Oikeusministeriölle

Lausunto arvonleikkaussäännöksen poistamisen vaikutuksista

Oikeusministeriössä on valmistunut selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista, julkaisu 20/2018. Pyydettynä lausuntonaan Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y. lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Perinteisesti maa-alueen lunastustilanteissa maa-alue jaetaan maa- ja metsätalouskäytössä oleviin alueisiin, rakennusmaan odotusarvoa omaaviin alueisiin ja rakennusalueisiin. Kun rakennusalueelle maanomistajalla on kaavan tai muun perusteen vuoksi oikeus rakentaa, rakennusmaan odotusarvoa omaaville alueille maanomistaja ei vielä ole saanut oikeutta rakentaa, vaan alueiden odotetaan saavan myöhemmin rakennusoikeutta. Rakennusoikeuden saaminen Suomessa on aina lisännyt alueen arvoa hintaa. Siten myös syntyy perusteltu odotus siitä, että rakennusoikeuden saaminen lisää alueen markkina-arvoa ja hintaa.

Ansiottoman arvonnousun leikkaaminen lunastuskorvauksesta on rajattu lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa kriteerein, jotka säännöstä aikoinaan luotaessa harkittiin tarkasti sekä perustuslain että korvauksensaajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Selvityksessä ei näiden kriteerien tarkkuutta ole sinänsä riitautettu. Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen jälkeen tilanne tosin on siten muuttunut, ettei kunnan tarvitse tehdä varsinaista päätöstä kaavan laatimisesta, vaan riittävänä pidetään päätöksen ilmenemistä julkisuudessa. Tästä on esimerkkinä ennakkotapaus KKO 2014:2, kohta 16: ”… lunastuslain 31 §:n 2 momenttia voidaan maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen tulkita niin, ettei siinä tarkoitettu maan arvonnousun leikkaaminen välttämättä edellytä nimenomaisen kaavanlaatimispäätöksen tekemistä. Lainkohdassa mainittuun kaavan laatimis- tai muuttamispäätökseen on perusteltua rinnastaa myös muu kunnassa tehty lunastettavan alueen kaavoitusta koskeva päätös siitä alkaen, kun se on tullut julkiseksi siten, että se osoittaa kunnassa päätetyn alueen kaavoittamisesta tai kaavoituksen muuttamisesta.” Tapauksessa KKO katsoi, että arvonleikkauksen ajankohta oli se, milloin alueen asemakaavoituksen vireille tulosta oli ilmoitettu paikallisessa sanomalehdessä.

Lunastuslain 31 §:n 1 momentin mukaan kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua ei oteta huomioon, 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. Säännöksessä tarkoitettua kaavoittamatonta aluetta, jota hankitaan kunnalle kaavoittamista ja asuntotuotantoa varten, kutsutaan raakamaaksi. Raakamaa on siis käytännössä joko maa- ja metsätalouskäytössä olevaa aluetta tai rakennusmaan odotusarvoista maata, useimmissa tapauksissa jälkimmäistä. Siihen ei siten kuulu sellaista maanomistajan määräysvallassa olevaa rakennusoikeutta, jolla olisi markkina-arvoa ja jota olisi ilman kaavaa. Arvonnousu ei johdu maanomistajan vaan yksinomaan kunnan tai muun julkisyhteisön toimenpiteestä. Jos nousun syy on muu kuin säännöksessä tarkoitetusta kaavoitusvallasta johtuva, arvonnousu luetaan maanomistajan hyväksi.

Arvonleikkaussäännöstön ajatus on periaatteeltaan yksinkertainen. Se seikka, että alue päätetään kaavoittaa asuntotuotantoa varten, lisää alueen rakennusmaan odotusarvoa. Esimerkiksi alueen rakennusmaan odotusarvo, ennen kuin päätetään alueen kaavoittamisesta, voi olla 10 prosenttia rakennusmaan arvosta, mutta sen jälkeen, kun alueelle on päätetty laatia asemakaava, alueen rakennusmaan odotusarvo voi olla esimerkiksi 50 prosenttia rakennusmaan arvosta.

Lunastustilanteessa alue arvostetaan lähtökohtaisesti siitä arvosta, jossa alue lunastushetkellä on, eli siis esimerkkitapauksessa lähtökohtaisesti arvosta, joka on 50 prosenttia rakennusmaan arvosta. Arvonleikkaussäännöstön tarkoitus on leikata maanomistajalta arvonnousu, joka johtuu yksinomaan kunnan tekemästä kaavan laatimispäätöksestä, eli esimerkkitapauksessa lunastushinta on arvonleikkaussäännöstön perusteella 10 prosenttia rakennusmaan arvosta.

