

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

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö pitää esitystä tarpeellisena ja kannatettavana siltä osin kuin siinä esitetään päivitettäväksi ja selkeytettäväksi lunastuslain säännöksiä. Lunastuslain toimivuudella on suuri merkitys luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain toimivuudelle. Ympäristöministeriö suhtautuu kuitenkin varauksella esityksen 38 a §:ään, jossa säädettäisiin uudesta 15 %:n korotusprosentista lunastuskorvaukselle.

Yleistä lunastuslaista ja sen uudistamisesta

Perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja koskevan säännöksen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Ympäristöministeriö pitää täyden korvauksen periaatteen turvaavaa lunastuslain yleissäännöstöä tärkeänä. Sen olemassaolo on ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädännölle keskeinen, sillä ympäristölliseen sääntelyyn sisältyy pakkotoimista oikeuksiin puuttumista ja lunastusoikeussääntelyä. Tällaiseen ympäristösääntelyyn liittyy perustuslaista johtuva tarve varmistaa asianmukaisen lunastus- ja korvausmenettelyn olemassaolo ja käytännössä tämä tarve hoidetaan yleisimmin viittaamalla lunastuslakiin.

Myös kansalaisten näkökulmasta on toimivaa, että on olemassa yksi laki, josta lunastusmenettely- ja korvaussäännökset tarvittaessa löytyvät. Se edistää sääntelyn yhtenäisyyttä yli lakirajojen. Pakkotoimisten menettelyiden kohteeksi joutuvan kansalaisen näkökulmasta on hyvä, että viittaaminen lunastuslakiin takaa sen, että korvaussääntely täyttää perustuslain vaatimukset täyden korvauksen saamisesta ja yhdenvertaisuudesta.

On myös kannatettavaa, että lunastuslain ajantasaisuus varmistetaan ja että asia tulee hallituksen esityksen myötä yleiseen keskusteluun. Kuten esityksessä tuodaan esille, voimassa olevan lunastuslain säätämisestä on jo aikaa. Muun muassa ympäristöministeriössä käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen aikana on huomattu, että lunastussäännösten toimivuudesta ja korvaustason oikeellisuudesta on yhteiskunnassa erilaisia näkemyksiä. Esimerkiksi kuntien ja maanomistajien näkemykset maapoliittisten lunastusten korvaustason oikeellisuudesta poikkeavat usein toisistaan. Ympäristösääntelyn toimivuuden ja kehittämisen kannalta olisi parempi, jos yhteiskunnassa nykyistä laajemmin koettaisiin lunastus- ja korvausmenettelyä koskevat säännökset asianmukaisiksi ja korvausten määrä oikeaksi. Tällaisen luottamuksen rakentuminen edellyttää julkista keskustelua ja kuuntelua.

Ympäristöministeriössä sovelletaan lunastuslain 2 luvun säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain mukaisissa lunastuslupa-asioissa. Ehdotetut muutokset luvun menettelysäännöksiin ovat tarkoituksenmukaisia. Ympäristöministeriöllä ei ole huomauttamista lain 2 lukua (5, 7, 8, 8 a, 9, 10, eikä 10 a §) koskeviin muutosesityksiin.

Korvaamisen perusteet ja kiinteistöarvioinnin epätarkkuudet

Ehdotuksessa esitetään muutosta lunastamisen korvausarviointiin. Tavoitteena on esityksen mukaan (s. 1) varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Esityksen sivulla 23 todetaan, että korvausarviointiin liittyvän epätarkkuuden vaihteluvälinä on pidetty 10 - 50 %:a. Lisäksi samalla sivulla selvitetään esitetyn 15 %:n korotuksen olevan, siinä esitetyin perustein, eräänlainen kompromissi, joka on valittu korotuksen esiin tuotuja hyötyjä ja haittoja punniten.

