

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Oikeusministeriö  | LAUSUNTO |  | 1/5 |
| Kirjaamo |  |  |
| PL 25 |  | Dnro 135/2016 |
| 00023 VALTIONEUVOSTO | 23.9.2016 |  |
| oikeusministerio@om.fi  |

Viite: LAUSUNTOPYYNTÖ Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 33/2016. (OM21/41/2015)

LAUSUNTO SELVITYKSESTÄ LUNASTUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTARPEET

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry. esittää pyydettynä lausuntonaan lunastuslainsäädännön uudistamistarpeista seuraavaa:

MTK ry haluaa kiittää oikeusministeriötä nyt lausunnolla olevan selvityksen valmistelusta. Omaisuuden suojaa on Suomessa rajoitettu monissa lainsäädäntöhankkeissa koko lunastuslainsäädännön olemassaolon ajan. On erinomaista, että hallitus haluaa nyt selkeästi parantaa omaisuuden suojaa.

Selvityksen mukaan lunastuslain tarkempaa selvittämistä ja tarpeellisten lainmuutosten valmistelua varten tulisi asettaa työryhmä. MTK pitää työryhmän pikaista asettamista välttämättömyytenä lakimuutosten toteuttamiseksi ja haluaa luonnollisesti olla mukana työryhmän kokoonpanossa. Työryhmää asetettaessa on kuitenkin oleellista, että työryhmän tehtäviä ei rajata nyt esitettyihin yksityiskohtiin, vaan työryhmälle annetaan mahdollisuus paneutua myös laajemmin lainsäädännön muutostarpeisiin. Työryhmän olisi syytä pystyä arvioimaan myös lainsäädännön ulkopuolisia tekijöitä ja pystyä antamaan niiden muuttamiseksi ohjeita tai suosituksia.

Tässä lausunnossa MTK ei ota kantaa kaikkiin selvityksessä esitettyihin yksityiskohtiin, vaan nostaa esille ainoastaan kaikkein oleellisimmat kohdat.

3.2. Suomea sitovat ylikansalliset tavoitteet

Selvityksessä on lyhyesti selostettu kansainvälisten sopimusten suhde omaisuuden suojaan. Tässä yhteydessä jää esittämättä arvio näiden sopimusten toteutumisesta meidän lunastuslainsäädännössämme. Professorit Ekroos ja Majamaa ovat tutkineet tätä teemaa laajemmin ja havainneet joitain puutteita tältä osin lainsäädännössämme/soveltamiskäytännössämme (Maankäyttö- ja rakennuslaki s. 653-658, Porvoo 2015, Ekroos-Majamaa sekä Maankäytön ja rakentamisen ajankohtaispäivä 9.12.2015, Edita Publishing, Ekroos ja Majamaa)

3.3. Korvauksen määräämisen perusteet voimassaolevan lainsäädännön mukaan

MTK:n näkemyksen mukaan vakiintuneet korvauskäytännöt ovat useissa tilanteissa se tekijä, joka estää täyden korvauksen toteutumisen arviointitilanteessa. Siksi olisikin tärkeää, että tulevassa työryhmässä olisi arvioinnin asiantuntijuus edustettuna ja toisaalta työryhmä voisi lainsäädäntömuutosten lisäksi esittää muutosehdotuksensa myös korvauksen määräämisen perusteisiin.

Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaisella käyvällä hinnalla tarkoitetaan sellaista hintaa, joka kyseisestä kohteesta saataisiin myytäessä se normaalilla tavalla. MTK on esittänyt, että kuntien raakamaakaupat eivät voi olla edustavia kauppahinta-aineistossa. Käytännössä kunnan lisäksi ei muita ostajia raakamaalla kaavoitusmonopolin vuoksi ole. Kunnan kaupat voivat kuitenkin sisältää välipuheita (ns. hiljainen maankäyttösopimus, jota useissa kunnissa käytetään), joissa myyjälle annetaan lupaus hänelle jäljelle jäävän maan kaavoittamisesta. Tällaiset lupaukset eivät näy missään, mutta ne todellisuudessa nostavat myyjän saamaa korvausta myymästään raakamaasta. Ne, joilta lunastetaan, kärsivät, koska vertailukaupoissa näkyy ainoastaan kauppakirjaan merkitty hinta. Ne, joilta lunastetaan, ovat myös epätasa-arvoisessa asemassa niihin maanomistajiin nähden, joiden kanssa kunta tekee maankäyttösopimuksia. Maanomistajat ovat myös keskenään eriarvoisessa asemassa riippuen siitä kunnasta, missä maata omistaa (toiset tekevät maankäyttösopimuksia ja toiset eivät). Yksittäinen maanomistaja onkin omaisuutensa osalta joutunut varsin suojattomaan asemaan ja hyväksymään maastaan sen hinnan, minkä kunta ilmoittaa siitä maksavansa.

3.6. Lunastusyrityksen tuottama hyöty korvauksen määräämisen perusteena

Luonnonsuojelualueiden, maanteiden ja rautateiden lunastuksessa nykyisen lain perusteella päästään korvausten osalta kuta kuinkin oikeaan lopputulokseen.

Oma lukunsa ovat ne lunastukset, joissa lunastetaan joko oikeus käyttää toisen omaisuutta bisneksen tekoon (mm. sähkönsiirto ja maakaasulinjat) tai omistusoikeuslunastukset (erityisesti asuntotuotanto). Näissä toisen omaisuudella tehdään rahaa käytännössä ikuisella käytönrajoituksella, mutta lunastuksessa maksetaan vain välittömät menetykset. Lunastuslain pitäisi tuntea myös se mahdollisuus, että maanomistajakin voisi saada pienen osuuden lunastuksen tuomasta hyödystä ja tuotosta kaivoslain tapaan. Silloin, kun lunastajana on kannattavaan liiketoimintaan pyrkivät yhtiöt tms., tulisi korvausten määrää voida korottaa siitä, mitä se nykyisin toimituksissa on. Asiasta on puhuttu pitkään ja jonkin verran korvaustasoa on saatu nousemaan nykyistenkin säännösten puitteissa. Kyseiset hankkeet ovat saman tyyppisiä kuin puhelinmastot ja tuulivoimalat, joista maksetaan nykyäänkin kutakuinkin markkinahinta. Tuulivoimaloiden kohdalla voimalaitoksen maapohjasta ja vain sen tuottamaa sähköä siirtävästä sähkölinjasta saatavien korvausten epäsuhta on poikkeuksellisen suuri. Toimitusmenettelyssä maksettujen korvausten ja sopimuksiin perustuvien korvauksien välinen ero näissä hankkeissa on monikymmenkertainen. Lain tuntemana periaatteena voisi olla korkein käypä hinta tai sitten puolitoistakertainen korvaus, molemmat jo nyt lainsäädännössä ilmenevät käsitteet.

3.7. Useampien lunastusyritysten haittojen kumuloituminen

Nykyisestä lainsäädännöstä puuttuvat säännökset haittojen ja vahinkojen korvaamisesta silloin, kun samaan kiinteistöön tai alueeseen kohdistuu lyhyen ajan sisällä useita lunastustoimenpiteitä tai käytön rajoituksia. Yksittäisinä toimenpiteet eivät aiheuta niin merkittävää haittaa tai vahinkoa, joka oikeuttaisi saamaan korvauksia kärsityistä menetyksistä. Omaisuuden lunastamista ja sen käytön rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön on lisättävä kumulatiivisen haitan ja vahingon korvaamista koskevat säännökset.