Jos arvonleikkaussäännöstöä sovelletaan oikein, on selvää, että säännöstö alentaa sitä hintaa, jolla kunta voi lunastaa ns. raakamaata asuntotuotantoa varten. Arvonleikkaussäännöstön merkitys on sitä suurempi, mitä pitempi aika kuluu kaavan laatimispäätöksen ja lunastuksen vireillepanon välillä. Laissa onkin tästä syystä rajattu huomioon otettava aika seitsemän vuoteen. Jos kaavan laatimispäätöksen ja lunastamisen välinen aika on hyvin lyhyt, arvonleikkaussäännöstön merkitys on vähäinen, koska alueen rakennusmaan odotusarvo ei juurikaan ole ehtinyt nousta. Toisaalta, jos aika venyy pitkäksi, odotusarvon määrittäminen voi osoittautua hankalaksi tehtäväksi. Tässä suhteessa kyseinen seitsemän vuoden aika on aikoinaan arvioitu sopivaksi. Aikajakson osalta selvitys ei osoita erityisiä ongelmia aiheutuneen.

Monet kunnat ovat kaavoittaneet pääasiassa vain omia maitaan. Silloin lunastusmahdollisuudella ja arvonleikkaussäännöstöllä on ollut selvä merkityksensä, koska yksityisten maihin ei silloin kohdistu odotusarvoa. Selvityksessä on todettu, että jos kunnat kaavoittaisivat myös yksityisiä alueita, maankayttö- ja rakennuslain (MRL) 12 a luvussa säädetyt yhdyskuntarakentamisesta johtuvien kustannusten korvaamissäännöstö olisivat käytettävissä. Tuon lain 91 a §:ssä säädetään, että ”asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.” Jos kustannusten korvaamisesta ei sovita, maanomistajalta voidaan periä lain 91 c §:n tarkoittamaa kehittämiskorvausta. Lain 91 f §:n mukaan kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta.

Seura toteaa, että lunastuslain arvonleikkausjärjestelmällä ja MRL:n kehittämiskorvaussäännöksillä voidaan kuntien kannalta päätyä eräissä tapauksissa samansuuntaiseen taloudelliseen lopputulokseen, koska kaavoituksesta johtuva arvonlisäys käytännössä leikataan maanomistajalta. Arvonleikkaussäännöksillä ja kehittämiskorvaussäännöksillä on kuitenkin eräitä huomattavia eroja. MRL 91 c §:n 3 momentin mukaan kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliömetriä. Lisäksi kehittämiskorvauksen vaatiminen on aina kunnan harkinnassa, mikä voi johtaa lain epätasaiseen soveltamiseen.

Kysymys onkin siten lopulta valinnasta, käytetäänkö molempia järjestelmiä vai yksin uudempaa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää. Jos yhteensovittamisen tarvetta olisi arvioitu olevan, tuon tarkastelun olisi voinut suorittaa valmisteltaessa MRL:n säännöksiä, mutta säädösten vaihtoehtoisuutta tai keskinäistä riippuvuutta ei tuolloin ilmeisesti koettu oikeudellisesti merkitykselliseksi. Tilanteen ei ole selvityksen perusteella osoitettu muuttuneen vaan järjestelmät ovat toisistaan riippumattomia..

Yksityiskohtana selvityksestä seura kiinnittää huomiota selvityksen sivulla 48 olevaan huomautukseen, jossa puhutaan maanomistajan ja kunnan välisestä neuvottelusta maa-alueen ostamisesta vapaaehtoisella kaupalla. ”Kauppaneuvottelut olisivat edelleen vain rajoitetusti vapaita ja tasapainoisia, sillä kunta voisi nykyiseen tapaan tuoda esille pakkolunastuksen tai alueen kaavoittamatta jättämisen mahdollisuuden halutun neuvottelutuloksen aikaansaamiseksi.” Seura huomauttaa, että peruste kaavoittamatta jättämisestä painostuskeinona on asiaton eikä perustu lakiin. MRL 51 §:ssä säädetään, että ”asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.” Lisäksi on otettava huomioon MRL 177 §:n määräys, jonka mukaan ministeriö voi tarvittaessa uhkasakolla velvoittaa kunnan täyttämään kaavoitusvelvollisuutensa.

Yhteenvetona Seura toteaa, että selvityksessä ei ole tuotu esille sellaisia oikeudellisia perusteita, joiden vuoksi lunastuslakia olisi esitetyiltä osin muutettava. Vallitsevaa oikeustilaa ei ole myöskään todettu tai arvioitu perustuslain tai ihmisoikeussopimusten vastaiseksi. Näin ollen muutospaine on luonteeltaan puhtaasti poliittinen ja sen vaikutus näkynee lähinnä kuntien kaavoituskustannusten nousuna. Selvityksessä ei ole myöskään arvioitu, vertailtaessa oikeustilaa muutaman muun maan vastaavaan, olisiko perusteita säännöksen kumoamisen sijasta muulla tavoin korjata sääntelyä, jos siihen olisi oikeudellisia syitä. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyllä ei siis nähdä olevan yhteyttä esitettyyn lunastuslain muutostarpeeseen.

Helsingissä elokuun 2 päivänä 2018.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.



Erkki J. Hollo

Puheenjohtaja