Korvausarvioinnin epävarmuus on lunastuslain uudistamisen pääasiallinen peruste. Tästä johtuen esityksen nykytilan kuvauksessa olisi tarpeen kuvata arviointitoiminnan ongelmallisuuden sisältöä ja yleisyyttä vielä ehdotettua seikkaperäisemmin: Mistä korvausarvioinnin epävarmuus johtuu? Esiintyykö ongelma suurimmassa osassa tapauksista vai vain osassa? Millaisissa lunastuskohteissa ongelma esiintyy erityisesti, ja miten se jakautuu eri korvauslajien kesken?

Tarkempi selostus korvausten arvioinnin sisällöstä on tarpeen senkin vuoksi, että itse lain tekstissä ei ole siitä juuri tarkempia säännöksiä. Avaamalla arvioinnin tekemistä kansalaisille ja lain tulkitsijoille, voidaan selvittää, miten arviointi tehdään ja miten lunastuskorvaus asiallisesti määräytyy - ja miksi epävarmuuttakin esiintyy. Arviointitekniikan ymmärtäminen on tarpeen muutoksen tavoitteiden ja vaikutusten ymmärtämiseksi ja sen kriittiseksi arvioimiseksi.

Perusteluissa voisi avata tarkemmin esimerkiksi sitä, miten vertailuun otetut kiinteistökaupat valitaan. Lisäksi olisi hyvä selostaa, mistä arvioidaan johtuvan se kiinteistöarvioinnin epävarmuus, joka edellyttää esityksen (38 a §) mukaista 15 %:n korotusta lunastuskorvaukseen. Lisäksi perusteluissa olisi tarpeen selvittää, miten ehdotettu 15 %:n korotus otetaan käytännössä huomioon kiinteistöarvioinnissa ja korvausta määritettäessä, jos esimerkiksi vertailukauppa-kohteet, tai osa niistä, sisältävät jo 15 %:n mukaisen korotuksen kauppahinnoissaan. Rationaalinen maanomistaja vaatii lunastajaostajalta vapaaehtoisessakin sopimuksessa kauppahinnan korotusta, jos hänellä on mahdollisuus saada tällainen korotus joka tapauksessa lunastustoimituksessa. Viranomaisen on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita ja kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sopimustoiminnassakin (ks. hallintolaki 2,3 ja 6 §). On siten todennäköistä, että vapaaehtoisissa

(lunastusuhkaisissa) kaupoissa kauppahintaa korotetaan 15 %:lla arvioidusta kiinteistön markkina-arvosta. Näitä kauppoja on todennäköisesti mukana myös vertailukaupoissa.

Esityksen perusteluissa (s. 6) kuvataan nyt jo hyvin, että arvioinnissa käytetään yleensä kauppavomenetelmää. Kauppa-arvomenetelmällä kauppahintarekisteristä saadaan vastaavien jo tehtyjen kauppojen avulla vaihteluväli, jolla osoitetun hajonnan puitteissa käyvän hinnan ajatellaan vaihtelevan. Arvioinnissa ajatellaan, että todennäköinen arvioitavan kohteen hinta asettuisi vapaaehtoisessa kaupassa tälle tasolle. Lisäksi perusteluissa todetaan, että lunastuslaissa tarkoitetun käyvän hinnan on katsottu vastaavan vaihteluvälin keskiarvoa.

Ehdotettu markkina-arvon käsite vaikuttaa sanana yhtä selkeältä kuin käypä arvo. Perusteluiden mukaan (s. 51, 30 §) ehdotettua markkina-arvo-käsitettä käytetään kiinteistöarviointiosissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa eikä muutoksen tältä osin katsota aiheuttavan muutosta nykyiseen toimitus- ja arviointikäytäntöön tai korvaustasoon. Perusteluiden mukaan käsitteen muutoksella ei ole tavoitteena muuttaa korvaustasoa, joten ympäristöministeriöllä ei ole erityistä kantaa käsitteen muuttamiseen. Voimassa olevassa lunastuslaissa säädetään, että lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Jatkossa kohteenkorvaus olisi omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus.

Täysi korvaus vai ylikompensaatio

Esityksessä ja sen perusteluissa olisi tuotava selkeästi esille, onko esityksen tavoitteena säätää lunastuslaissa perustuslain vaatimukset ylittävästä korvaustason ylikompensaatiosta vai ei.

