valmisteltiin virkatyönä oikeusministeriössä.

Kuopion kaupungin mielestä tavoite omaisuudensuojan parantamisessa on hyvä ja kannatettava, mutta luonnoksessa esitettävät keinot ovat kuntien kannalta väärä.

Markkina arvon käsite

Esitysluonnoksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin voimassa olevan säännöksen käyvän hinnan mukaisen täyden korvauksen sijaan sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Edelleen esityksessä määritellysti markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkina-arvo on yleinen termi eri arviointikäytännöissä. Sen käyttämiselle ei nähdä olevan estettä eikä sen käyttämisellä ole suurta vaikutusta suhteessa nykyiseen käyvän hinnan käsitteeseen.

Lunastuskorvauksen korottaminen kiinteällä prosenttiluvulla

Voidaan sanoa, että esitysluonnoksen keskeisenä tavoitteena on täyden korvauksen varmistaminen maanomistajan lunastustilanteissa menettämästä omaisuudesta.

Lakiluonnokseen on otettu uusi 38 a §, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Korvauksen näin merkittävää automaattista korottamista pidetään erityisen haitallisena kuntien aiheuttamalle maapolitiikalle, joten tätä asiaa käydään läpi tässä tarkemmin.

Mainittua korotusta perustellaan esityksessä etenkin lunastustoimituksien korvausarviointiin liittyvillä epävarmuustekijöillä. Esityksen mukaan maanomistajan ei pidä joutua kantamaan sitä riskiä, joka aiheutuu epävarmuustekijöistä. Asiaa perusteltaessa ei esitetä tieteellistä tutkimusta

siitä, miten lunastuskorvaukset ja omaisuuden haltijan taloudelliset menetykset vastaavat toisiaan. Tästä herää väistämättä kysymys, tehdäänkö näin merkittävä periaatteellinen muutos lunastuskorvauksen automaattisen korotuksen kautta pelkästään oletusten pohjalta.

On hyvin yleistä, että kiinteistöarvioinneissa todetaan olevan noin ± 10 %:n epävarmuus. Mikäli arvioinnin pohjana oleva aineisto on rajallinen, ilmoitettu arviotarkkuus voi olla ± 15 %. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että haastavissa arviointikohteissa epätarkkuus voi olla jopa yli ± 50 %. Aikaisempien kokemusten ja arviointiasiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen valossa tämä näkemys kaipaisi lisää perusteita. Kuopion kaupunki käyttää maapohjan hinnanmäärittämisessä paljon asiantuntija-arvioita ja kaupungin palveluksessa on myös kiinteistöarvioinnin koulutuksen saaneita henkilöitä. Esitetyn kaltainen epätarkkuus ei kuulu laadukkaaseen kiinteistöarviointiin kasvukeskuksessa, jossa on toimivat kiinteistö- ja maamarkkinat. Hankalissa arviointikohteissa tarkkuutta parannetaan aina vaihtoehtoisin keinoin ja erilaisia tukimenetelmiä käyttämällä. Tämä arviointiepätarkkuus, jota pidämme liioiteltuna, on selkeästi vaikuttanut tämän esityksen automaattikorotuksen (25 %) suuruuteen. Aikaisemman hallituksen toteutumatta jääneessä esityksessä oli 15 %:n automaattikorotus lunastuskorvaukselle. Nyt suurennettuun prosenttilukuun on epäilemättä haettu mallia Ruotsista, koska muualla Euroopassa vastaavaa korotuskerrointa ei ole käytössä. Lakiluonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi selvitetty eikä tuotu esille automaattikorotuksen vaikutusta Ruotsissa. Tätä asiaa on selvitettävä lisää.

Arviointiepätarkkuuteen kuuluu myös esityksessä käsitelty arvioinnin lähtöaineiston edustavuus markkinahinnan määrittämisessä. Sitä käsitellään seuraavassa oman otsikon alla.

