

Asia: VN/882/2018

Luonnos 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

Vaikutusten arviointi

Esitysluonnoksessa vaikutusten arviointia on täydennetty jonkin verran verrattuna lunastuslakityöryhmän mietintöön (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12). Väylävirasto pitää vaikutusten arviointia kuitenkin edelleen pintapuolisena ja paikoin puutteellisena. Esitysluonnoksessa on arvioitu jossain määrin lunastuskorvausten korottamista koskevien säännösten suoria vaikutuksia maanhankintakustannusten nousuun, mutta välillisempiä vaikutuksia maanhankintaan ja hankkeisiin ei juuri käsitellä/niitä ei ole tunnistettu.

Lunastuskorvaukselle maksettava prosenttikorotus nostaa väylähankkeiden maanhankinnan kustannuksia, mikä nostaa väylähankkeiden kokonaiskustannuksia. Myös asunto- ja elinkeinotakuun muutoksella olisi sama vaikutus. Esitysluonnoksesta (s. 25-27) käy ilmi, että valtion väyläverkon lunastukset ovat sekä lukumääräisesti että korvausten määrien osalta suurin lunastusperusteiden tyyppi. Näin ollen myös korvaussäännösten muutosten vaikutus on väylälunastuksissa volyymiltään suurin.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin sivuilla 25-26 käytetyt tie- ja ratahankkeiden vuosittaiset maanhankinnan kustannukset eivät ole yleistettävissä, vaan vuosittainen vaihtelu tulisi ottaa huomioon. Maanhankintakustannusten ja korvausten määrä on ollut talousarviossa noin 30

miljoonaa euroa vuosi, josta toimituskustannusten osuus on noin 5 miljoonaa euroa vuosittain. Korvaustason nousu olisi mainitussa tasossa arviolta 4-5 miljoonaa euroa.

Lunastuskustannusten kasvusta todetaan vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa 4.2.2 (s. 25) seuraavasti:

"Vaikka korvaustason nousu lunastustoimituksessa saattaa luoda paineita hintojen nousuun myös vapaaehtoisissa maakaupoissa, ei korotuksen siirtymistä täysimääräisesti vapaaehtoiisiin maakauppoihin voida pitää todennäköisenä. Olettaen että korotuksesta siirtyisi 50 % vapaaehtoisissa maakaupoissa maksettaviin kauppoihin, merkitsisi tämä yhteensä noin 2,2 miljoonan euron lisäystä alueiden hankinta-, korvaus- ja lunastuskustannuksiin."

Yllä viitatussa laskelmassa (samoin sivun 24 laskelmassa) ei ilmeisesti ole huomioitu toimituskustannusten sisällymistä Väyläviraston maanhankintamomentin rahoitukseen.

Esitysluonnoksen mukaan prosenttikorotuksen siirtymistä täysimääräisesti vapaaehtoiisiin maakauppoihin ei voida pitää todennäköisenä. Tätä kategorista toteamusta ei ole vaikutusarviossa perusteltu ja jää epäselväksi, mihin arvio perustuu. Vaikutusten arviointia tulee tältä osin täydentää. Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, että väylätoimituksissa alueita lunastetaan pääosin haja-asutusalueilta, joissa kauppaa tehdään vähän. Tällöin korotuksen siirtymistä täysimääräisenä kauppahintoihin voidaan pitää todennäköisenä.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty useissa lunastuslakityöryhmän mietinnöstä annetuissa lausunnoissa esiin tuotua "hintatason nousun kierrettä", joka syntyy, kun prosenttikorotuksen aikaansaama korvaustason nousu vaikuttaa kiinteistöjen markkinahintoihin, jotka vastavuoroisesti ovat tulevissa lunastuksissa lunastuskorvauksen arvioinnin perusteena. Vaikutusarviointia on tärkeää täydentää tältä osin.

