

Vastaanottaja: Oikeusministeriö

Viite: VN/882/2018

Vantaan kaupungin lausunto hallituksen esitykseen laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Vantaan kaupunki kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja lausuu seuraavaa:

Aluksi

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikan turvaava lunastuslain kokonaisuudistus. Nyt lausunnoille lähetetyssä hallituksen esityksessä esitettyjen lakimuutosten keskeisenä tarkoituksena kuitenkin ilmoitetaan olevan turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Hallituksen esityksessä on luovuttu hallitusohjelman tavoitteesta turvata uudistuksella kuntien maapolitiikan harjoittaminen, jonka keskeinen lähtökohta on maanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Esitys vaarantaisi toteutuessaan vapaaehtoisiiin maakauppoihin nojaavan maanhankintapolitiikan ja siirtäisi kuntien maanhankinnan painopistettä lunastusten suuntaan.

Markkina-arvoa vastaava täysi korvaus

Hallituksen esityksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin voimassaolevan säännöksen käyvän hinnan mukaisen täyden korvauksen sijaan sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Tämä on perusteltua eikä muutoksella arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia luovuttajan tai lunastajan asemiin. Kansainvälisten arviointistandardien mukaan markkina-arvo on arvioitu rahamäärä, jolla omaisuserän tai vastuun pitäisi arvopäivänä vaihtaa omistajaa transaktioon halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Muutoksen tarkoituksena on lainsäädännön käsitteistön yhtenäistäminen ja ajantasaistaminen vastaamaan tieteellisessä tutkimuksessa ja kiinteistöarvioinnissa yleisesti käytössä olevaa käsitteistöä ja purkaa nykyiseen sääntelyyn sisältyviä arviointimenetelmien rajoituksia. Käsitteet on jo nykyisessä toimitus- ja oikeuskäytännössä rinnastettu toisiinsa.

Hallituksen esitykseen sisältyy kunnan näkökulmasta erittäin ongelmallinen esitys, uusi 38 a §, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 15 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Tältä osin hallituksen esitys perustuu väärään käsitykseen lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvistä epävarmuustekijöistä ja kuntien raakamaakauppojen hintojen vaihteluista. Erityisen huonosti ja osittain perustelemattomasti korotus soveltuu haitan- ja vahingonkorvausten korvaamiseen. Nämä

korvaukset ovat usein hyvin subjektiivisia, erittäin tarkoin arvioitavissa ja joissakin tapauksissa jopa korvattavissa esimerkiksi kuittien perusteella.

Lunastuskorvauksen säännönmukaisesta korottamisesta

Vantaan kaupungin, kuten monien muidenkin Suomen kuntien, maanhankinta perustuu ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kauppoihin. Käytännössä esitetty korotus tulisi huomattavasti vaikeuttamaan vapaaehtoisia kauppvoja, koska pragmaattisesti toimiva maanomistaja saisi lunastusprosessin kautta aina 15 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa korvausta enemmän. Lisäksi maanomistajan asianhoitokulut ja korvausten korot tulisivat aina lunastajan maksettaviksi.

Jotta mahdollisesti jo vuosia neuvotellun kaupan saisi päätökseen, olisi kunnan käytännössä maksettava vähintäänkin esitetty 15 % enemmän kuin kohteen markkina-arvo on.

Tästä muodostuisi uusi markkina-arvo, jota käytettäisiin vertailukauppana seuraavissa kaupoissa. Näin syntyisi jatkuva hinnankorotuskierre, eräänlainen lumipalloefekti, jossa maanomistajan kannattaa aina odottaa muiden tekemiä kauppvoja, joissa markkina-arvoa on jo nostettu, eikä maanomistajan ole käytännössä milloinkaan mielekästä myydä kiinteistöään vapaaehtoisella kaupalla. Tämä johtaisi kunnan maanhankinnan painopisteen siirtymiseen lunastamiseen, lunastustoimitusmäärien merkittävään kasvuun ja ilman merkittäviä resurssien lisäyksiä lunastuspäätösten viivästymiseen vuosilla. Mikäli vapaaehtoisia kauppvoja saataisiin kuitenkin syntymään, olisi 15 % nostettavalla hinnalla jo nopeasti merkittävä vaikutus rakennuspaikkojen ja tätä kautta viime kädessä asuntojen hintoihin ja vuokriin. Myös maanomistaja-aloitteisten niin sanottujen velvollisuuslunastusten määrien kasvu on ennakoitavissa, vaikkakin niiden tulevista määristä on erittäin hankala esittää arviota. Vantaalla tehdään vuosittain kymmeniä pieniä katu- ja puistoalueita koskevia vapaaehtoisia kauppvoja, jotka maanomistajat voisivat halutessaan saattaa lunastustoimituksissa ratkaistaviksi. Esitetyn muutoksen voimaantultua saisi maanomistaja niistä korvauksen, joka olisi 15 % enemmän, kuin alueiden markkina-arvo on.

Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle säännönmukaisesti maksettava korotus tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti kuntien maanhankintaa sekä maapolitiikan harjoittamista, hallitua yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja sen seurauksena lähipalvelujen kustannustehokasta järjestämistä. Tältä osin esitys on ristiriidassa muun muassa ilmastonmuutoksen ehkäisyyn liittyvien tavoitteiden kanssa, jotka pyrkivät edesauttamaan yhdyskuntarakenteen tiivistymistä. Kunnan oman maan kaavoittamisella on ratkaiseva vaikutus asema-kaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen 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. Kunta voi tontinluovutuksessaan myös varmistua alueiden rakentumisaikatauluista ja näin saada toteutetut infrainvestoinnit täysimääräisinä hyödynnetyiksi.

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 maan hintaa jatkuvasti ja kertaautuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastusten seurauksena. Mikäli maata hankitaan jatkuvasti kohoavin hinnoin, tulee kohoava maan hinta kustannuksena siirtymään viimekädessä asuntojen hintoihin. Mikäli kunta haluaisi estää hallituksen esityksen haitalliset kertaantuvat vaikutukset maanhinnan, suhdanteista ja vapaista markkinoista riippumattomaan jatkuvaan kohoamiseen, kunnan olisi järkevää vapaaehtoisen maanhankinnan sijaan lakiesityksen voimaantulon jälkeen hankkia sekä raakamaata että yleisiä alueita ainoastaan lunastusmenettelyllä ja mahdollisesti etuosto-oikeutta käyttämällä. Tällöin esitetty 15 % korotus lunastuskorvaukseen markkinahinnan päälle voisi jäädä lähes kertaluontoiseksi ko. alueella.

Kuntien raakamaanhankintaa koskevat lunastuslupahakemukset käsitellään ympäristöministeriössä, jossa lupia on tällä hetkellä käsittelyssä vuosittain 1-5 kappaletta. Esitetyn lakiuudistuksen myötä lunastuslupahakemukset nousisivat vuosittain kymmeneen elleivät satoihin kuntien raakamaanhankinnan siirtyessä yhä enemmän lunastuksen kautta toteutettavaksi. Tämänhetkinen lunastuslupien käsittelyaika ministeriössä on noin vuosi, ja ilman resurssien lisäämistä, käsittelyajat pitenisivät merkittävästi. Tämä ei voine olla maanomistajienkaan edun mukaista. Tällainen kehitys ei edesauta hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata kuntien maapolitiikan harjoittaminen. Vapaaehtoiisiin kauppoihin perustuva maanhankinta on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan kustannustehokkaita palveluja sekä kestäväää kuntataloutta, kunnan suunnitelmallista kehittämistä ja kohtuullista, kilpailukykyistä veroastetta. Lunastaminen sen sijaan on perustuslain turvaamaan omistusoikeuteen voimakkaasti puuttuva pakkotoimi. Tästä syystä lainsäädännöllä ei tulisi edistää lunastusten käyttöä maanhankintakeinona vapaaehtoisten maakauppojen sijaan.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnista

Hallituksen esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan virheellisesti kertaluontoisina suhteessa nykyiseen vuotuisen maanhankinnan kustannukseen eri lunastustilanteissa. Hallituksen esityksessä lunastuskorvauksen korottaminen yli markkinahinnan olisi yksittäinen tapahtuma lunastusmenettelyssä eikä vaikutuksineen siirtyisi kokonaisuudessaan tuleviin vapaaehtoiisiin kauppoihin ja seuraaviin lunastuksiin sekä edelleen tonttien ja asuntojen hintoihin ja vuokriin kertaantuvasti ja jatkuvasti. Hallituksen esityksestä puuttuu suorien ja välillisten yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi kokonaan.

Esitettyä markkina-arvon päälle maksettavaa korvauksen korotusta ei ole myöskään arvioitu EU:n valtioneuvoston näkökulmasta. Valtioneuvoston tulisi arvioida kunnan hankkiessa maata yrityksiltä markkina-arvon ylittävien hinnoin.

Ruotsi on hallituksen esityksen mukaan ainoa vertailumaa, jossa on otettu käyttöön hallituksen esityksen mukainen korotus markkina-arvoiseen lunastuskorvaukseen. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan lainkaan selvitetty ao. korotuksen vaikutuksia ruotsalaisiin maaja asuntomarkkinoihin eikä seurannaisvaikutuksia yhteiskunnan kehitykseen ja toimintaan.

