

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

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yhteenveto Kuntaliiton lausunnosta

Kuntaliitto esittää lunastuslakiin esitetyn 38 a §:n mukaisen prosenttikorotuksen poistamista esityksestä. Kiinteistöarviointimenetelmien soveltamiseen liittyvien yksittäisten epävarmuustekijöiden korjaamiseksi Kuntaliitto esittää arviointimenettelyjen tehostamista. Korvauksensaajien oikeussuoja voidaan lisäksi varmistaa riittävän tehokkaalla muutoksenhakumenettelyllä. Maanomistajien asemaa pystytään parantamaan esityksen korotusta vastaavasti esimerkiksi luovutusvoiton verotukseen liittyvillä muutoksilla. Kuntasektori on jo aiemmin esittänyt luovutusvoiton verotuksesta luopumista kokonaan maata kunnalle ja valtiolle luovutettaessa.

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikan turvaava lunastuslain kokonaisuudistus. Nyt lausunnoille lähetetyssä luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitettyjen lakimuutosten keskeisenä tarkoituksena ilmoitetaan olevan turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa

turvaton täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. Esityksessä on luovuttu hallitusohjelman tavoitteesta turvata uudistuksella kuntien maapolitiikan harjoittaminen, jonka keskeinen lähtökohta on maanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin.

Lunastuslainsäädännön kokonaisuudistus on tarpeellinen. Esityksen ehdotukset koskien menettelyn yksinkertaistamista ja tehostamista, ovat kannatettavia kaikkien lunastusprosessin kaikkien osapuolten näkökulmasta. Täysin kestävä ja virheellinen on kuitenkin ehdotettu 15 prosentin automaattinen korotus lunastuskorvaukselle markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Korotuksen käyttöönottoa perustellaan esityksessä arviointimenettelyyn liittyvillä yksittäisillä epävarmuuksilla. Perustelu on Kuntaliiton mielestä riittämätön ja kestävä.

Ehdotuksessa taloudellisia vaikutuksia arvioidaan kertaluontoisina suhteessa nykyiseen vuotuisen maanhankinnan kustannukseen 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 rakennuspaikkojen ja asuntojen hintoihin sekä vuokriin. Vaikutus ei ole kertaluontoinen vaan kertaantuu jatkuvasti uusia kauppoja ja lunastuksia tehtäessä.

Esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen muodostuisivat maanhankintakustannusten noususta. Kertaantuvia ja välillisiä vaikutuksia ei ole tunnistettu. Arvio vaikutuksista kuntatalouteen on riittämätön, perusteeton ja epärealistinen markkinataloudessa. Suoraa vaikutusta kuntien verotustarpeeseen ei ole tunnistettu. Hallituksen esityksestä puuttuu suorien ja välillisten yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi.

Esitys lunastuskorvauksen korottamisesta yli markkinahinnan, tulee toteutuessaan pakottamaan kuntasektorin nostamaan rakennuspaikkojen myyntihintoja ja vuokria vastaavasti tai kiristämään verotusta infrastruktuurin ja lakisääteisten lähipalvelujen kasvavien kustannusten kattamiseksi. Jatkovasti nousevaa maan hintaa ei voitane kaikkialla Suomessa erilaisissa markkinatilanteissa siirtää edelleen rakennuspaikkojen hintoihin ja vuokriin. Kohoava verotus on poissa kansalaisten ostovoimasta ja kansallisesta kilpailukyvästä.

Kunnan maanhankinnan vaikeutuminen tai jopa kokonaan loppuminen, tulee hajauttamaan yhdyskuntarakennetta. Nouseva maanhinta heikentää kuntien investointikykyä ja estää kunnan kaavamopolin käyttöä kustannustehokkaiden palvelujen aikaansaamiseksi. Hallituksen esityksen ilmastovaikutukset ovat negatiiviset.

Vertailumaista ainoastaan Ruotsi on ottanut vastaavan korotusmekanismin käyttöön. Esityksen kansainvälisessä vertailuosiossa ei ole esitetty lunastuskorvauksen korotuksen vaikutuksia ruotsalaisiin markkinoihin ja yhteiskuntaan muutoin. Ruotsin Kuntaliiton asiantuntijoiden arvion mukaan vastaava korotusmenettely lunastushintoihin on aiheuttanut segregaaation, alueellisen eriytymisen lisääntymisen kerrannaisvaikutuksineen ruotsalaisessa yhteiskunnassa. Suomessa ei ole toistaiseksi jouduttu Ruotsin tapaan hillitsemään asumisen kustannuksia vuokrasääntelyllä. Tukholman seudulla asuntorakentaminen on viime vuosina ollut merkittävästi vähäisempää, mitä Suomessa pääkaupunkiseudulla rakennetaan. Asiantuntija-arvioiden mukaan Tukholman seudulla rakennetaan vain kymmenesosa Suomen pääkaupunkiseutuun verrattuna, kun otetaan huomioon alueen asukasluku ja kasvu.