Väyläviraston näkemyksen mukaan lunastuskorvausten prosenttikorotus tulee vaikuttamaan maanomistajien halukkuuteen tehdä vapaaehtoisia kauppoja markkina-arvolla ja siten se vaikuttaisi korottavasti myös vapaaehtoisin kaupun hankittavien kohteiden yleiseen hintatasoon ja kauppahintatilastoihin erityisesti alueilla, joilla kaupankäynti on muuten vähäistä.

Väylähankkeissa vapaaehtoisilla kaupoilla on saavutettu merkittäviä aikataulusäästöjä, kun koko hankealue on saatu hankkeen käyttöön kerralla. Vapaaehtoisten kauppojen avulla tapahtuvan maanhankinnan tyrehtyminen (vähintään merkittävä pitkittyminen) pidentäisi väylähankkeiden kestoa ja korottasi myös tätä kautta hankkeiden kokonaiskustannuksia (vaikutus myös kehittämismomentilta tai perusväylänpidon momentilta maksettaviin rakentamiskustannuksiin).

Vapaaehtoisten kauppojen ja korvaussopimusten houkuttelevuuden ja määrän väheneminen voi vaikuttaa suunnittelutarvetta ja suunnittelukustannuksia lisäävästi myös perusväylänpidossa. Tämä vaikutus syntyy, jos perusväylänpidossa pientenkin lisäalueiden ja työmaa-aikaisten alueiden haltuun ottamisesta ja käyttämisestä ei pystytä sopimaan ja lisäalueita varten joudutaan laatimaan rata- tai tiesuunnitelma.

Väylänpidossa lunastuslaki tulee lunastusten lisäksi sovellettavaksi myös muunlaisissa ratalain ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisissa korvaustilanteissa, joita ovat

- suoja- ja näkemäalueen haittojen ja vahinkojen korvaaminen (ratalaki 61 § ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 71 §)
- tutkimusoikeuteen liittyvät korvaustilanteet (ratalaki 63 § ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 73 §)
- rautatiestä/maantiestä johtuvien haittojen ja vahinkojen korvaaminen väylähankkeiden ulkopuolella (ratalaki 65 § ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 74 §)

Esitetyt korvausperusteiden muutokset (erityisesti prosenttikorotus) korottaisivat korvaustasoa myös yllä mainituissa tilanteissa, joihin ei Väyläviraston näkemyksen mukaan liity arviointiepätarkkuuteen liittyviä ongelmia ainakaan laajemmassa mittakaavassa.

Lunastuslupavaihe

Esitetyt muutokset lunastuslupavaiheen säännöksiin selkeyttävät sääntelyä ja todennäköisesti sujuvoittavat menettelyä ja ovat siten kannatettavia. Väylävirasto/ELY-keskus (liikennevastuualue) on asianosaisena lunastuslain mukaisessa lupaprosessissa lähinnä silloin, kun lunastaminen (esim. maakaasuputkihanke) kohdistuu viraston hallinnoimaan valtion kiinteistövarallisuuteen.

Verrattuna lunastuslakityöryhmän mietintöön nauhamaisten lunastusten lunastuslupapäätöksen tiedoksi antamista (10 a §) on esitysluonnoksessa täydennetty siten, että julkisen kuulutuksen lisäksi kiinteän omaisuuden omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle tulisi lähettää tieto päätöksen antamisesta. Väylävirasto pitää esitettyä lisäystä oikeusturvan kannalta perusteltuna.

Kohteenkorvaus (30 §)

Voimassa olevan lain käyvän arvon käsitteen korvaaminen markkina-arvon käsitteellä (1 mom.) on kannatettava. Esitysluonnoksen mukaan käytännössä tämä terminologinen muutos ei vaikuttasi lunastuskorvausten suuruuteen, koska markkina-arvon määritelmä vastaa asiallisesti käyvän arvon käsitettä.

Asunto- ja elinkeinotakuu (32 §)

Korvausperusteisiin esitetyt muutokset tarkoittavat sitä, että lunastuslaissa luovutettiin vaatimuksesta varallisuusaseman säilyttämisestä entisellään sellaisena kuin vaatimus on voimassa olevassa laissa (varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua, HE 179/1975, s. 18). Kyse on periaatteellisella tasolla merkittävästä muutoksesta. Erityisesti muutos koskee asunto- ja elinkeinotakuuta, jossa korvauksen tarkoituksena on taata vastaavanlaisen asunnon ym. hankkiminen lunastuksen kohteena olevan omaisuuden markkina-arvosta riippumatta.

Pykälän perustelujen mukaan "Korvauksen määrittelyssä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi omistajan lunastuksen johdosta maksettavaksi tulevat verot sekä mahdolliset lainhuudatus- ja muut transaktiokulut." Väylävirasto katsoo, että mainittujen kuluerien huomioonottamisesta olisi syytä lausua perusteluissa tarkemmin, jotta vältetään epäyhtenäiseltä soveltamiskäytännöltä. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että edellä mainitut verot, maksut ym. tulisivat korvattavaksi lunastuslain 37 §:n mukaisena vahingonkorvauksena kohteenkorvauksen lisäksi (s. 23). Vastaava maininta tulisi lisätä myös 32 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin. Vahingonkorvaukset määrätään yleensä vaatimuksen perusteella ja korvaaminen edellyttää jonkinlaista näyttöä korvauksen perusteesta ja määrästä (kyse on todellisesta menetyksestä, ei laskennallisesta korvauserästä).

Perustelujen valossa jää epäselväksi olisivatko verot, lainhuudatus- ja muut transaktiokulut ym. vahingonkorvauksina korvattavia vain asunto- ja elinkeinotakuun soveltamistilanteissa, vai voisivat ne tulla korvattavaksi myös muussa yhteydessä. Tätä seikkaa olisi syytä selventää perusteluissa. Esimerkiksi varainsiirtovero ei nykyisin lunastustilanteessa lähtökohtaisesti korvata erikseen, vaan sen on katsottu sisältyvän määrättyyn täyteen korvaukseen (vertailukaupoissakin osapuolet ovat huomioineet varainsiirtoveron tavalla tai toisella). Tilanne on kuitenkin voinut olla toinen, jos lunastettavan omaisuuden omistaja on menettänyt vakituisen asuntonsa ja on hankkinut tilalle uuden asunnon, eikä korvaus ole kattanut asunnon hankinnasta aiheutuneita (kohtuullisia) kustannuksia. Näissä tapauksissa korvauspäätökset ovat olleet tapauskohtaisia ja ne ovat perustuneet korvausvaatimukseen ja esitettyihin näyttöihin (toteutuneisiin kustannuksiin).

Perusteluissa luetellaan seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon lunastettua omaisuutta vastaavan omaisuuden arvioinnissa. Tällaisina mainitaan mm. lunastettavan omaisuuden tekniset

ominaisuudet (kiinteistön huonejaotus, pinta-ala ja materiaalit), sijainti ja omistajan henkilöön liittyvät kohtuusnäkökohdat omistajan ollessa luonnollinen henkilö. Väylävirasto katsoo, että vastaavuuden arvioinnissa huomioon otettavana seikkana tulisi mainita myös rakennuksen tai muun ammatin harjoittamiseen liittyvän lunastettavan omaisuuden kunto siten, että myös esimerkiksi korjausvelan määrällä on vaikutusta vastaavuuden arvioinnissa. Pykälän perusteluissa olisi hyvä tarkentaa myös sitä, mitä säännöksessä tarkoitettu pääasiallinen käyttö asumiseen ja ammatin harjoittamiseen tarkoittaa. Tarkoittaako pääasiallinen käyttö asunnon osalta tosiasiallista käyttöä vai esimerkiksi maistraattiin ilmoitettua vakituista asuntoa.