Osin hallituksen esityksen teksteistä syntyy vaikutelma, että 15 %:n korotus tarkoittaa isompaa korvausta kuin perustuslaissa vaadittu täysi korvaus. Kyse olisi siis ylikompensaatiosta. Tähän päätelmään johtaa ehdotettu lakiteksti: Lain tekstin mukaan 15 %:n korotus määrätään jo määritelmällisesti täyden korvauksen takaavan lunastuskorvauksen päälle (ks. Esityksen 29 § 1 momentti: "Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä (lunastuskorvaus)." sekä esityksen 38 a §: "Lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 15 prosenttia korotus."

Toisaalta, esityksen perusteluissa todetaan tarkoituksena olevan vähentää kiinteistöarviointimenetelmien soveltamiseen liittyviä epävarmuustekijöitä. Riskinä nykytilassa on esityksen mukaan täyden korvauksen vaatimuksen toteutumatta jääminen (s. 54 - 55, 38 a §). Esityksen tavoitteena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi (s. 1). Lisäksi sivulla 23 todetaan, että täyden korvauksen täyttymisen varmistaminen edellyttää korvausperusteiden tarkistamista arvioinnin epätarkkuuteen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Näiden perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että muutos olisi omaisuudensuojasäännöksen edellyttämä täyden korvauksen varmistamiseksi. Tällöin täyden korvauksen vaatimus edellyttäisi jonkinlaista kiinteistöarvioinnin teknisluonteista varmuuskorotusta, joka olisi tarpeen tehdä aina pakkotoimisissa lunastus- ja korvaustilanteissa.

Jos korotus on jotain "ylimääräistä" perustuslakiin nähden, on syytä ottaa huomioon, että muualla sektorilainsäädännössä voidaan jatkossa reagoida lunastuslain muutokseen. Sektorilaissa voidaan esimerkiksi säätää 15 %:n korotusta tarkoittavan lunastuslain pykälän (38 a §) soveltamatta jättämisestä. Jos taas 15 %:n säännön ajatellaan olevan välttämätön osa omaisuuden suoja, ei sektorilainsäädännössä ole samalla tavalla mahdollista säätää poikkeuksia 15 %:n säännön soveltamiseen. Esimerkiksi kulttuuriperinnön ja luonnon suojelussa on valtion budjettitalouteen liittyviä syitä, jotka kannustaisivat säätämään matalammasta korvaustasosta. Samoin kuntien talouden kannalta olisi tarkoituksenmukaista säätää maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvista lunastuksista siten, että korotusta koskevaa säännöstä (38 a §) ei sovellettaisi lainkaan. Tulevaisuudessa voisi syntyä painetta säännöksestä poikkeamiseen, jos budjettitalous kiristyy. Toisaalta, jos lunastuslaista alettaisiin laajamittaisesti poikkeamaan muussa lainsäädännössä, se voitaisiin kansalaisten keskuudessa tulkita väärin. Se voitaisiin tulkita siten, että näistä lunastuksista ei maksettaisikaan jatkossa täyttä korvausta. Tällainen viesti ei arviolta edistäisi kokemusta ympäristölainsäädännön korvaussäätelyn hyväksyttävyydestä.

Vaikutukset voivat olla monenlaisia, lisätieto Ruotsista voisi auttaa arvioinnissa

Lunastuslain uudistuksen valmistelun aikana on tullut esille useita ei-toivottaviakin vaikutuksia, joita ehdotetun 15 %:n korotuksen epäillään aiheuttavan. Esityksen vaikutusarviointiosioissa näitä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia jo kuvataankin pääpiirteissään. Ympäristöministeriön hallinnonalalla esimerkiksi seuraavia vaikutuksia pidetään mahdollisina:

- Uudistus vaikeuttaisi vapaaehtoisten kauppojen syntymistä. Maanomistajat eivät tekisi vapaaehtoisia kauppvoja lunastuksessa saatavan korkeamman hinnan toivossa. Kuntien ja muiden lunastajien maanhankinta vaikeutuisi ja pitkittyisi. Tämä hidastaisi myös julkisyhteisöjen hankkeiden, jotka palvelevat yleistä etua, etenemistä. Lisäksi hallinnolliset kustannukset lisääntyisivät lunastus- ja korvaustoimitusten määrän kasvaessa.
- Maanomistajat eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa, jos vapaaehtoiseen sopimukseen suostuneet maanomistajat saisivat pienemmän hinnan kuin ne, joiden korvaus määrättäisiin lunastustoimituksessa. Tämä näyttäytyy ristiriitaisena esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädännössä, jossa on vakiintuneesti korostettu vapaaehtoisten toimien ensisijaisuutta.
- Ehdotus voi lisätä lunastusmenettelyn käyttöä. Maapolitiikassa tavoitteena on, että lunastusta käytettäisiin vasta viimeisenä keinona ja tavoitteena on lunastusten määrän säilyminen nykyisellä maltillisella tasolla.
- Vakiokorotussäännöstä (+15 %) voisi aiheutua arvioitua suurempi lunastuskorvauksia korottava vaikutus. Kohteenkorvauksen perusteena käytettäisiin jatkossa mahdollisesti sellaisiakin vertailukauppahintoja, joihin on leivottu sisään 15 %:n korotus. Korotus olisi todennäköinen sisäänleivottuna erityisesti lunastusuhkaisten kauppojen hinnoissa, kuten raakamaakaupoissa. Jos lunastustoimituksessa tällaiset "korotetut" kauppahinnat muodostavat pohjahinnan, jonka päälle lunastuskorvausta korotetaan vielä 15 %:lla, on vaarana, että lunastuskorvauskorotus olisi tosiasiaa 15 %:akin suurempi. Tällaista tavoitetta uudistukselle ei ole asetettu.

- Lunastajan, esimerkiksi raakamaakaupoissa kunnan, kustannukset nousisivat. Lunastajien on varattava lisää rahaa maanhankinnan ja korvauskäsittelyiden budjetteihinsa, jotta ne voisivat toteuttaa hankkeitaan suunnitellusti.
- Muutoksilla voi olla valtion luonnonsuojelun ja kulttuuriperinnön suojelun kustannuksia lisäävä vaikutus, mikä aiheuttaa tarvetta suojeluun ja lunastuksiin käytettävissä olevan rahoituksen nostamiselle. Tasapuolisuusvaatimus ja avoimuus hinnoitteluperusteiden suhteen aiheuttavat paineen myös vapaaehtoisen suojelukorvauksen korotukselle.
- Muidenkin julkisyhteisöjen on suunnattava lisää varoja lunastuksiin. Varoja saadaan suuntaamalla tuloja muusta toiminnasta maanhankintaan. Valtio ja kunta voivat reagoida korottamalla veroja tai ottamalla lainaa. Vaihtoehtona on myös toiminnan supistaminen.
- Vaikutukset asuntopoliittisiin tavoitteisiin ovat arviolta paikallisia. Mahdollinen raakamaan hintojen nousu katoaa yleensä suhteellisen pienen osuutensa seurauksena markkinahintojen muutoksiin. Kiinteistöjen hintataso määräytyy markkinoilla kysynnän mukaan.
- Kunnille syntyy painetta nostaa tontinmyyntihintoja ja maankäyttömaksuja (markkinoiden salliessa). Muutoksen välillisenä vaikutuksena voi olla asuntojen hintojen nousu joillakin alueilla, kun rakennuttajat asuntojen myyjinä pyrkivät vyöryttämään korkeammat asuntotuotantokustannukset osaksi asuntojen kauppahintoja (markkinoiden salliessa).
- Asuntopoliitikassakin välilliset vaikutukset käyttäytymiseen ovat vaikeasti arvioitavissa. Pelkästään asian nouseminen keskusteluun ja muutokset lainsäädännössä vaikuttavat osapuolten toimintaan ja odotuksiin markkinoilla. Todennäköisesti pyrkimykset lisätä 15 % raakamaan "vanhoihin" hintoihin yleistyvät, lunastusmenettelyt yleistyvät ja myyjien neuvotteluasema paranee. Tämä voi heijastua yleiseen hintatasoon ja vaikuttaa tätä kautta asuntotonttien tuotantoon ja hintoihin. Merkittävin vaikutus voi olla neuvottelujen ja koko hankintaketjujen väliaikainen hidastuminen.
- Esitys voi sinänsä lisätä ympäristölainsäädännölle välttämättömien omaisuuden käytönrajoitusten hyväksyttävyyttä. Edellytyksenä on, että omistajat kokevat korotusprosentin takaavan riittävän korvauksen. Välillisesti tämä voisi lisätä omistajien halukkuutta saattaa alueitaan suojelun tai käytönrajoitusten piiriin.