Suomen Kuntaliitto esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä ja tältä osin valmistelun siirtämistä verotuslainsäädännön tarkistamisen yhteyteen. Luovutusvoiton verotuksen väliaikaisesta luopumisesta on aiemmin saatu erittäin positiiviset

kokemukset sekä kuntien että maanomistajien suunnasta. Kuntasektori on jo aiemmin esittänyt, esitetyn lunastuskorvauksen päälle maksettavan korotuksen asemasta, luovutusvoiton verotuksesta luopumista kokonaan maata kunnalle ja valtiolle luovutettaessa. Kuntasektori on myös esittänyt, että lunastuskorvauksen oikeellisuutta tulisi varmistaa tutkimusta ja koulutusta edistämällä yhteiskunnalle vahingollisen markkinahinnan päälle maksettavan korotuksen asemasta.

Kuntaliiton mielestä esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen

Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan kertaluontoisina suhteessa nykyiseen vuotuisen maanhankinnan kustannukseen eri lunastustilanteissa. Esityksen mukaan lunastuskorvauksen korottaminen yli markkinahinnan olisi yksittäinen tapahtuma lunastusmenettelyssä. Tällöin ei tunnisteta, että lunastuskorvauksen korotus vaikutuksineen siirtyisi tuleviin vapaaehtoiisiin kauppoihin ja seuraaviin lunastuksiin sekä edelleen tonttien ja asuntojen hintoihin ja vuokriin kertaantuvasti ja jatkuvasti. Automaattinen lisä lunastuskorvauksen päälle aiheuttaa 15 %:n indeksin markkinahinnan päälle. Tätä tuskin esityksellä tavoitellaan. Lisäksi esityksestä puuttuu suorien ja välillisten yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi.

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

Ruotsi on esityksen mukaan vertailumaa, jossa on otettu käyttöön korotus markkina-arvoiseen lunastuskorvaukseen. Esityksessä ei ole selvitetty ao. korotuksen vaikutuksia ruotsalaisiin maa- ja asuntomarkkinoihin eikä seurannaisvaikutuksia yhteiskunnan kehitykseen ja toimintaan. Ruotsissa on tunnistettu vastaavan korotusmenettelyn aiheuttavan mm. alueellisen eriytymisen lisääntymistä. Suomen ja Ruotsin mallit eroavat toisistaan merkittävästi mm. vuokrasääntelyn ja rakentamisen määrän suhteen.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kuntien vapaaehtoiseen maanhankintaan

Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle maksettava korotus tulisi vaikeuttamaan kuntien maanhankintaa sekä maapolitiikan harjoittamista. Aiemmin laaditut selvitykset ovat kiistatta osoittaneet kunnan oman maan kaavoittamisen vaikutuksen asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä viimekädessä kunnan veroasteeseen. Oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen. Kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Esityksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa tulisi vaikeuttamaan, tai jopa käytännössä estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa. Se loisi suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa maan hintaa jatkuvasti ja kertaantuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastuksen seurauksena.

Mikäli kunta haluaisi hillitä hallituksen esityksen aiheuttamaa maanhinnan jatkuvaa, suhdanteista riippumatonta kohoamista, kunnan tulisi vapaaehtoisen maanhankinnan sijaan, esitetyn lakimuutoksen voimaantulon jälkeen hankkia maata ainoastaan lunastusmenettelyllä. Tällöin lunastuskorvaukseen esitetty 15 %:n korotus markkinahinnan päälle, voisi jäädä lähes kertaluontoiseksi vaikutukseksi maanhintaan ko. alueella. Tällainen kehitys ei toteuttane hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata kuntien maapolitiikan harjoittamista, jonka keskeinen osa on vapaaehtoinen maanhankinta yhdys-kuntarakentamista varten. Kunnan maanomistus kaavoitettavalla alueella on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan kustannustehokkaita palveluja sekä kestävästä kuntataloudesta ja kohtuullista, kilpailukykyistä veroastetta. Siirtyminen

maanhankinnassa lunastusmenettelyyn vapaaehtoisen maanhankinnan asemasta, tulee hidastamaan yhdyskuntarakentamista merkittävästi. Kuntien maanhankinnan estyminen asettaisi ns. lahjoitusmaakaupungit, joilla on merkittävät maareservit, ja muut kunnat eriarvoiseen asemaan koskien kunnan mahdollisuutta kehittää kustannustehokkaita palveluja kunnan maanomistukseen perustuen.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kunnan kaavamonopoliin, yhdyskuntarakentamiseen sekä maankäyttösopimuksiin