On selvää, että kunnan maanmyyntivoitto tulee suoraan pienenemään, mikäli kaavoittamattomasta maasta joudutaan maksamaan enemmän kuin aiemmin, ja kaavoitetun maan luovutushinnat eivät nouse samassa tahdissa. On hyvin epävarmaa, saataisiinko korotetut

hankintahinnat siirrettyä suoraan luovutushintoihin. Asumisen kustannusten ollessa jo nyt hyvin korkealla tasolla, ei yhteiskunnan yleisen kehityksen kannalta ole suotavaa, että ihmisten tuloista ennestään kasvava osuus siirtyisi asumisen rahoittamiseen tonttien luovutushintojen nousun kautta.

Arviointiepävarmuudesta Vantaalla

Hallituksen esityksen mukaan markkina-arvon päälle maksettavan 15 % korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Tällöin on jäänyt huomioida se, että monissa kunnissa raakamaa- ja muutkin kiinteistömarkkinat ovat hyvin stabiilit ja alueiden hintatasot ovat muodostuneet tietynsuuruiseksi vuosien ja vuosikymmenten kauppojen perusteilla. Vantaalla raakamaastakin tehdään useita kauppoja vuosittain, jolloin niiden tuottamaa hinta-aineistoa tarkastelemalla ja paikalliset olosuhteet tuntemalla on arviointi hyvinkin tarkkaa. Vantaan hyvin pieni- ja yksityiskohtainen yleiskaava on vuosien aikana vaikuttanut voimakkaasti maanhintoihin eriyttämällä siinä eri käyttötarkoituksiin osoitettujen alueiden hintatasot toisistaan. Alueista tehdyt kaupat sekä toimitus- ja oikeuskäytännöt ovat vahvistaneet hintatasot. Edellä esitetyt seikat eivät puolla lunastuskorvauksen säännönmukaista korottamista.

Vaihtoehtoja korvauksen korottamiselle

Yksi keino arviointiepävarmuudesta johtuvan riskin pienentämiseksi olisi kauppahintarekisterin tietosisällön parantaminen. Kauppojen tiedot rekisterissä pohjautuvat kaupanvahvistajien toimittamien kiinteistönluovutusilmoitusten tietoihin. Kiinteistönluovutusilmoitukset lähtökohtaisesti täytetään kaupan osapuolten antamien tietojen perusteella. Osapuolilla voi olla toisistaan poikkeavat tai jopa virheelliset käsitykset kaupan kohteen ominaisuuksista liittyen esimerkiksi kohteen kaavatilanteeseen tai rakentamismahdollisuuksiin. Käytännön arviointityö kuitenkin perustuu lähtökohtaisesti rekisteristä saatavien vertailukauppojen analysointiin, ja suurimmat arviointiepävarmuudet liittyvätkin lunastettavaa kohdetta vastaavien vertailukauppojen löytämiseen ja valintaan. Arviointikoulutuksen kehittämiseen tulisi myös panostaa.

Maanomistajan varallisuusaseman pysyminen ennallaan lunastuksen jälkeen on ollut lunastuslain kantavia periaatteita. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määräämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täytyminen. Lainkohdan 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 säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä perustuslain tulkinta johtaa kuitenkin siihen, että yksittäinen lunastuksen kautta maata luovuttava taho asetetaan parempaan asemaan kuin vapaaehtoisin kaupoin maata luovuttavat.

Mikäli luovuttajan varallisuusasema haluttaisiin pysyttää ennallaan, tulisi kiinnittää huomiota lunastuskorvauksen verokohteluun ja mahdollisesti vapauttaa lunastuskorvaus veronalaisuudesta kokonaan. Tätä näkökohtaa on tuotu jo aiemmin esiin lunastuslain tarkistamistarpeita selvitettäessä. Hallituksen esityksessä lunastuskorvauksen verotuskohtelua koskevia ratkaisuja ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena ryhtyä valmistelemaan muusta verotuslainsäädännöstä erillään, minkä vuoksi esityksessä on päädytty tarkistamaan ainoastaan lunastuslain korvausperusteita. Verotuskohteluun puuttuminen kuitenkin poistaisi esimerkiksi luovuttajan mahdolliseen epäedulliseen ja luovuttajan tahtotilasta riippumattomaan luovutusajankohtaan liittyviä epävarmuuksia.