Esityksessä tuodaan esille (s. 35), että Ruotsissa on otettu jo vuonna 2010 käyttöön vastaava, suuruudeltaan 25 %:n korotus lunastuskorvauksiin. Oletettavasti Ruotsista voisi siten saada tietoa uudistuksen vaikutuksista edellä kuvattuihin vaikutusketjuihin. Tällaisen lisäselvityksen hankkiminen ja tulosten esiin tuominen olisi tärkeää.

Esityksessäkin esiin tuodun vaikutusten arvioinnin epävarmuuksien vuoksi vaikutuksia olisi seurattava lain voimaantulon jälkeen. Kun vaikutusten arviointi on epävarmaa, korostuu jälkiarvioinnin rooli.

Esityksessä (s. 27) arvioidaan, että 15 %:n hinnankorotus siirtyisi vapaaehtoiisiin kauppoihin todennäköisesti vain osaksi, arviolta 7,5 %:n hinnankorotuksen verran (s. 27). Esityksessä olisi hyvä avata tarkemmin, mihin arvio perustuu. Yhtä johdonmukaiselta tuntuisi, että yksittäisessä neuvottelutilanteessa omistajalla olisi vahva asema ja että tämä voisi vaatia koko 15 %:n korotuksen siirtymistä kauppahintaan. Näin etenkin silloin, jos omistajalla ei olisi kiirettä saada omaisuuttaan lunastetuksi. Toisaalta, toisinaan lunastusuhka voi alentaa kiinteistömarkkinoilla maan arvoa tai rajoittaa sen nykykäyttöä siten, että maanomistaja haluaa itsekin nopeaa kaupantekoa.

Viittaukset lunastuslain korvaussäännöksiin ympäristöministeriön hallinnonalalla

Rakennetun ympäristön lainsäädäntö

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on useita säännöksiä, jotka tukeutuvat lunastuslain korvaussäännöksiin. Rakennetun ympäristön alalla lunastuslakia noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslain ja rakennusperinnön suojelemisen alalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 103 §:ssä säädetään yleisesti noudatettavaksi lunastuslakia maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä. Näistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 33, 43, 95 - 102, 104, 108, 140 ja 218 §:issä. Säännökset koskevat joko omaisuuden käytönrajoituksista määrättäviä haitankorvauksia, maaomaisuuden tai rakennuksen omistus- tai käyttöoikeuden lunastamista tai erityisen oikeuden lakkauttamista. Lisäksi lunastuslakia sovelletaan rasitetyyppisten oikeuksien perustamiseen maankäyttö- ja rakennuslain 160 - 164 §:ien soveltamistilanteissa. Lunastuslakia sovelletaan myös asema- tai yleiskaavan toteuttamista koskeviin korvaussopimuksiin lain 109 §:n mukaan sekä rakennussuojelusta maksettaviin korvauksiin lain 57 §:n mukaan. Kehittämiskorvauksen laskemisessa tontin arvonnousun arviointi tapahtuu noudattaen lunastuslain korvauksen perusteita koskevia säännöksiä (MRL 91 c §).