Selvityksessä esitetään, että tilusjärjestely voisi olla se laillinen keino, jolla kumulatiivista haittaa voitaisiin rajoittaa. MTK haluaa huomauttaa, että tilusjärjestelmän määrärahoja on leikattu rajusti. Selvityksen mukaan ei lunastajaa voida velvoittaa korvaamaan toisesta lunastusyrityksestä aiheutuvaa vahinkoa. Kuitenkin selvityksessä esitetään esimerkkeinä Vantaan käräjäoikeuden tapaus sekä erään lunastustoimituksen ratkaisu, joissa molemmissa kumulatiivista haittaa määrättiin korvattavaksi.

3.8. Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen

Selvityksessä on arvioitu täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista monipuolisesti. Työtä tulee jatkaa työryhmässä.

3.9. Korvausperusteiden tarkistamisen vaikutuksia

Selvityksessä esitetyt korvaustason muutoksen vaikutukset ovat melko suppeat. Arvioimatta jäävät esimerkiksi asuntotuotannon voitonjakoon ja tonttitarjontaan liittyvät vaikutukset. Lisäksi korvaustason nosto voisi olla omiaan edistämään uudenlaisten markkinamekanismeihin perustuvien instrumenttien käyttöönottoa esimerkiksi suojelu- ja virkistysalueille.

4. Lunastuslain arvonleikkaussäännöstö ja asuntotakuu

Arvonleikkaussäännöstä sovelletaan siten, että asemakaavoittamattomalle maalle määrätään raakamaan arvo; ja kaavoitettuaan tällä hinnalla saamansa maan kunta myy sen edelleen joko eniten tarjoavalle tai määräämällään markkinahinnalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaisesta pakko-otosta on muodostunut kuntienkin mukaan merkittävä kuntataloutta täydentävä tekijä.

Arvonleikkaussäännöstö pitäisi poistaa, kuten Ruotsissa on tehty. Kuten selvityksessäkin on esitetty: kuntien MRL 99 §:n mukaiset lunastukset vuositasolla ovat harvassa. Käytännössä arvonleikkaussäännöstöllä ei siis ole suurta merkitystä. Työryhmän arvioitavaksi jäisikin, mikä merkitys säännöstön poistamisella olisi muuhun arviointiin.

Arvioinnin yhteydessä on syytä myös tarkastella pitäisikö 20-vuoden säännös vanhasta pakkolunastuslaista (1898) palauttaa lainsäädäntöön. Jos lunastaja luopuu tai muuttaa lunastetun kohteen käyttötarkoituksen (esim. lunastettu puistoksi, mutta kaavoitetaan rakennettavaksi alueeksi), alue on palautettava alkuperäiselle omistajalle, jos lunastuksesta on kulunut alle 20 v.

6.1. Koronmaksuvelvollisuus

MTK on esittänyt, että koronmaksuvelvollisuus määräytyisi varsinaisen alueen käyttöä rajoittavan toimenpidekiellon voimaantulosta, eikä alueen haltuunotosta. Selvityksen mukaan oikea paikka säätää asiasta olisi erityissäännöksenä asianomaisessa laissa. Omaisuuden suojan kannalta tällainen lainsäädäntötyö on ongelmallista. Keskitetysti usean erityislain muuttaminen samanaikaisesti ilman yleislain muutosta, on käytännössä lähes mahdotonta. MTK:n näkemyksen mukaan asiaa on syytä vielä selvittää tarkemmin.

6.2. Lunastuskorvauksen saajataho

MTK kannattaa selvityksen ehdotusta täsmentää lunastuslakia siten, että lunastuskorvaus määrättäisiin korvauksen määräämishetken omistajalle.

6.3. Maksettavien korvausten vähimmäismäärä

MTK kannattaa vähimmäismäärien säätämistä lunastuslakiin.

6.4, 6.5, 6.6, 6.7 ja 6.8

MTK kannattaa sääntelyn yhtenäistämistä.

6.9. Määrävälein maksettavat korvaukset

Selvityksessä esitetään, että omaisuus on arvioitava sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä. Kuitenkin lunastuslain 35 §:n mukaan lunastusyrityksestä aiheutuva pysyväisluonteinen haitta jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle on korvattava. Lunastuslain haittojen korvaussääntelyn lähtökohtana on kiinteistön käytölle lunastuspäätöksen antamisen ajankohtana aiheutuvien haittojen hyvittäminen. MTK näkee tämän lainkohdan ongelmallisena viljelijöille aiheutuvien todellisten peltopylväshaittojen osalta. Viljelytekniikat kehittyvät ja toimenpiteet pellolla lisääntyvät. Aiheutuvia haittoja ei ole pystytty arvioimaan riittävästi lunastushetkellä. Tulevien haittojen diskonttaaminen nollakorkojen vallitessa ei ole perusteltua. Selvityksessä esitetään, että luovuttaja ei voine olla oikeutettu saamaan jälkikäteen korvausta sellaisesta haitan lisääntymisestä, joka perustuu hänen omaan toimintaansa. MTK ihmettelee pitäisikö viljelijän näin ollen jättää kehitys hyödyntämättä?

Selvityksessä ei nyt oteta kantaa siihen, voisiko lunastus useammin olla määräaikainen, jolloin haitatkin arvioitaisiin aina kausi kerrallaan. Esimerkiksi, sähkölinjan elinkaari lienee 40-50 vuotta ja kun ilmajohdot uusitaan ja tolpat korjataan, lunastettaisiin taas uudeksi kaudeksi. Sähköjohtohan ei ole ikuinen millään mittarilla. Sama logiikka toimisi esim. tuulivoimaloiden kohdalla. Johtokäytävää ei pitäisi saada lunastaa pidemmäksi ajaksi kuin sen muutkaan osat on sovittu.

MTK katsoo, että määrävälein maksettaviin korvauksiin tulee sisällyttää mahdollisuus korvaukseen määräämiseen huomioiden verkon käytöstä verkonhaltijalle syntyvä hyöty. Hyötyä voidaan mitata esimerkiksi siirretyn aineen tai energian määrällä tai siirrosta syntyneen liikevaihdon perusteella. Erityisesti sähköenergian siirtämisestä on kehittynyt kansainvälistä liiketoimintaa, jossa maanomistajien merkitys on olennainen. Osa sähköverkosta palvelee suoraan yksinomaan liiketoimintaa, kuten esimerkiksi tuulivoimalaitoksilta muuhun sähköverkkoon johtava sähkölinja. Maanomistajille oikeudenmukainen malli on huomioida esimerkiksi sähköverkossa siirrettävän energian määrä ja maksaa jatkuvaa korvausta. Liiketoimintaan sidottujen korvausten merkitys tullee tulevaisuudessa kasvamaan, koska verkkoj haltijat ovat yhtiöittämässä verkkotoimintojaan laajemminkin. Tällainen sopimusmalli tukee myös sopimusten määräaikaisuutta.

Sähkömarkkinalaki edellyttää sähkövarmuutta entistä laajemmin. Jotkut verkkoyhtiöt ovat päättäneet siirtyä maakaapelointiin, mikä erityisesti maanviljelijän näkökulmasta on valtavan iso muutos, jos vanhoista peltopylväistä päästään eroon. Kuitenkin monet yhtiöt ovat päättäneet jatkaa vanhoilla ilmajohdoilla ja panostavat ainoastaan näiden linjojen puuvarmuuteen. Mikäli erilaisista linjoista maksettavat korvaukset poikkeaisivat toisistaan, voisi maakaapelointi houkutella verkkoyhtiöitä ilmajohtojen sijaan. Tällaista ohjausvaikutusta ei maksetuilla korvauksilla nyt ole.