Prosenttikorotus (38 a §)

Esitysluonnoksessa perustellaan lunastuskorvauksen korottamista laissa säädettävällä prosenttiosuudella ensisijaisesti arviointiepätarkkuudella ja sillä, ettei lunastuskorvauksen arvioinnista aiheutuvan riskin jättämistä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi voida pitää perusoikeusjärjestelmän mukaisen ratkaisuna, vaan vastuun tulisi kuulua lunastajalle. Väylävirasto pitää oikeana lähtökohtaa, jonka mukaan riski täyden korvauksen periaatteen toteutumisesta tulee olla lunastajalla.

Esitysluonnoksen mukaan arviointiopillisen ja oikeustieteellisen kirjallisuuden perusteella korvausjärjestelmä näyttäisi toimivan pääsääntöisesti asianmukaisesti, vaikkakin kirjallisuudessa ja yksittäisissä tutkimuksissa on esitetty epäilyksiä siitä, että osassa lunastustilanteita lunastuskorvaus ei vastaisi täysimääräisesti lunastajan menetyksiä. Epäilysten todetaan liittyvän tyypillisesti kohteisiin, joiden arvon määrittäminen eri menetelmillä on niiden rajoituksista johtuen haasteellista (s. 15). Väylävirasto yhtyy tähän näkemykseen ja katsoo, ettei täyden korvauksen periaatteen toteutumisessa ole osoitettu olevan merkittävää ongelmaa, vaan huolellisesti tehty kiinteistöarviointi johtaa pääsääntöisesti täyden korvauksen toteutumiseen.

Esitysluonnoksessa kauppa-arvomenetelmän osalta arvioinnin epätarkkuuden todetaan johtuvan tyypillisesti vertailukauppa-aineiston vähäisyydestä sekä arvioinnin kohteen ja vertailukauppojen ominaisuuksien eroista (s. 16). Esitysluonnoksessa ei ole kuvattu sitä, minkä tyyppisissä kohteissa arvon määrittämiseen liittyvät haasteet ovat. Jatkovalmistelussa olisi hyvä selvittää ja kuvata nykytilaa ja siihen liittyviä ongelmia kattavammin. Esimerkiksi maa- ja metsätalousmaan osalta, johon lunastus usein kohdistuu, lunastuslaissa tarkoitettuja relevantteja vertailukauppoja on usein olemassa ja arviointitarkkuus on hyvä. Erityiskohteet, joissa arviointiepätarkkuus voi olla suuri, lienevät yleensä hyvin tunnistettavissa ja harvinaisempia. Tällaisissa hyvin harkinnanvaraisissa kohteissa korvausten määrittäminen tapahtuu usein maanomistajamyönteisesti, jolloin riski epätarkkuudesta on jo nykyään lunastajalla.

Uuden 38 a §:n mukainen korotus koskisi kaikkia lunastuskorvaukseen sisältyviä korvauseriä. Väyläviraston näkemyksen mukaan haitan- ja vahingonkorvauksien jaottelu on nykyisin selkeää, eikä

jaotteluun liity sellaista epävarmuutta, joka perustelisi prosenttikorotuksen ulottamisen myös vahingonkorvauksiin.