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvassa lunastamisessa noudatetaan eräissä tapauksissa myös kiinteistönmuodostamislaisissa säädettyjä korvaussäännöksiä. Tällainen sääntelytapa on valittu maankäyttö- ja rakennuslain 75 §:ssä, joka koskee ranta-asemakaavojen yhteiskäyttöalueita sekä lain 98 §:ssä, joka koskee tontinomistajan oikeutta lunastaa toiselle kuuluva rakennus tai lunastamalla lakkauttaa tonttia rasittava erityinen oikeus. Kiinteistönmuodostamislain korvauseriaatteita noudatetaan kiinteistönmuodostamislain puolella säädetyissä asemakaavan edellyttämissä rasitteissa (KML 154-156 §) ja tontinosan lunastuksissa (KML 62 a ja b §).

On huomattava, että edellä mainituissa pykälissä säädetään osin myös yksityisen maksuvelvollisuudesta toiselle yksityiselle tai julkisyhteisölle (91 c, 98, 109, 160-164 §). Kun esitettyä 15 %:n korotusta sovelletaan näissäkin tilanteissa, tarkoittaa se julkisyhteisöjen lisäksi yksityistenkin tahojen maksurasituksen kasvua nykyisestä.

Rakennusten suojelusta voi saada haitan tai vahingon korvausta rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 13 §:n mukaisesti. Siltä osin kuin erityissäännöksiä ei ole, noudatetaan korvauksen määräämiseen lunastuslakia (15 §).

Luontoympäristölainsäädäntö

Hallituksen esityksessä esiin tuotujen lakien lisäksi lunastuslakiin viitataan ympäristöministeriön hallinnonalalla laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004). Sen 28 a §:n mukaan korvaus ympäristötiedon keräämisestä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta määrätään lunastuslain mukaan.

Ulkoilulain ulkoilureittien osalta korvausten maksamisessa maanomistajalle säädetään sovellettavaksi yksityistielakia (8 §), jossa viitataan korvauksen määräämisen osalta kiinteistönmuodostamislakiin (YksTL 17 §).

Hallituksen esityksessä mainittujen lakien viittaukset lunastuslain korvaussäännöksiin koskevat sekä lunastustilanteita (ulkoilulain 17 §, maa-aineslain 8 §, erämaalain 8 §, luonnonsuojelulain 52 §) että haitan- ja vahingonkorvausten määräämistä (maa-aineslain 9 §, luonnonsuojelulain 53 §).

Ympäristönsuojelulainsäädäntö

Ympäristönsuojelulaissa ei viitata korvausten osalta lunastuslakiin vaan vesilakiin eräiden pakkotoimioikeuksiin liittyvien korvausten osalta (YSL 89 a §, 132 §). Vesilaissa on osittain omat korvaussäännökset, osittain siinä viitataan lunastuslain korvaussäännöksiin.

Oikeusjärjestelmän yhtenäisyys ja johdonmukaisuus

Käynnissä olevia ja tulevia säädöshankkeita ajatellen olisi tärkeää tietää, johtaisivatko sektorilakien korvaussäännösviittaukset lunastuslakiin jatkossa korkeampaan korvaustasoon kuin viittaukset esimerkiksi kiinteistönmuodostamislakiin. Lunastuslaki on pakkotoimikorvausten yleislaki, mutta lunastuslaki ei ole ainoa laki, johon korvausten osalta viitataan. Kuten edellä jo tuli esille, joissain säännöksissä viitataan korvausten osalta kiinteistönmuodostamislakiin, joissain esimerkiksi yksityistielakiin. Lisäksi sektorilaissa on voitu säätää korvausvelvollisuudesta erityissäännöksiin taikka määrittelemättä tarkemmin, mitä lakia korvauksen määräämiseen sovelletaan (esim. luonnonsuojelulain 55 § tai maankäyttö- ja rakennuslain 89 §).

Edellä kuvatusta korvaussäännösten viittausten hajautumisesta johtuen esityksessä olisi tuotava selkeästi esille, onko tarkoitus eriyttää pakkotoimilakien korvaustasot. Ehdotettu 15 %:n korotus koskisi vain lunastuslain mukaista pakkotoimikorvausta. Esimerkiksi rasitetyyppisistä oikeuksista maksettaisiin siten jatkossa korkeampia korvauksia lunastuslain mukaan kuin kiinteistönmuodostamislain mukaan.