Kunnan maanhankinnan estyminen tulisi murentamaan kuntien kaavoitusmonopolia, jos kunnilla ei enää olisi käytännössä taloudellisia edellytyksiä hankkia maata. Jos kunta päätyy kaavoittamaan vain jo nykyisellään omistamiaan alueita, vaikutukset yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen ovat negatiiviset. Kaavoituksen kohdentuessa yksityisen tahon omistamille alueille, kunta voi saada ainoastaan enintään noin puolet kuntien investointien luomasta maan arvonnoususta alueen investointien ja kuntien lakisääteisten velvoitteiden kustannusten kattamiseen. Yksityisen raakamaan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta, tuo merkittävää tehottomuutta rakennuspaikkojen järjestämiseen ja lähipalvelujen järjestämiseen sekä nostaa kunnan veroastetta. Maankäyttösopimusalueella yleisten alueiden nousevat maanhankintakustannukset siirtyvät alueen maanomistajien maksettavaksi korkeampina maankäyttömaksuina tai korotuksena kunnan keräämissä veroissa.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus rakennuspaikkojen ja asuntojen hintoihin sekä vuokriin ja verotukseen

Korotus lunastuskorvaukseen vaikuttaisi 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 rakennuspaikkojen hintoihin ja vuokriin. Vastaavasti yksityinen sektori olisi pakotettu siirtämään korotus edelleen asuntojen hintoihin ja vuokriin. Yleisten alueiden lisääntyvät hankintakustannukset siirtyisivät joko alueen luovutettavien rakennuspaikkojen hintoihin ja vuokriin tai katettaisiin verotusta kiristämällä.

Vaikutus kuntatalouteen

Esitetyt kuntatalousarviot ovat Kuntaliiton mielestä merkittävästi alimitoitettuja ja välilliset pitkän aikavälin talousvaikutukset puuttuvat.

Esityksen mukaan kuntasektorille tulevat taloudelliset vaikutukset koostuisivat lunastuskorvausten noususta noin 0,6 miljoonalla eurolla vuositasolla sekä siten, että 50 % lunastuskorvauksen korottamisen 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 kunnan tekemissä vapaaehtoisissa maakaupoissa sekä siitä, olisiko raakamaan hankintakustannusten nousu siirrettävissä edelleen rakennuspaikkojen luovutushintoihin.

Kuntatalousvaikutuksina esityksessä on mainittu ainoastaan maanhankintakustannusten nousu. 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.

Nouseva maanhinta heikentää kuntien investointikykyä. Myöskään suoraa korottavaa vaikutusta kuntien verotustarpeeseen ei ole tunnistettu.

Kokonaisuudessaan arvio vaikutuksista kuntatalouteen on Kuntaliiton mielestä riittämätön, perusteeton ja epärealistinen markkinataloudessa.

Ilmastovaikutukset ja segregatio

Kunnan maanhankinnan vaikeutumisen, jopa estymisen seurauksena hajautuvalla yhdyskuntarakenteella on merkittävät negatiiviset ilmastovaikutukset. On perusteltua arvioida, että ruotsalaisessa yhteiskunnassa markkina-arvoa korkeamman lunastuskorvauksen käyttöönoton välillisenä seurauksena havaittu segregatian, alueellisen eriytymisen lisääntyminen negatiivisine yhteiskuntavaikutuksineen toteutuisi myös Suomessa.

Vaikutuksen maanomistajien ja muiden kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun

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 hyvitettävä 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. Lausunnolla olevassa esityksessä kuitenkin katsotaan, että perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säättää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä perustuslain tulkinta johtaa siihen, että yksittäinen maan luovuttaja asetetaan parempaan asemaan kuin muut kuntalaiset, jotka joutuvat tekemään perusteettoman tulonsiirron yksittäisen kuntalaisen hyväksi.