7.2. Lunastuslupa-asiasta tiedottaminen

MTK kannattaa sääntelyn tarkistamista

7.4. Toimitusmiesten kokoonpano

MTK kannattaa sääntelyn tarkistamista. Uskottujen miesten käyttämiseen liittyvät toimintatavat vaihtelevat hyvin paljon. Osaa valituista uskotuista miehistä ei käytetä lainkaan toimituksissa. Uskotuille miehille ei juurikaan ole tarjolla myöskään koulutusta tehtäviinsä. On varmasti toimitustyyppejä, joissa uskottujen miesten käyttäminen ei ole tarpeellista. Kuitenkin järjestelmä on syytä säilyttää. Olisi asiallista, että myös uskotuilta miehiltä edellytettäisiin jonkinlaista perehtyneisyyttä ja tätä kautta kiinnostusta kiinteistöasioihin.

7.5. Muita kysymyksiä

*Tarpeettomaksi käyneen lunastusoikeuden lakkaaminen*

Tilanteessa, jossa käyttöoikeuden nojalla rakennettu rakenne esim. voimajohto on purettu ja käyttöoikeuden haltija on lakannut olemasta, ei välttämättä löydy sellaista tahoa, joka hakisi käyttöoikeuden lakkauttamista. Maanmittauslaitoksella viran puolesta tulisi olla mahdollisuus lakkauttaa päätöksellään ilmeisen tarpeeton käyttöoikeus ja poistaa näin kiinteistörekisteristä maankäytön suunnittelua haittaava epäselvyys.

MTK:n mielestä lunastuslakia olisi muutettava siten, että Maanmittauslaitoksella on viran puolesta mahdollisuus lakkauttaa ilmeisen tarpeeton käyttöoikeus, mikäli käyttöoikeuden haltija ei ole tiedossa. Lähtökohtaisesti rasiteoikeuden haltijan tulee poistaa merkintä kiinteistörekisteristä, kun rasiteoikeuden tarve poistuu. Maanomistajalle ei näin ollen tule asiasta kuluja. Mikäli rasiteoikeuden haltijaa ei ole enää olemassa, pitäisi viranomaisella olla mahdollisuus poistaa tällainen tarpeeton rasite.

*Korvauksen arvon määräytymishetki eräissä tilanteissa*

MTK:n näkemyksen mukaan tämä asia on syytä käsitellä vielä työryhmässä ja hakea mahdollisia ratkaisumalleja lunastuslainsäädännön ulkopuolelta.

Muuta

*Korvauksen määrittämisestä*

Lunastuslaki pitää sisällään mahdollisuuden ratkaista pelkkä korvauskysymys tilanteissa, joissa ei varsinaisesti lunasteta mitään, mutta määritetään lain mukaiset korvaukset. Säännösten sisältö on sinänsä aivan oikea. On kuitenkin syytä miettiä korvaustoimitusten käytännön sovellettavuutta. MTK:ssa on havaittu, että korvaustoimituksia on vuosien saatossa tehty todella vähän. Onkin lukuisa määrä erityyppisiä hankkeita, joissa sopimuskäytännöt ja lainmukainen korvaus eivät välttämättä kohtaa laisinkaan. Siinä, että markkinat määräisivät jonkin tietyn tyyppisen hankkeen korvaustason, ei sinänsä ole mitään ongelmaa. Ongelma tulee lähinnä siitä, jos viranpuolesta tapahtuvaa arviointimahdollisuutta ei tunneta ja sopimuskorvaukset näin ollen muodostuvat käypää hintaa alemmalle tasolle.

MTK muistuttaa myös verotuksen vaikutuksesta korvausten tosiasialliseen tasoon. Tuloverolain 49 §:ssä säädetyn luovutusvoittojen osittaisen verovapauden jälkeenkin veroseuraamukset voivat olla merkittävät. Myös lunastetun sijalle hankittavan maan hankintaan sisältyy varainsiirtovero- ja muita viranomaismaksuseuraamuksia.

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2016

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Antti Sahi Leena Penttinen

Toiminnanjohtaja Lakimies