Raakamaan markkinahinta

Lunastustoimituksissa korvaus määrätään pääsääntöisesti vertailukauppoihin pohjautuen. Esitysluonnoksessa on kyseenalaistettu raakamaan lunastuksiin liittyen vertailukauppojen edustavuus, kun kunta on ainoa ostaja. Esityksessä kysytään myös, että edustaako kaupungin maksama hinta käypää markkinahintaa, jos kaikki maanomistajat eivät suostu kaupungin tarjoukseen ja joudutaan lunastustoimituksiin.

Kuopiossa on harjoitettu pitkäjänteistä maapolitiikkaa. Tulevaisuudessa kaavoituksen piiriin kuuluvat maa-alueet hankitaan kaupungin omistukseen pääasiassa vapaaehtoisin kaupoin. Raakamaan lunastukseen on jouduttu hakemaan lunastuslupaa viimeksi vuonna 2006. Sen jälkeen raakamaata on hankittu pääasiassa 2010-luvulla kymmenillä maakaupoilla satoja hehtaareita noin 10 km säteellä Kuopion keskustasta alueella, joka tulee näillä näkymin rakentamisen piiriin 2030-luvulla. Alue on tulevaisuudessa pientaloasutusta. Raakamaan hinnoittelu on ollut koko ajan vakaata ja johdonmukaista. Maksettu hinta ylittää metsämaan hinnan. Kauppojen yhteydessä maanomistajalle maksetaan siis odotusarvolisää metsämaa-arvon päälle. Odotusarvolisä riippuu rakentamispaineista eli mm. siitä, kuinka kaukana tulevaisuudessa alueen oletettu kaavoittaminen on.

Kaupungin neuvottelemista ja tekemistä raakamaakaupoista on muodostunut vertailukauppa-aineisto, jonka perusteella maa-alueiden markkina-arvo voidaan luotettavasti määritellä. Voidaan todeta, että 25 %:n automaattikorotus johtaisi edellä tarkoitettulla alueella markkina-arvoa suurempaan korvaukseen. Kaavamainen 25 %:n korotus ei siten sovellu täyden korvauksen varmistamiseksi, koska se voi johtaa liian suureen korvaukseen. Perustuslaki ei edellytä luovuttajan varallisuusaseman parantumista lunastuksen tuloksena. Markkina-arvon ylityksen osalta kyse olisi verovaroista maksettavasta tulonsiirrosta ja ansiottomasta edusta. Arvioinnin tarkkuutta on ensisijaisesti parannettava arvioijien koulutuksella, maan hintaa koskevalla tutkimuksella ja kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietosisältöä kehittämällä.

Arviointikäytännössä arvioinnin tarkkuus määritellään ensisijaisesti käytettävissä olevan vertailukauppa-aineiston laadun ja määrän perusteella. Lausudessaan arvion tarkkuutta arvioija voi esimerkiksi käyttää hyödyksi vertailukauppa-aineiston tilastollisia tunnuslukuja. Kuopion kaupunki esittää, että lunastuskorvauksen korotuskerroin jätetään lunastustoimikunnan tapauskohtaisen harkinnan varaan, jos korotuskerroin nähdään välttämättömänä. Tällainen vaihtoehto oli hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa vaihtoehtona. Tällöin arvioinnin mahdollinen epätarkkuus ja korotuskerroin voidaan määritellä kaavamaisista korotuskerroista paremmin ottamalla huomioon vertailukauppa-aineiston määrä ja laatu, muu arvioinnin tukena oleva aineisto sekä paikalliset olosuhteet. Korotus olisi perusteltava tapauskohtaisesti, mikä parantaisi korotuksen hyväksyttävyyttä. Myöhempi oikeuskäytäntö ohjaisi toimituskäytäntöä tulevaisuudessa.

Kaavataloudesta ja asuntotuotannosta

Edellä tarkoitettusta maanhankinta-alueesta on laadittu osayleiskaavatyövaiheessa kaavatalouslaskenta ulkopuolisen konsultin toimesta. Laskennassa arvioitiin alueen tuloja ja menoja 30 vuoden aikajänteellä. Alueen kaavatalous on negatiivinen. Tätä taustaa vasten on Kuopion näkökulmasta vaikea ymmärtää, miksi maksettava hinta ei vastaisi maanomistajan menetyksiä ja miksi raakamaan hankinnasta pitäisi vielä maksaa 25 %:lla korotettu hinta. Pientaloalueiden tuottaminen ei ole kaupungille mitään tuottavaa liiketoimintaa, kun otetaan huomioon kunnallistekniikkaan ja palvelutuotantoon tehtävät investoinnit. Tonttituotannon on kuitenkin jatkuttava, jotta markkinoille saadaan kohtuuhintaisia tontteja ja kaupunki voi vastata kaupungistumisesta aiheutuviin kasvutarpeisiin ja -tavoitteisiin.

Edellä olevalla halutaan myös painottaa sitä, että esitetyllä lakimuutoksella ollaan muuttamassa valtakunnallista korvausjärjestelmää, joten järjestelmän arvioinnin pohjalla pitää olla myös valtakunnalliset näkemykset. Johtopäätöksiä ei saa tehdä esimerkiksi pelkästään pääkaupunkiseudun markkinoiden perusteella, jossa maan arvo on eri tasolla muuhun maahan verrattuna.

Kasvukeskukset ovat ns. MAL-sopimuksissa sitoutuneet luovuttamaan tontteja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Tähän valtion tukemaan asuntotuotantoon on tontit luovutettava alle

markkinahinnan Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskuksen määräämän tonttihinnan mukaisesti. Luonnoksen mukaiset muutokset lunastuslakiin aiheuttavat kuntien maanhankinnan hidastumista ja vaikeuttaisivat tonttutuotantoa ja sosiaalisen asuntotuotannon tavoitteisiin pääsemistä.

EU:n valtioneuvoston päätökset

EU:n valtioneuvoston päätökset kieltävät kuntia maksamasta ylihintaa hankkimistaan kiinteistöistä siten, että kauppahinnasta aiheutuu ns. kiellettyä valtioneuvoston tukea. Lunastuskorvaukseen kaavamaisesti esitetty 25 %:n korotus voi johtaa siihen, että lunastuskorvaus ylittää lunastettavan kohteen markkinahinnan ja muodostuu kiellettyä valtioneuvoston tukea. Esitysluonnoksessa ei tähän ole kiinnitetty huomiota ja asiaa pitää tarkastella myös EU:n valtioneuvoston päätösten näkökulmasta.

Arvonleikkaussäännösten kumoaminen

Esitysluonnoksessa nykyvoimassa olevien lunastuslain (31 §) arvonleikkaussäännöstä ehdotetaan poistettavaksi. Tällä hetkellä arvonleikkaus mahdollistaa, että lunastustilanteissa kaavoituksen tuoma maan arvonnousu voidaan jättää huomioimatta enintään seitsemän vuoden ajalta ennen lunastuksen vireillepanoa. Kuopiossa raakamaan lunastustoimituksia ei ole tarvittu kuin yhden kerran 2000-luvulla. Arvonleikkaussäännöstö oli tässäkin toimituksessa tarpeellinen, koska lunastus ajoittui lähelle asemakaavan voimaantuloa. Näin määrätty lunastuskorvaus oli tasapuolinen vapaaehtoisin kauppoihin suostuneiden maanomistajien kanssa.

Arvonleikkaussäännösten vaikutus toimii perusteena myös vapaaehtoisessa kaupankäynnissä. Suurten aluekokonaisuuksien maanhankinta kestää useita vuosia, jopa yli 10 vuotta. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu vaarantuisi, jos lähempänä kaavoituksen valmistumista odotusarvoisää maksettaisiin suurempana.

Arvonleikkaussäännöstö estää myös maakeinottelua. Jos arvonleikkaussäännökset poistetaan, on maan hintaa mahdollista nostattaa valeoikeustoimilla myymällä maata ylihintaan bulvaaneille. Kaupat rekisteröityvät kauppahintarekisteriin, jonka tietoja käytetään mm. lunastuskorvausten määrittelyssä lähtötietoina. Tähän mennessä arvonleikkaussäännökset ovat mahdollistaneet sen, että lunastuksessa tällaiset keinottelutarkoituksessa tehdyt kaupat rajataan pois arvioinnista. Tällaista keinottelua ei Kuopiossa ole esiintynyt, mutta sellainen voi yleistyä, jos arvonleikkaussäännökset poistetaan.

Esitettyjen muutosten yhteisvaikutukset

Lunastuskorvauksen korottaminen kiinteällä lakiin kirjatulla prosenttiluvulla nähdään erittäin haitalliseksi kuntien harjoittaman maapolitiikan kannalta. Tähän saakka niin Kuopiossa kuin muissakin Suomen kaupungeissa maanhankinta perustuu suurimmaksi osaksi vapaaehtoisuuteen. Lunastus on ollut tähän saakka pakkokeino, kun neuvottelujen kautta ei löydy yhteistä näkemystä. Lunastuksesta saatava automaattinen 25 %:n hinnankorotus houkuttelisi maanomistajia hylkäämään kuntien maanostotarjoukset. Kuntien maanhankinta ajautuu pakostakin lunastustoimituksiin. Tämä kasvattaa väistämättä julkisen sektorin kustannuksia. Kunnissa maanhankinnan resurssia on lisättävä ja koko prosessi organisoitava uudelleen. Maanmittauslaitoksen puolella kustannuspaineita tuo lunastusmäärien lisääntyminen. Maanmittauslaitoksen toimitustuotanto väistämättä ruuhkautuu, mikä hidastaa hankkeiden läpimenoa. Tämä vaikuttaa myös Suomeen saataviin investointeihin, koska kansainvälisillä sijoittajilla ei ole aikaa odotella maanomistuksen siirtymistä aikaa vievän lunastuksen kautta.

Lisääntyvät kustannukset on kompensoitava tonttien luovutushintaa nostamalla tai veronkorotuksen kautta. Kuopion vuosittainen maanhankintamääräraha vaihtelee ollen välillä 2-3 milj.e / vuosi. Määrärahaa olisi kasvatettava 0,5 – 0,75 milj. eurolla vuosittain tai vastaavasti vähennettävä maanhankintaa.

Lunastuskorvauksiin esitettyä 25 %:n korotusta ei voida viedä vapaaehtoiseen kaupankäyntiin. Jos näin tehtäisiin, siitä syntyisi uusi vertailukauppa seuraavaan lunastustoimitukseen, jossa puolestaan määrättyä korvausta korotettaisiin uudelleen 25 %:lla. Tämä johtaisi jatkuvien korotusten kierteeseen, joka ei voi missään muodossa olla hyväksyttävissä. Tätä seikkaa ei mielestämme ole tuotu riittävästi esille lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa.

Lopuksi

Kuopion kaupungin mielestä lakiluonnokseen kirjatusta lunastuskorvauksen korottamisesta ja arvonleikkaussäännösten poistamisesta on luovuttava, koska niiden vaikutukset vapaaehtoisuuteen perustuvalla maanhankinnalle ovat liian suuret. Koulutuksella, tutkimuksella ja kauppahintarekisterin kehittämisellä on mahdollista parantaa arviointitarkkuutta. Kuopion kaupunki ehdottaa selvitettäväksi tapauskohtaista lunastuskorvauksen korotusprosenttia, jos korotusprosentti nähdään ehdottoman tarpeelliseksi. Mikäli maanomistajien saamaa korvausta halutaan edelleen tarkastella, paremmat keinot siihen on löydettävissä verotuksen kautta. Tämän pohdinta on esityksessä ohitettu sillä, että verolainsäädäntöä ei haluta avata. Aikaisemmilta vuosilta on hyviä kokemuksia esimerkiksi kokeiluluonteisesta luovutusvoiton verovapaudesta kunnalle maata myytäessä.

Meriläinen Jarkko
Kuopion kaupunki / kaupunginhallitus