Vakiokorotukseen perustuva sääntelytapa avaa tulevaisuudessa uusia sääntelymahdollisuuksia, joita ei ole vielä helppo ennakoida. Jos uudistuksen seurauksena on korvaustasojen hajautuminen lainsäädännössä, olisi sektorilaissa mahdollista valita usean vaihtoehdon välillä: esimerkiksi, on ratkaistava, viitataanko korvausten määräytymisen osalta lunastuslakiin vai kiinteistönmuodostamislakiin. Johdonmukaisuuden vuoksi voisi olla tarpeen muuttaa esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain rasitetyyppisiä oikeuksia koskevia korvaussäännöksiä (MRL 161 - 164 §) siten, että niissä viitattaisiin jatkossa kiinteistönmuodostamislakiin. Samoin tulevaisuudessa voi tulla tapauskohtaisesti harkittavaksi, olisiko muissakin korvaussäännöksissä tarkoituksenmukaisempaa viitata lunastuslain sijaan kiinteistönmuodostamislakiin. Yksi teoreettinen vaihtoehto olisi säätää sektorilaissa lunastuslain korvaussäännösten soveltamisesta siten, että ehdotettua 38 a §:ää korvauksen korottamisesta ei sovelleta. Näitä erilaisia mahdollisia vaikutuksia sääntelyyn olisi hyvä tuoda esityksessä esille.

Lainsäädännön systematiikka on ympäristöministeriön näkemyksen mukaan otettava huomioon korvaussääntelyssä. Osittain esityksessä on näin tehtykin, kun suhde joidenkin lakien

puolitoistakertaisen tai korkeimman käyvän hinnan takaavaan korvaussäännökseen on järjestetty säätämällä ehdotetun lunastuslain 38 a §:n soveltamatta jättämisestä. Systemin johdonmukaisuuden näkökulmasta 38 a §:n sääntelyn olisi ulotuttava muidenkin lakien vastaaviin pakkotoimikorvauksiin. Jos taas on tarkoitus säätää korotuksen käytöstä vain rajatummin tietyissä tilanteissa, olisi tuotava esille erottavat tekijät ja periaatteet. Tällaisiin periaatteisiin voitaisiin jatkossa lainvalmistelussa tukeutua, kun arvioidaan, mihin korvaussäännöksiin sektorilaissa pakkotoimioikeuksien osalta on tarkoituksenmukaista viitata. Jos tällaisia periaatteita ei nyt ilmaista, on vaarana, että korvaussääntely on viittaamisen osalta sattumanvaraista. Riskinä on, että lainsäädäntö näyttäytyy kansalaiselle epäyhtenäisenä ja epä johdonmukaisena.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (s. 73 ensimmäinen kappale) tuodaan esille, mitä yhdenvertaisuuden vaatimus merkitsee lunastuslainsäädännön (systemin) puitteissa. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely ei edellä todetut seikat huomioon ottaen johtane vielä siinä kuvattuun tavoitteeseen kiinteistöjen omistajien kohtelusta yhdenvertaisin perustein lunastustarkoituksesta tai lunastajasta riippumatta lunastuslainsäädännön puitteissa.

Yksittäisiä huomioita

31 §

Ehdotuksen 31 §:ssä on lause, jonka mukaan kohteenkorvausta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa osiossa (s. 70) todetaan, että ehdotettu muutos parantaisi omaisuudensuojaa. Näin ei kuitenkaan voitane sanoa, jos hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoon hankkeen vaikutusalueella on negatiivinen. Lunastushankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoon hankkeen vaikutusalueella voi olla negatiivinen esimerkiksi, jos hanke aiheuttaa ympäristöhaittaa, kuten melua tai muuta pilaantumisen riskiä (esimerkiksi lentokenttä).