Pykälän perusteluiden mukaan "Korvausten ryhmittelyä eri korvauslajeihin koskeva soveltamiskäytäntö ei ole yhtenäistä, vaan samanlaisesta menetyksestä suoritettavaa korvausta on saatettu pitää eri toimituksissa eri korvauslajeihin kuuluvana. Korotuksen rajaaminen yksittäisiin korvauslajeihin saattaisi näin ollen johtaa korvauskäytäntöjen eriytymiseen." Lain epäyhtenäistä soveltamiskäytäntöä ei voida pitää asiallisena perusteluna sille, miksi prosenttikorotuksen tulisi koskea myös vahingonkorvauksia. Erityisesti kun otetaan huomioon lunastuslain 46.1 §, jonka mukaan lunastuspäätöksessä lunastuskorvaus on jaettava kahteen erään: 1) kohteen- ja haitankorvaukseen; sekä 2) vahingonkorvaukseen.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty 38 a §:n korotuksen suhdetta 32 §:n asunto- ja elinkeinotakuuseen. Koska 38 a §:n soveltamista ei ole nimenomaisesti suljettu pois asunto- ja elinkeinotakuun soveltamistilanteista, tulisivat mainitut säännökset Väyläviraston käsityksen mukaan sovellettavaksi yhtä aikaa. Tämä voi johtaa huomattavaan ylikompensatioon. Kun kohteenkorvaus määrätään 32 §:n asunto- ja elinkeinotakuuta soveltaen, poikkeaa korvaus aina 30 §:n pääsäännöstä eli markkina-arvon mukaisesta täydestä korvauksesta. Asunto- ja elinkeinotakuun perusteella määrättyihin korvauksiin ei liity sellaista markkina-arvon määrittämiseen liittyvää arviointiepätarkkuutta, joka puoltaisi korvausten korottamista 38 a §:n perusteella.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain sekä ratalain muutokset

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain sekä ratalain (jäljempänä väylälait) muotosehdotuksissa on kyse toimituksen yhteydessä tehtäviä tilusjärjestelyjä ja yksityisteiden järjestelyjä sekä panttioikeuden haltijan oikeutta korvaukseen koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta. Tilusjärjestelyjä koskevat yleiset säännökset koottaisiin lunastuslakiin ja lunastuslain voimassa olevat tilusjärjestelysäännökset muutettaisiin aineelliselta sisällöltään vastaamaan väylälakien voimassa olevia säännöksiä. Väylälakeihin sisällytettäisiin tarpeelliset viittaukset lunastuslain säännöksiin. Väylätoimituksia koskien muutos olisi siis luonteeltaan lähinnä lakitekniinen. Väylävirasto kannattaa esitettyjä muutoksia.

Yksittäisille lausunnonantajille suunnatut kysymykset

Kysymys työ- ja elinkeinoministeriölle, ympäristöministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle sekä puolustusministeriölle:

Hallituksen esityksen luvussa 2.1.3. olevaan luetteloon sisältyy hallinnonalaanne kuuluvia säädöksiä, joiden nojalla voidaan myöntää lupa lunastaa toiselle kuuluva alue, perustaa alueeseen käyttöoikeus tai rajoittaa omistajan käyttövaltaa alueeseen. Näistä aiheutuvien korvauskysymysten käsittelemiseen sovelletaan lunastuslain säännöksiä. Ottaen huomioon lunastuslain korvauserusteisiin esitetyt muutokset, pidätkö lakien keskinäistä suhdetta toimivana vai tulisiko lakien välinen suhde järjestää nykyisestä poikkeavalla tavalla?

-

Kysymys Energiateollisuus ry:lle:

Hallituksen esityksen luvussa 4.2.2 on arvioitu lunastuslain korvauserusteiden tarkistamisesta aiheutuvia muutoksia voimansiirtohankkeiden edellyttämien alueiden lunastuskustannuksiin. Pidätkö mahdollisena, että lunastuslain korvauserusteiden muutokset vaikuttaisivat vapaaehtoisin kaupoin hankittavien alueiden kauppahintoihin? Jos pidätte tätä mahdollisena, osaatteko arvioida eri verkonhaltijoiden vapaaehtoisin kaupoin hankittavista alueista ja oikeuksista maksamien kauppahintojen ja korvausten kokonaismäärää?

-

Kysymys Suomen Turvetuottajat ry:lle

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotus turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain 1 ja 2 §:n kumoamisesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain nojalla ei ole viimeisen 30 vuoden aikana myönnetty lupaa ottaa turvetta toisen alueelta. Pidätkö mahdollisena, että mainitun lain nojalla myönnettyjä lupia olisi edelleen voimassa?

-

Kuistio Laura

Luntinen Marita
Väylävirasto