Kunnan raakamaan hankinta, maankäyttösopimukseen perustuvan uusien kaavoitettavien alueiden maankäytön toteuttamisen asemasta, on myös maanomistajien näkökulmasta todettu parhaiten toteuttavan tasapuolista kohtelua, kehitettäessä yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella. Jos kullekin maanomistajalle maksettaisiin maapohjasta korvaus sen mukaan, millainen kaavamerkintä ja rakennusoikeuden määrä tai vaihtoehtoisesti puisto tai katualue kunkin omistamalle maalle kaavoitetaan, johtaisi se merkittävään epätasa-arvoon maanomistajien kesken. Markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteessa johtaisi maan hankinnan merkittävään vähenemiseen tai estymiseen. Se aiheuttaisi taloudellista epätasa-arvoista kohtelua maanomistajien kesken, kun rakennusoikeutta ei voida kaavassa osoittaa kaikille maanomistajille tasapuolisesti. Kuntien yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkostoihin tekemien investointien tuotto kaavoituksen tuoman lisäarvon muodossa jaettaisiin epätasa-arvoisesti maanomistajien kesken. Kaikkien kuntalaisten verotus nousisi vastaavasti.

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

Esityksessä arvioidaan, että markkinahinnan päälle maksettava prosenttikorotus ei vaikuta arviointi- ja lunastusmenettelyyn. Tarkastelussa ei ole tunnistettu, että lunastusmenettelyssä jo nyt kompensoidaan mahdollista arvioinnin epätarkkuutta täyden korvauksen toteutumiseksi käyttämällä arvohaarukan yläneljännestä lunastuskorvausta määrättäessä. Jos otettaisiin käyttöön erillinen, arvioinnin tuloksena määritellyn markkina-arvon päälle maksettava korvaus, olisi perusteltua siirtyä käyttämään lunastuskorvauksena arvohaarukan keskitason markkina-arvoa, jotta vältettäisiin perusteeton kaksinkertainen kompensatio. Kuntasektorin näkemyksen mukaan lunastuskorvauksen

oikeellisuutta tulisi varmistaa tutkimusta ja koulutusta edistämällä sen sijaan, että lunastustilanteessa maksetaan korvauksena markkinahinnan päälle korotus, jolla on moninaiset ja laaja-alaiset negatiiviset vaikutukset yhteiskuntaan.

Kuntaliiton esitys kestäväksi ratkaisuksi arvioinnin epätarkkuuden kompensointiin ilman negatiivisia vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan

Kuntasektori on aiemmin esittänyt, että lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle maksettavan korotuksen asemasta muutettaisiin verokohtelua maata kunnalle ja valtiolle luovutettaessa. Luovutusvoiton verotuksen väliaikaiset poistot ovat toimineet erittäin hyvin aiheuttamatta markkinahäiriöitä kerrannaisongelmineen. Lausunnolla olevan esityksen perusteluissa todetaan, että lunastuskorvauksen verotuskohtelua koskevia ratkaisuja ei pidetty mahdollisena ryhtyä valmistelemaan muusta verotuslainsäädännöstä erillään, minkä vuoksi esityksessä on päädytty tarkistamaan lunastuslain korvausperusteita. Koska nyt esitetyllä lunastuskorvauksen korotuksella on erittäin merkittävät, pysyvät ja kasvavat haitalliset vaikutukset yhteiskunnan toimintaan, talouteen ja kilpailukykyyn, esitämme lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä. Kunnalle ja valtiolle yhteiskunnan tarpeisiin tapahtuvan maanluovutuksen yhteydessä maksettavan mahdollisen lisäkompensoinnin tarkastelu esitetään siirrettäväksi verotuslainsäädännön tarkistamisen yhteyteen, jossa kompensointi voitaisiin toteuttaa luopumalla luovutusvoiton verotuksesta kokonaan maata kunnalle ja valtiolle luovutettaessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Matti Holopainen

Miira Riipinen

Maapolitiikan kehittämispäällikkö Johtaja, yhdyskunta- ja ympäristö

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 korvausperusteisiin esitetyt muutokset, pidätekö 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 korvausperusteiden tarkistamisesta aiheutuvia muutoksia voimansiirtohankkeiden edellyttämien alueiden lunastuskustannuksiin. Pidätekö mahdollisena, että lunastuslain korvausperusteiden muutokset vaikuttaisivat vapaaehtoisin kaupun hankittavien alueiden kauppahintoihin? Jos pidätte tätä mahdollisena, osaatteko arvioida eri verkonhaltijoiden vapaaehtoisin kaupun 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. Pidättekö mahdollisena, että mainitun lain nojalla myönnettyjä lupia olisi edelleen voimassa?

-

Holopainen Matti
Suomen Kuntaliitto ry