Eräänä vaihtoehtona on aiemmassa valmistelussa tuotu esiin myös laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019, aikaisemmin niin kutsuttu puolustuslunastuslaki 1301/1996) säädetty yleisestä lunastuslaista poikkeava lunastuskorvaus. Lain 4 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Lain esitöiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että vertailukauppojen hintojen vaihteluvälin keskiarvon ollessa tavanomainen lunastuskorvaus, korkein käypä hinta vastaa sitä hintatasoa, joka käyvän hinnan vaihteluvälin puitteissa asettuu keskiarvohinnan yläpuolelle. Vaikka käyvän hinnan mukaisella korvauksella ja korkeimmalla käyvällä hinnalla tarkoitetaan käytännössä likipitään samaa hintatasoa, korkein käypä hinta korostaa kuitenkin sitä, että lunastuskorvaus takaa luovuttajan varallisuusaseman säilymisen ennallaan kaikissa lunastustapauksissa. Käytännön arviointityö lunastustoimikunnissa toimii jo näin ns. varovaisuusperiaatteen mukaisesti.

Lunastuslain 36 §:n poistamisesta

Lunastuslain 36 §:ssä säädetään lunastuskorvauksen kohtuullistamisesta lunastuksen tai lunastavan yrityksen ns. jäämäomaisuudelle aiheutuvan pysyvän hyödyn vaikutuksesta, kuitenkin siten, ettei oikeutta täyteen korvaukseen supisteta. Lunastuslain vahvana periaatteellisenä tarkoituksena on ollut luovuttajan varallisuusaseman pysyttäminen ennallaan. Tämä on tarkoittanut myös sitä, ettei luovuttajan ole tullut saada ansiottomasti hyötyä lunastuksesta tai lunastavasta yrityksestä.

Tuoreessa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:2021:63 (ään.) ollaan hyvin lähellä korvauksen määrän arvioinnin osalta palauttaa asia lunastustoimituksessa käsiteltäväksi juuri lunastuslain 36 §:n soveltamiseksi. Kyseisessä tapauksessa asemakaavaa muutettiin katualueen leventämiseksi. Kaavamuutoksessa maanomistajien rakennusoikeudet tontillaan pysyivät ennallaan tai nousivat. Lunastuskorvaus määrättiin aiemman tonttimaan käyvän hinnan mukaisesti. Kun aiemman tonttimaan käypä hinta muodostui ennen kaikkea rakennusoikeudesta, jota ei siis menetetty, voidaan arvioida maanomistajien taloudellisen aseman parantuneen lunastuksen johdosta. Korkein oikeuskin totesi, ettei korvausperuste muodostunut liialliseksi, eikä lunastettavista alueista maksettava korvaus ole muodostunut kohtuuttoman suureksi suhteessa tonttien arvoon. Korkeimman oikeuden äänestyksessä (3-2) vähemmistöön jääneet olisivat palauttaneet asian lunastustoimikunnalle lunastuslain 36 §:n soveltamiseksi tapauksessa.

Vaikka pykälän soveltaminen onkin käytännössä jäänyt vähäiseksi muun muassa sen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen soveltamiseen liittyvien ongelmien johdosta, on sillä merkittävä roolinsa lunastuslain logiikassa.

Yhteenveto

Vantaan kaupungilla ei ole tiedossaan voimassaolevaan lunastuslakiin liittyen sellaisia merkittäviä oikeudenloukkauksia, jotka edellyttäisivät esityksen mukaisesti lunastuskorvaukselle säännönmukaisen korvauksen korotuksen säätämistä. Myöskään lunastustoimitus- tai oikeuskäytännöt eivät tällaisia paljasta. Hallituksen esitys on kannatettava muilta osin, mutta lunastuskorvauksen säännönmukaisesta korotuksesta ja lunastuslain 36 §:n poistamisesta tulee luopua.

Suomessa on parhaillaan vireillä monia muitakin lainsäädännön uudistamishankkeita. Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslakia sekä luonnonsuojelulakia ollaan uudistamassa. Lunastuksen yleislaiilla, lunastuslaila, on erittäin merkittäviä yhtymäkohtia em. lakien nojalla toimeenpantavissa toimituksissa. Lunastuslakia ei tulisi uudistaa huomioimatta muita vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita, vaan olisi tärkeää arvioida uudistamisen kokonaisvaikutuksia muihin hankkeisiin peilaten.

Edellä mainituilla perusteilla Vantaan kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä kunnan maanhankinnan turvaamiseksi ja vapaaehtoisten kauppojen säilyttämiseksi kunnan ensisijaisena maanhankintakeinona. Lisäksi esitetään lunastuslain 36 §:n poistamisesta luopumista.

Lain tavoite maanomistajan oikeusturvan parantamisesta on hyvä ja siihen voitaisiin päästä paremmin vaarantamatta kuntien maapolitiikkaa Vantaan kaupungin lausunnossa esitetyillä keinoilla lunastuskorvauksen verokohtelua tarkastelemalla tai korvauksen määrittämisestä korkeimman käyvän hinnan mukaan.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS