

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

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lunastuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys perustuu puutteelliseen työryhmämietintöön (OM2019:12)

Lakiuudistuksen pohjana on käytetty hallitusohjelman mukaisesti työryhmämietintöä "Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen" (OM2019:12). Kuntaliitto pyytää huomioimaan, että kyseisessä työryhmässä ei ollut kuntien edustusta ja työryhmä oli muutenkin erittäin suppea. Tämä näkyy mietinnössä siten, että se perustuu virheellisiin tietoihin kuntien maanhankinnasta ja tarkastelee kuntien maankäytön taloutta ilman yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Lisäksi työryhmän kuudesta jäsenestä kaksi (ympäristöministeriön ja Vantaan käräjäoikeuden/maaoikeuden edustajat) jättivät täydentävän lausuman työryhmämuistioon liittyen epäsuotuisiin vaikutuksiin kuntien maa- ja asuntopolitiikan toteuttamisessa, mahdollisesti maanomistajien epätasa-arvoisen kohtelun lisääntymiseen sekä siihen, että ilman lunastuskorvauksen prosenttikorotustakin toteutuu täyden korvauksen vaatimus.

Lunastuskorvaukselle maksettavaa prosenttikorotusta perustellaan mietinnössä arviointiin liittyvillä epävarmuuksilla, jotka johtuvat mietinnön mukaan vertailuaineiston puutteellisuuksista. Mikäli mietinnön valmisteluun olisi osallistunut kiinteistöarvioinnin osajia sekä kuntakentän toimijoita ja sen valmistelu muutenkin olisi tehty tällaiselta mietinnöltä vaadittavalla huolellisuudella, olisi saatu selville, että kuntien lunastuksissa ei ole arvioinnin epävarmuutta ja kunnista saatava, julkinen vertailuaineisto on selkeää, perusteltua ja varsin laaja sisältäen satoja kuntien tekemiä vuosittaisia kauppoja.

Mietinnössä on lähtöoletuksena, että lunastuksissa ei toteudu täyden korvauksen periaate, vaikka siinä nimenomaisesti selvitetään kuntien maanhankinnassa – sekä vapaaehtoisissa kaupoissa että lunastuksissa – käytettävän markkina-arvon takaamiseksi maa- ja metsätalousmaan arvon sijaan raakamaan arvoa, joka mietinnönkin mukaan on paras ja tuottavin käyttö ollen moninkertainen verrattuna maa- ja metsätalousmaan arvoon. Kunnat tekevätkin vuosittain satoja raakamaakauppoja lunastusten määrän ollessa keskimäärin kaksi vuodessa.

Mietinnöstä saadussa palautteessa todetaan laajasti vaikutusten arviointi puutteelliseksi, eikä edellinen hallitus katsonut olevan edellytyksiä viedä esitystä eteenpäin.

Mietinnön laatimisen jälkeen ovat monikansallisten tuulivoimayhtiöiden voimalinjalunastukset aiheuttaneet laajaa tyytymättömyyttä maanomistajien keskuudessa, mihin mainittu mietintö ei tarjoa ratkaisua.

Edellä mainittuihin seikkoihin perustuen on vaikea ymmärtää hallituksen pitäytymistä kyseisen työryhmämietinnön ratkaisuisissa korjaamatta sen puutteita ja päivittämättä hallituksen esitystä vastaamaan todellisiin tarpeisiin.

Lunastuskorvauksen korottaminen tyrehtyttää vapaaehtoiset kaupat korjaamatta joissakin lunastustarkoituksissa koettuja ongelmia

On selvää, että yllä esitetyillä lainmuutoksilla ei saada korjattua sitä epäileluutta, jonka aiheuttaa tuulivoimahankkeissa se, että hankealueella maanomistajille maksetaan tuulivoimalaitoksen tuottoon perustuvia huomattavan korkeita maanvuokria ja siirtolinjan maanomistajille vähäisiä lunastuskorvauksia, jotka eivät kata maa- ja metsätaloudelle koituvia menetyksiä. Edes esitetty 25 %:n korotus lunastuskorvaukseen ei korvaa tätä epäileluutta.

Kuitenkin lunastuksessa markkinahinnan päälle maksettava korotus lopettaa kuntien vapaaehtoiset kaupat, koska maanomistajan kannattaa aina vaatia kuntaa lunastamaan alue, koska silloin maanomistaja saa korotuksen verran korkeamman korvauksen. Toisaalta mikäli kaikki osapuolet haluavat välttää lunastuksen ja saada nopeamman ratkaisun, pitäisi kunnan maksaa vapaaehtoisessa kaupassa sama korotus markkinahinnan päälle kuin lunastuksessa olisi, mikä muodostaisi uuden markkinahinnan, jonka päälle tulisi taas seuraavassa kaupassa maksaa korotus. Tämä aiheuttaisi kierteen, jossa yhdenkään maanomistajan ei kannattaisi olla se ensimmäinen maataan myyvä, eikä ole kuntienkaan taloudenpidon kannalta järkevää lähteä tällaiseen korotusautomaattiin.

Lunastuksiin kuntien raakamaanhankinnoissa päädytään erittäin harvoin, tällä vuosituhannella keskimäärin kaksi kertaa vuodessa. Lähes kaikki näistä lunastustapauksista on sellaisia, joissa maanomistaja on ollut kyllä valmis luopumaan maastaan, mutta on halunnut siitä korkeamman kauppahinnan kuin kunnan vakaa hintataso on ollut. Koska kunnista löytyy paljon vertailukauppoja ja kuntien käyttämät kauppahinnat ovat parhaan ja tuottavimman käytön mukaisia hintoja, päätyy riippumaton lunastustoimikunta samaan lunastuskorvaukseen kuin vapaaehtoisessakin kaupassa olisi maanomistaja saanut. Kuntaa pidetään luotettavana ostajana, koska kuntien kaupat ovat julkisia ja yleensä paikkakunnalla erittäin hyvin kaikkien maanomistajien tiedossa, joten kaikki voivat luottaa siihen, että hintataso on vakaa ja perusteltu, eikä hinta perustu maanomistajan neuvottelutaitoihin tai yhden maanomistajan yksipuoliseen käsitykseen maan arvosta. Kuntien lunastuksissa ei siis lakimuutoksille ole tarvetta yhdenvertaisuudenkaan näkökulmasta.

Maanomistajat hyötyvät maanmyynnistä kunnalle jo nyt sekä tuottoisimman käytön että verohelpotuksen muodossa

Toisin kuin muiden maanhankkijoiden tapauksessa kuntien maanhankinnassa - sekä vapaaehtoisissa kaupoissa että lunastuksissa - käytetään markkina-arvon takaamiseksi maa- ja metsätalousmaan arvon sijaan raakamaan arvoa, joka mietinnönkin mukaan on paras ja tuottavin käyttö. Raakamaan hinta sisältää tulevan kaavoituksen mukanaan tuoman odotusarvon. Kuntien maksamat kauppahinnat ja lunastuskorvaukset ovat siten 3–5-kertaisia verrattuna maa- ja metsätalousmaan hintaan. Tästä syystä kuntien maanhankinta perustuu nykyisin yli 95-prosenttisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin ja yleensä vielä niin, että maanomistajat tarjoavat maitaan kunnan ostettavaksi, koska saatu kauppahinta on siten moninkertainen, eikä maanomistajan tarvitse kantaa kaavoituksen lopputulokseen liittyviä riskejä.

Kuntien maanhankintaan ei myöskään sisälly vertailukauppojen keskihinnan käyttämisestä johtuvaa epätarkkuutta, koska vertailukauppoja on paljon ja kauppahinnat vakaita. Kuntien raakamaakauppoja tarkastelemalla selviää, että kaikille poikkeamille on yleiskaavamerkintään, rakennettavuuteen tai etäisyyteen verkostoista liittyvä selitys, jolloin neliöhintojen vaihteluun jää vain muutaman prosentin heittoja, jotka johtuvat lähinnä pyöristyseroista. Ja tyyppillisesti kuntien lunastustoimituksissa pienenkin epävarmuuden vallitessa lunastustoimikunnat käyttävät täyden korvauksen takaamiseksi vaihteluvälin yläpäättä, mikä on havaittavissa toimituspöytäkirjoista.

25 %:n korotukseen on päädytty sekä työryhmämietinnössä että hallituksen esityksessä mainitun 10–50 %:n arviointiepätarkkuuden takia, jolloin 25 %:n korotuksen on katsottu korjaavan keskihinnan virheen aina myyjän hyväksi täysmääräisesti myös 50 %:n arviointiepätarkkuuden vallitessa. Näin suurta epätarkkuutta ei ilmene missään kuntien kaupoissa tai lunastuksissa, ei myöskään pitkittäislunastuksissa, jotka sijoittuvat niiden kuntien alueille, joissa tehdään paljon kauppaa. Arviointiepätarkkuuksia (maks. +/- 20%) esiintyy ylipäättänsä vain siellä, missä tehdään vähän kauppaa ja jossa lunastettava kohde sisältää rakennuksia tai muuta vaikeasti arvioitavissa olevaa omaisuutta.

Moninkertaisen raakamaahinnan käyttämisen sekä vertailukauppojen suuren määrän ja kuntien demokraattisen päätöksenteon takaamien hintojen vakauden lisäksi maanomistaja maksaa kunnalle myydystä maasta alhaisempaa myyntivoitonveroa. Kunnalle maata myydessä hankintahintaolettamana käytetään 80 %:a kauppahinnasta, jolloin myyntivoitonvero on vain noin 6 % kauppahinnasta. Yksityisten välisissä kaupoissa myyntivoitonvero on moninkertainen merkittävästi alhaisemman hankintahintaolettaman takia.

Maanluovuttaminen kunnalle on tällä hetkellä siis monin tavoin kannattavinta maanomistajille. Lunastuslain uudistaminen tulisi väistämättä vähentämään kuntien tekemiä maanhankintoja, mikä on pois maanomistajilta, koska harvassa kunnassa ollaan valmiita nostamaan veroja ja/tai tonttihintoja lisäkustannuksen kattamiseksi.

Mallia ei voi ottaa Ruotsista

Ruotsissa, jossa korotus lunastuskorvaukseen tehtiin vuonna 2010, ei edellä mainittua verohelpotusta ole. Lunastuskorvauksen korotuksella tarjottiin Ruotsissa siis maanomistajille se etu, joka Suomessa on tarjottu verohelpotuksella.

Kuntaliitto tilasi talvella 2024 selvityksen, jossa haastateltiin ruotsalaisien, paljon maanhankintaa tekevien kuntien edustajia. Lunastuskorvauksen korotus on siirtynyt Ruotsissa vapaaehtoiisiin kauppoihin täysimääräisesti. Markkina-arvon päälle kunnat automaattisesti tarjoavat tällä hetkellä 25 %:n korotusta, jotta kauppa syntyy.

Toistaiseksi korotus ei ole Ruotsissa päässyt vaikuttamaan markkina-arvoihin, koska Ruotsin kauppahintarekisteri mahdollistaa lisäkauppahinnan kirjaamisen erillisenä osana. Uudistus on jossain määrin lisännyt kauppoja, kun myyjät ovat olleet korotuksen takia halukkaampia myymään verohelpotuksenkin puuttuessa juuri kunnalle maata, mutta myös vähentäneet joissain tapauksissa, koska kuntien maanhankintarahat eivät ole lisääntyneet samassa suhteessa.

Vaikutukset hallituksen tavoitteiden vastaisia

Edellä on jo esitetty vaikutukset kuntien maanhankinnan mekanismeihin. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset ovat huomattavat ulottuen paljon lunastuslain käyttöalaa laajemmaksi, kuten hallituksen esityksessä on todettukin.

Kunnat käyttävät tällä hetkellä maanhankintoihin keskimäärin noin 160 miljoonaa euroa vuodessa. 25 % korotus, jonka tiedetään Ruotsin kokemuksen mukaan siirtyvän myös vapaaehtoiisiin kauppoihin, tarkoittaa vuositasolla 40 miljoonan euron lisäkustannuksia jo ilman markkina-arvon korotuskierrettäkin. Tällainen lisäkustannus kunnille samaan aikaan, kun hallitus on huhtikuussa 2024 kehysriihessä päättänyt pyrkiä vahvistamaan kuntien taloudellista tilannetta 100 miljoonan euron verran vuositasolla, on jo ajoitukseltaan erittäin epäonnistunut. Sillä ei myöskään saavuteta mitään sellaista hyötyä, jonka voitaisiin katsoa kiertyvän takaisin lisääntyvänä elinvoimana kunnissa, vaan se päinvastoin vähentää kaavoitusta ja kaikkien toimijoiden rakentamismahdollisuuksia kunnissa. Kehysriihessä päätettyihin kuntataloutta koskeviin helpotuksiin päästään vain, jos lunastuslain uudistuskin toteutetaan norminpurun hengessä ilman, että kuntien kustannuksia lisätään.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 101 § mukaan kunnan yleisiksi alueiksi kaavoittamille alueille syntyy lunastusvelvollisuus. Suomen kunnissa on huomattava määrä yleisiä alueita, tyypillisimmin viher- ja suojaviheralueita, joita ei asemakaavoituksen yhteydessä olla siirretty kunnan omistukseen. Kunnat ovat tyypillisesti ostaneet näitä alueita vapaaehtoisin kaupoin sitä mukaa, kun maanomistajien kanssa on päästy kaupoista yhteisymmärrykseen, tai alueiden toteuttamiseen on syntynyt tarvetta. Ehdotettu lakiesitys muuttaisi tilannetta siten, että yleisten alueiden maanomistajille syntyisi vahvempi taloudellinen intressi hakea lunastusta. Toimituskustannusten määräytyessä tällaisissa lunastuksissa lunastajalle, tulisi tämä lisäämään ns. velvollisuuslunastuksiin perustuvien lunastustoimituksien määrää, lisäten samalla Maanmittauslaitoksen työmäärää. Lisäksi kunnat voivat joutua vaikeaan taloudelliseen asemaan edellä mainitun piilevän lunastusvelan realisoituessa nykyistä suuremmassa määrin kuntien talouteen. Pienissä kunnissa kyseisen velan realisoituminen voisi olla jopa kunnan taloudelle kohtalokasta. Prosenttikorotus hydyttäisi vapaaehtoiset kaupat myös kyseisten yleisten alueiden osalta, sillä lunastustoimitusmenettely on yleisten, kaavoitettujen alueiden osalta verrattain suoraviivainen ja lisää yksityisen maanomistajien intressiä lähteä lunastusmenettelyyn korkeamman korvauksen takia.

Kunnille on myös osoitettu kaavan toteuttamiseen ja laatimiseen useita muita eri työkaluja, joiden korvaus määrätään lunastuslain mukaisesti. Näitä ovat esim. katualueiden haltuunotossa määrättäviin korvauksiin sekä kehittämiskorvaukseen liittyvät lainkohdat, joista ensimmäistä ei voida perustella arviointiepävarmuudella. Prosenttikorotuksen vaikutusta näiden maankäytön työkalujen käyttöön ei hallituksen esityksessä otettu millään lailla kantaa, vaikka niin tulisi tehdä. Huomionarvoista on, että prosenttikorotus kohdistettaisiin myös valtiolle, jos kaavassa olevat alueet on osoitettu valtion tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 § koskee rakentamiskehotusta, joka tehostaa tarvittaessa alueiden rakentamista. Rakentamiskehotuksen antamisen jälkeen kunnalla on mahdollisuus lunastaa rakentamaton tontti ja edelleenmyymällä tontti saada se rakentumaan asemakaavan mukaisesti. Lunastuslain mukainen ehdotettu tasokorotus johtaisi siihen, että kunnat joutuisivat maksamaan näistäkin tonteista 1,25-kertaisen hinnan saadessaan siitä kuitenkin edelleenmyydessään vain markkinahinnan (tai vähemmän, mikäli kunta myy tonttejaan edullisesti). Yksityisiltä maanomistajilta katoaisi peruste myydä tontti itse, jos rakentamiskehotukseen perustuvassa lunastuksessa tontista saisi 25 % korkeamman hinnan ja lisäksi veroedun kunnalle myynnistä. Käytännön tasolla lunastuskorvausten tasokorotus johtaisi siihen, ettei rakentamiskehotuksia annettaisi, sillä menetelmä olisi kunnille sitä epäedullisempi, mitä korkeampi maan arvo olisi. On huomattava, että