40 §

Esityksen mukaan 40 §:ää muutettaisiin siten, että lunastustoimituksessa ei enää kaikissa tilanteissa varmistettaisi korvaussopimuksen lainmukaisuutta. Muutosta olisi hyvä käsitellä myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, koska muutos koskee pakkolunastusmenettelyä, jossa tältä osin luovuttaisiin virallisiperiaatteesta. Systemin kannalta on huomattava, että muutoksen seurauksena sääntely eroaisi kiinteistömuodostamislaista. Kiinteistötoimitusmenettelyssä on valvottava edelleen, että sopimus ei loukkaa kenenkään oikeutta (KML 97 a, 99, 133 a, 201 §).

42 §

Pykälän 1 momentin mukaan korvaus on ”--- määrättävä vähintään niin suureksi kuin täyden korvauksen on katsottava edellyttävän.” Sana vähintään on tarpeeton ellei tavoitella ylikompensaatiota.

84 §

Pykälän 2 momentissa on ehdoton kieltö, jonka mukaan tutkimustyön suorittamisesta ei saa aiheutua huomattavaa haittaa kiinteistön omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle. Pykälän 3 momentin mukaan tutkimuslupa on annettava tiedoksi näille tahoille, jos tutkimustyöstä arvioidaan

aiheutuvan kiinteistön tai oikeuden käyttämiselle merkittävää haittaa. Yleiskielessä huomattava ja merkittävä haitta vaikuttavat rinnasteisilta, eikä säännöksessä tavoiteltu haittojen aste-ero hahmotu helposti. Olisiko merkittävän haitan sijaan parempi puhua vähäistä suuremmasta haitasta?

95 §

Pykälässä säädetään käyttöoikeuden rajoituksesta, yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään myös termiä käytönrajoitus. Uutta termiä ei määritellä tarkemmin laissa tai perusteluissa. Perusteluissa todetaan, että säännös koskisi kaikenlaisia käytönrajoituksia. Ainakin perusteluissa olisi hyvä täsmentää vielä se, mitä käytönrajoituksella tyypillisesti tarkoitetaan tai ei tarkoiteta. Suhde lunastuslain 3 §:n 2 kohtaan (oikeuksien rajoittaminen lunastamalla) olisi hyvä selventää. Samoin olisi hyvä selittää perusteluissa, että käytönrajoituksella ei tarkoiteta rasitetyypisiä erityisiä oikeuksia, jotka myös ovat asialliselta luonteeltaan omistajan kiinteistön käyttöä rajoittavia.

YVA

Lisäksi ympäristöministeriö saattaa tietoonne, että lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki) on lailla 556/2021 lisätty uusi 29 a §, joka koskee lupaviranomaisen velvollisuuksia valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavissa hankkeissa. YVA-lain soveltamisalassa olevia hankkeita koskeviin lupalakeihin on lisätty viittaukset ko. uuteen pykälään.

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?

Ympäristöministeriö ei pidä lakien suhdetta täysin toimivana. Sektorilainsäädännön korvauksia koskevat viittaukset hajautuvat nykytilassa eri yleislakeihin (lunastuslain lisäksi mm. kiinteistönmuodostamislaki). Kun lunastuslaissa säädetään täydestä korvauksesta jatkossa uudella tavalla, on tarpeen pohtia, mihin korvauslakiin sektorilainsäädännössä on tarkoituksenmukaista viitata jatkossa. Tähän asti on voitu osin sattumanvaraisestikin viitata vaihtoehtoisin korvausmenettelylakeihin, erityisesti vahinkojen ja haittojen korvaamisen osalta. Korvaussäännöstöä tulisi tarkastella uudistuksessa kokonaisuutena, lakien rajat ylittäen. Tällä tavoin esityksessä on toimittukin osittain, vesilain ja eräiden muiden lakien korotetun lunastuskorvauksen osalta. Lakien keskinäisiä suhteita on käsitelty tarkemmin ympäristöministeriön lausunnossa.

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 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. Pidätekö mahdollisena, että mainitun lain nojalla myönnettyjä lupia olisi edelleen voimassa?

-

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Junnila Jaana
Ympäristöministeriö