

Lausuntopyyntö 8.7.2021 VN/882/2018

Lahden kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikan turvaava lunastuslain kokonaisuudistus. Nyt kuitenkin lausunnonlehteyksessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi lakimuutoksen keskeisenä tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. **Esityksessä on luovuttu kokonaisuudessaan hallitusohjelman toisesta tavoitteesta turvata uudistuksella kuntien maapolitiikan harjoittaminen, jonka keskeinen lähtökohta on maanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin sen eri muodoissa.**

Esitys lunastuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi on perusteltu. Esityksen ehdotukset koskien menettelyn yksinkertaistamista ja nopeuttamisesta, ovat kannatettavia kaikkien osapuolten näkökulmasta. Luonnokseen sisältyy kuitenkin erittäin ongelmallinen esitys, jonka perusteella lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 15 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Esityksen perustelu markkinahinnan päälle maksettavan korotuksen käyttöönotolle arviointimenettelyn selväpiirteisyydellä, on ristiriitainen käytännön kanssa ja johtaa kestäättömään hintojen jatkuvaan nousuun.

Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan virheellisesti kertaluontoisina suhteessa nykyisiin vuotuisiin maanhankinnan kustannuksiin eri lunastustilanteissa. Markkinataloudessa eletessä nyt esitetyn lunastuskorvauksen markkina-arvon päälle tehtävällä 15%:n korotuksella on suora vaikutus maan hinnan suhdanteista riippumattomaan, perusteettomaan nousuun, joka siirtyy tonttien ja asuntojen hintoihin sekä vuokriin. Vaikutus kertaantuu jatkuvasti uusia kauppoja ja lunastuksia tehtäessä.

Esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen muodostuisivat maanhankintakustannusten noususta. Kertaantuvat ja välilliset vaikutukset ovat jääneet kokonaisuudessaan tunnistamatta. Esityksen arvio sen vaikutuksista kuntatalouteen on täten perusteeton ja epärealistinen markkinatalousjärjestelmässä. Suoraa vaikutusta kuntien verotustarpeeseen, ei ole tunnistettu.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kuntien vapaaehtoiseen maanhankintaan

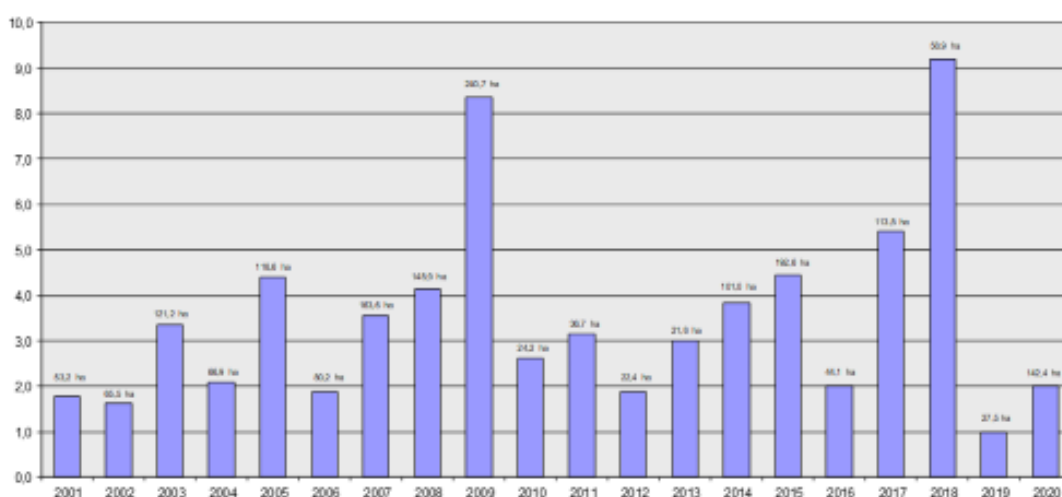
Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle toistuvasti maksettava korotus tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti kuntien maanhankintaa ja maapolitiikan harjoittamista. Laaditut selvitykset ovat kiistatta osoittaneet kunnan oman maan kaavoittamisen ratkaisevan vaikutuksen asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähi- palvelujen kustannustehokkuuteen sekä viimekädessä kunnan veroasteeseen. Oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Annettu hallituksen esityksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa

tulisi ratkaisevasti vaikeuttamaan tai jopa käytännössä estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa raakamaan hintaa jatkuvasti ja kertautuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastuksen seurauksena. Mikäli kunnat hankkivat maata jatkuvasti kohoavin hinnoin, tulee kohoava maan hinta kustannuksena siirtymään viimekädessä tonttien ja asuntojen hintoihin aiheuttaen vastaavan suhdanteista riippumattoman korotusmekanismin myös asuntojen vuokriin.

Mikäli kunta haluaisi estää hallituksen esityksen haitalliset kertaantuvat vaikutukset maanhinnan, suhdanteista ja vapaista markkinoista riippumattomaan jatkuvaan kohoamiseen, kunnan tulisi vapaaehtoisen maanhankinnan sijaan lakiesityksen voimaantulon jälkeen hankkia maata ainoastaan lunastusmenettelyllä. Tällöin esitetty 15% korotus markkinahinnan päälle lunastuskorvaukseen voisi jäädä lähes kertaluontoiseksi ko. alueella. Tällainen kehitys ei toteuttane hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata kuntien maapolitiikan harjoittamista, jossa vapaaehtoinen maanhankinta on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan kustannustehokkaita palveluja sekä kestäväää kuntataloutta ja kohtuullista, kilpailukykyistä veroastetta.

Erityisiä kärsijöitä esitetystä muutoksesta olisivat Lahden kaltaiset nuoret kaupungit, jotka eivät ole saaneet perustamisensa yhteydessä ns. kruunun lahjoitusmaata, minkä johdosta ne ovat joutuneet perustamaan maapolitiikkaansa johdonmukaiseen pääosin vapaaehtoiseen raakamaanhankintaan. Lahden kaupunki on hankkinut maata 2000-luvulla keskimäärin 92 ha vuodessa, johon se on käyttänyt rahaa keskimäärin 3,5 milj.€ vuositasolla. Jos kyseinen automaattinen 15 % korotusmekanismi olisi ollut voimassa kyseisen ajanjakson ja vastaavat hankinnat olisi jouduttu tekemään lunastamalla esitettyjen säädösten mukaisesti, olisi kaupungilta kulunut suoraa rahaa noin 0,525 milj.€ enemmän vuodessa. Kun huomioidaan mekanismin aiheuttama jatkuva hintojennousu, olisi menetys ollut moninkertainen. Lisäksi kaupungeille tulisivat kerrannaisvaikutukset, joista oleellisin olisi kuntien maanhankintaprosessien oleellinen hidastuminen ”lunastusprosessien” keston johdosta, mikä heijastuisi suoraan koko yhdyskuntarakentamisen palveluketjun keston.

Maanhankinta M€



Lahden kaupungin raakamaanhankinta 2000-luvulla.

Esitettyä markkinahinnan päälle maksettavaa korvausta ei ole myöskään arvioitu EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kunnan kaavamonopoliin, yhdyskuntarakentamiseen sekä maankäyttösopimuksiin

Kunnan maanhankinnan oleellinen vaikeutuminen tulisi osaltaan murentamaan myös kuntien kaa-voitusmonopolia ja siirtämään panopistettua maankäyttösopimusten avulla tapahtuvaan kehittämiseen. Tällöin kunta voisi saada enintään noin puolet kuntien investointien luomasta maan arvonnoususta alueen investointien ja kuntien lakisääteisten velvoitteiden kustannusten kattamiseen. Yksityisen maan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta lisäisi kaupunkirakenteen pirstaloitumista, edellyttäisi kunnilta aiempaa suurempia henkilöstöresursseja ja lisäisi osaltaan tehottomuutta, joka heijastuisi suoraan kunnan talouteen.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus tonttien ja asuntojen hintoihin sekä vuokriin ja verotukseen

Hallituksen esityksen mukainen korotus lunastuskorvaukseen vaikuttaisi vääjäämättä raakamaan hintaa korottavasti ja sitä kautta rakennuspaikkojen ja asuntojen hintaan sekä vuokriin. Kunnan hankkimasta raakamaasta käytetään tyypillisesti noin puolet yleisiin alueisiin ja loput rakennusmaaksi. Kunta olisi pakotettu siirtämään korkeammat maanhankintakustannukset tonttien hintoihin ja vuokriin. Vastaavasti yksityinen sektori olisi pakotettu siirtämään korotus edelleen asuntojen hintoihin ja vuokriin. Osaltaan nyt esitettävä Lunastuslain muutos yhdessä valmistelussa olevan Kaa-voitus- ja rakennuslainmuutoksen kanssa nostaisi ja hidastaisi oleellisesti myös yleisten alueiden maanhankintakustannuksia, jotka siirtyisivät varomaksajien maksettavaksi, mikä ei lienee lainsäätäjän tahto, kun samalla tavoitellaan toisaalla kohtuullisia asumiskustannuksia ja riittävän laajoja virkistysalueita.

Vaikutus kuntatalouteen

Hallituksen esityksen mukaan kuntasektorille tulevat taloudelliset vaikutukset koostuisivat lunastuskorvausten nousta noin 0,6 miljoonalla eurolla vuositasolla sekä siten, että 50 % lunastuskorvauksen korottamisesta aiheuttamasta hinnannoususta siirtyisi vapaaehtoisten kauppojen hintoihin, yhteensä kustannusvaikutus olisi noin 2,5 miljoonaa euroa vuositasolla.

Hallituksen esityksen mukaan Lunastuslain korvauserusteisiin ehdotettujen muutosten vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen jäisi riippumaan muun muassa siitä, johtaisiko muutos hintatason nousuun myös vapaaehtoisissa kaupoissa, kunnan tekemistä maakaupoista sekä siitä, olisiko raakamaan hankintakustannusten nousu siirrettävissä edelleen tonttien luovutushintoihin.

Hallituksen esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen muodostuisivat maanhankintakustannusten mahdollisesta noususta. Kertaantuvia ja välillisiä vaikutuksia ei ole tunnistettu lainkaan. Kuitenkin kunnan maanhankinnan ja oman maan kaavoittamisen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat viimekädessä kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen ja sitä

kautta täysimääräisesti kunnan veroasteeseen. Hallituksen esityksen arvio vaikutuksista kuntatalou-
teen on riittämätön, perusteeton ja epärealistinen markkinatalousjärjestelmässä. Suoraa korottavaa
vaikutusta kuntien verotustarpeeseen ei ole tunnistettu.

Vaikutuksen maanomistajien ja muiden kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun

Hallituksen esityksen mukaan Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuk-
sesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määräämi-
sen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Lain-
kohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitetävä täysimääräisesti eli luovuttajan
varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana. Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s.
18-20) mukaan luovuttajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään
parantua. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan, että Perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä
säättää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputu-
lokseen. Tämä Perustuslain tulkinta johtaa siihen, että yksittäinen maan luovuttaja asetetaan lunas-
tuksen yhteydessä parempaan asemaan kuin muut kuntalaiset, jotka luovuttavat maa-alueitaan va-
paaehtoisin kaupun.

Kunnan raakamaan hankinta, maankäyttösopimukseen perustuvan uusien kaavoitettavien alueiden
maankäytön toteuttamisen asemasta, on myös maanomistajien suunnasta todettu parhaiten toteutta-
van tasapuolista kohtelua yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella
kehittäessä. Jos kullekin maanomistajalle maksettaisiin maapohjasta korvaus sen mukaan, millai-
nen kaavamerkintä ja rakennusoikeuden määrä tai vaihtoehtoisesti puisto tai katualue kunkin omis-
tamalle maalle kaavoitetaan, johtaisi se merkittävään epätasa-arvoon maanomistajien kesken. Halli-
tuksen esityksen mukainen markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteessa johtaisi raaka-
maan hankinnan merkittävään vaikeutumiseen sekä vapaaehtoisessa kaupankäynnissä että lunastus-
tilanteissa, aiheuttaisi merkittävää taloudellista epätasa-arvoista kohtelua maanomistajien kesken.
Kuntien yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkkoihin tekemien investointien tuotto kaavoituksen
tuoman lisäarvon muodossa jaettaisiin epätasa-arvoisesti maanomistajien kesken ja kaikkien kunta-
laisten verotus nousisi vastaavasti.

Lunastustoimituksessa markkina-arvon päälle maksettavan korotuksen vaikutukset markkina-arvon määrittelyyn lunastuskorvausta määrättäessä

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että esitetty markkinahinnan päälle maksettava prosenttikorotus
ei vaikuta arviointi- ja lunastusmenettelyyn. Tarkastelussa ei ole tunnistettu, että lunastusmenette-
lyssä jo nyt kompensoidaan mahdollista arvioinnin epätarkkuutta täyden korvauksen toteutumiseksi
käyttämällä arvohaarukan yläneljännestä lunastuskorvausta määrättäessä.

Yhteenveto ja Lahden kaupungin esitys

Laki esitykseen on sisällytetty useita lunastettavan oikeussuojaa parantavia ja korvauksen määrää
varmistavia säädösmuutosesityksiä, kuten siirtyminen käyvästä hinnasta markkinahintaan, parhaan

tuottavimman käytön periaatteen käyttöönotto, asunto- ja elinkeino omaisuuden korvaussuojan laajentaminen ja haitankorvauksen korvauskynnyksen alentaminen. Esitetyt parannukset huomioiden rinnastettuna siihen, että esitetyllä lunastuskorvauksen korotuksella 15 % olisi erittäin merkittävät, pysyvät ja kasvavat aiemmin kuvatut haitalliset vaikutukset yhteiskunnan toimintaan, talouteen ja kilpailukykyyn, Lahden kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä.

Muita esitettyjä muutoksia kaupunki pitää kannaltaan perusteltuina.

Lahden kaupunginhallitus