rakentamiskehotus on kunnalle tehokkain keino tehostaa yksityisomistuksessa olevien alueiden rakentamista. Sen käyttöä tulisi edistää hallitusohjelmassa kirjatun riittävän tontti- ja asuntotarjonnan varmistamiseksi sen sijaan, että sitä heikennettäisiin. Menetelmän käyttö on myös sitä kalliimpi, mitä arvokkaampaa tonttimaa on – mikä ehkäisisi kasvavien kuntien, jossa tonttien tarve ja maan arvo ovat korkeita – rakentamiskehotusten käyttöä entisestään.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mikä olisi korotetun lunastuskorotuksen suhde valtiotukisääntelyyn, jonka mukaan markkinoilla toimivalle yritykselle ei voi maksaa markkina-arvon ylittäviä kauppahintoja kiinteää omaisuutta hankkiessa. Olisiko korotettu lunastuskorvaus kiellettyä valtiontukea? Selvää on, että vapaaehtoisessa kaupassa yrityksen ollessa myyjänä, ei markkina-arvoa korkeampia kauppahintoja voi maksaa rikkomatta valtiotukisääntelyä.

Hallituksen esityksessä on arveltu tuomioistuimiin menevän jatkossa vähemmän kuntien lunastusasioita esitetyn korotuksen takia. Kun katsotaan tuomioistuimiin, ja ylipäättänsä lunastustoimituksiin, päätyviä kuntien maanhankintoja, on selvää, että tämä arvio ei pidä paikkansa. Tuomioistuimiin päätyneissä kuntien lunastusasioissa maanomistajien vaatimukset ovat moninkertaisia verrattuna markkina-arvoihin, koska valituksiin päätyvät vain ne maanomistajat, jotka ovat katsoneet yhteisillä varoilla toteutettavan, tulevan kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen hyödyn kuuluvan maanomistajalle. Tällaisia odotuksia ei hillitse mikään prosenttikorotus, eikä yhteiskunnan tehtävä ole täyttää tällaisia yksittäisiä, ylimitoitettuja odotuksia.

Huomionarvoista tässä hallituksen esityksessä on myös se, että tavoitteistaan huolimatta se vie Suomen lunastuskäytäntöä eurooppalaisen kehityksen vastaisesti pois vapaaehtoisista kaupoista kohti raskainta menettelyä eli lunastusta tarjoamalla korotetun lunastuskorvauksen.

Lunastuslain prosenttikorotukselle on useita vaihtoehtoja, joilla saavutettaisiin myös tavoitellut hyödyt maanomistajille

Kuntaliiton näkemyksen mukaan voimansiirtolinjalunastuksissa koettu epäoikeudenmukaisuus pitäisi korjata muutoin kuin yleislain eli lunastuslain uudistuksella. Suomessa maksetaan erityislakien perusteella jo nyt korkeampia lunastuskorvauksia lunastustarkoituksen perusteella ainakin vesilain mukaisissa lunastuksissa ja lunastuksissa puolustustarkoituksiin. Tähän asiaan on otettu kantaa myös työryhmämietinnöstä saadussa lausunnossa, jossa korkein hallinto-oikeus katsoo, että kysymys lunastusta koskevien erityislakien soveltamisesta voi tyypillisesti tulla esiin juuri voimansiirtojohtolinjoihin liittyvissä lunastuksissa.

Mikäli halutaan korottaa maanomistajien saamia korvauksia kuntien maanhankinnoissa, on erittäin toimiva keino määräaikainen vapautus myyntivoitonverosta kokonaan. Näitä on toteutettu

Suomessa muutaman vuoden välein, mutta nyt viimeisimmästä määräaikaisesta verovapaudesta on jo kymmenen vuotta.

Hallituksen esityksen mukainen prosenttikorotus ei edellä esitetyin perustein korjaa mitään ongelmaa, jota sillä pyritään korjaamaan, mutta minkä tahansa suuruisena se on kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta ongelmallinen, kuten edellä on osoitettu. Mikäli prosenttikorotus jostain syystä on kuitenkin tehtävä, on sen oltava mahdollisimman pieni, jotta se ei siirrä kaikkia vapaaehtoisia kauppoja lunastuksiin.

Mikäli prosenttikorotuksella halutaan poistaa maanomistajien kohtelun harvinaiset, mutta räikeät todelliset epäoikeudenmukaisuustilanteet, olisi vaihtoehtona työryhmämietinnön (OM2019:12) palautteena saatu Tuomariliiton ja Oulun käräjäoikeuden ehdotus. Siinä ehdotetaan säädettäväksi lisämomentti, jolla määrättäisiin peruskorotuksen lisäksi vielä lisäkorotus niihin harvinaisiin tapauksiin, joissa millään korvauslajeilla ei varmuudella päästäisi täyteen korvaukseen. Tällöin peruskorotus voisi jäädä matalaksi (lausunnossa esitetty 5-10 %), jolloin ainakin osa maanomistajista voisi tehdä mieluummin markkinahintaisen nopean kaupan kuin jäädä odottamaan pientä korotusta lunastusprosessiin vuosiksi.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tavoittelee nopeampia kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Tarkoitus on saada Suomeen suuria elinkeinohankkeita ja erityisesti puhtaan siirtymän suuria investointeja. Tyypillisesti nämä hankkeet edellyttävät suuria maa-alueita, joita repaleisen maanomistuksen Suomessa saadaan hankkeiden käyttöön nopeasti vain siten, että kunnat tarjoavat näitä alueita toimijoille rinnan kaavoitus- ja lupaprosessien aikana. Nopeilla kaavoitus- ja lupaprosesseilla ei ole merkitystä, jos hankkeet joutuvat neuvottelemaan ja viemään lävitse kaavoitusprosesseja kymmenien maanomistajien kanssa tai vaihtoehtoisesti kuntien maanhankinta kestää vuosia lunastuslupien ja lunastustoimitusten ruuhkautuessa.

Muista muutosehdotuksista

Hallituksen esitys sisältää prosenttikorotuksen lisäksi neljä muutakin muutosehdotusta, joista vain arvonleikkaussääntelystä luopumisella on merkitystä kuntien kannalta ja silläkin vain niissä tapauksissa, joissa maanhankinta ajoittuu vaiheeseen, jossa asemakaavan laatiminen on jo aloitettu.

Perustuslakivaliokunta päätyi lunastuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 14/1977 vp) siihen, ettei arvonleikkaus loukannut omaisuudensuojaa. Arvonleikkaussääntelystä luopumisen esittäminen tässä hallituksen esityksessä on siten iso periaatteellinen linjanmuutos siihen suuntaan, että yhteisillä varoilla tuotetun arvonnousun katsotaan kuuluvan yksittäisille maanomistajille. Tämä luo ristiriidan suhteessa kuntien vastuisiin elinvoiman, kuntalaisten hyvinvoinnin, luonnon

monimuotoisuuden, laadukkaan palveluverkon sekä turvallisten, viihtyisien ja toimivien elinympäristöjen tuottamisessa ja ylläpitämisessä.

Hartman Tiina
Suomen Kuntaliitto ry.