

Oikeusministeriölle

Viite: Lausuntopyyntönnö 4.4.2019 VN/882/2018

Asia: Vantaan kaupungin lausunto lunastuslakityöryhmän mietinnöstä

Vantaan kaupunginhallitus kiittää oikeusministeriötä saadessaan lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Aluksi

Vantaan kaupunki toteaa, että se ei ole havainnut sellaisia oikeudenloukkauksia, oikeusturvaongelmia tai muitakaan epäkohtia voimassaolevan lunastuslain soveltamisessa, joiden perusteilla lunastuslain muuttaminen olisi tarpeellista. Näin erityisesti tilanteessa, jossa myös koko maankäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön (maankäyttö- ja rakennuslaki) uudistaminen on vireillä. Lunastuslaki on yli 40-vuotisen voimassaolonsa aikana osoittanut toimivuutensa. Myös oikeuskäytäntö on muokannut korvauskäytäntöjä, jotka ovat nykyisin vakiintuneita ja ennustettavia.

Lunastuslakityöryhmä toteaa, että lunastuslailla on useita liittymäkohtia muihinkin lakeihin mutta se ei toimeksiantonsa ja käytettävissään olleen ajan puitteissa ole laatinut ehdotuksia näihin. Tämäkin tukee näkemystä, jonka mukaan lunastuslakia ei tulisi muuttaa esitetyillä pienillä, mutta sitäkin merkittävämmillä muutoksilla, vaan lunastuslakiin tehtävät muutokset tulisi kytkeä osaksi suurempaa kokonais-tarkastelua. Tällöin käsiteltäväksi nousevat ainakin luovutusvoiton verottamiseen liittyvät säännökset. Luovuttajahan saa jo nykyiselläänkin merkittävää verohuojen-nusta luovuttaessaan kiinteää omaisuutta lunastusmenettelyn kautta.

Esitetyissä muutoksissa on kunnan kannalta kaksi erityisen suurta huolta aiheuttavaa seikkaa. Toinen on niin sanotun arvonleikkaussäännösten poistaminen ja toinen on lunastuskorvaukselle asetettava kategorinen korvauksen korottaminen.

Arvonleikkaussäännösten poistamisesta

Lunastuslain korvausjärjestelmä perustuu täyden korvauksen periaatteelle. Näin oli myös lunastuslakia edeltäneen pakkolunastuslain v. 1898 periaatteena. Lunastuslain 30.1 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Korvauksen määräämistä koskevilla säännöksillä tähdätään siihen, että luovuttajan menetykset hyvitetään siten, että luovuttajan varallisuusasema säilyy entisellään lunastuksesta huolimatta.

Edellä lausuttu on vanhastaan tarkoittanut sitä, että hankkeen, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei tule vaikuttaa lunastuskorvaukseen korottavasti eikä alentavasti. Perustuslakivaliokunta kävi lunastuslakia säädettäessä arvonleikkaussäännöstöstä perusteellista keskustelua (PeVM 14/1977 vp). Se päättyi tuolloin luovuttajan oikeusturvanäkökohdista esittämään säädettäväksi tulevan kaavoituksen tuoman ar-

vonnousun osalta lunastuslain 31.3 §:ssä ilmenevää arvonnousun leikkaamista enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

Arvonleikkaussäännöstö on asiaa sivuavista lainsäädäntömuutoksista, lähinnä maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvästä niin sanotusta kehittämiskorvaussäännöstöstä, huolimatta edelleen erittäin tarpeellinen jo pelkästään olemassaolollaan. Mikäli arvonleikkaussäännöstö päädytään poistamaan, on vaarana vähintäänkin kaavoitusprosessien merkittävä pidentyminen, kunnan hankkiessa kaavoitettavan maan omistukseensa ennen sen kaavoittamisen käynnistämistä. Tämä olisi vastoin muun lainsäädännön kehittymistä pikemminkin kaavoitusta nopeuttavaan suuntaan. Lisäksi poistaminen saattaisi aiheuttaa epätoivottavaa yhdyskunnan pirstaleista kehittymistä, mikäli alueita kaavoitettaisiin pienin palasin. Edelleen säännöstön poistaminen vaarantaa maanomistajien yhdenvertaista kohtelua joidenkin suostuessa vapaaehtoiisiin luovutuksiin ja toisten taas itsepintaisesti kieltäytyessä luovutuksista.

Lunastuslakityöryhmäkin toteaa arvonleikkaussäännöstön olevan ennen kaikkea yhteiskuntapoliittinen arvovalinta. Mille taholle kuuluu tulevasta kaavoituksesta eli yhdyskunnan kehittymisestä aiheutuva arvonnousu? Kuuluuko se sattumanvaraisestikin alueella maata omistavalle taholle vai yhdyskunnan kehittymistä toimillaan edesauttavalle kunnalle?

Lunastuskorvauksen säännönmukainen korottaminen

Säädettäväksi esitettävässä 38 a §:ssä määrättäisiin lunastuskorvaukselle prosenttimääräinen korotus. On selvää, että tällainen säännös romahduttaisi kunnan vapaaehtoiisiin kaappoihin perustuvan maanhankinnan. Pahimmillaan säännös aiheuttaisi jatkuvasti kohoavien kauppahintojen lumipalloefektin.

Vantaan kaupunki tekee vuosittain useita, jopa kymmeniä, vapaaehtoisia kauppoja maa-alueista, joihin voisi tulla kohdistumaan niin sanottu velvollisuuslunastus. Alueet ovat asemakaavan mukaisia yleisiä alueita tai yleiskaavassa osoitettu virkistys- ja suojelutarkoituksiin. Rationaalinen toimija ei myisi alueitaan, mikäli sen olisi mahdollista saada käypää hintaa korkeampi rahamäärä alueistaan lunastusmenettelyn kautta. On huomattava, että kunnan maksettaviksi tulisivat lunastuskorvauksen lisäksi myös lunastustoimituksen kustannukset. Säännös lisäisi merkittävästi kunnan maanhankintamenoja sekä byrokratiaa lisääntyvien lunastustoimitusten ja niihin liittyvien muutoksenhakuprosessien myötä. Kunnan maanhankinnan painopisteen ohjaaminen lunastusmenettelyn käyttämisen lisäämiseen ei ole perusteltua.

Säännöstä on perusteltu arviointiepätarkkuudella. Valittu keino ei poista arviointiin liittyvää epätarkkuutta. Keinoina arvioinnin tarkkuuden parantamiseksi tulisivat kyseeseen arviointiin liittyvän perustutkimuksen kehittäminen sekä ennen kaikkea kauppahintarekisterin parantaminen.

Lopuksi

Vantaan kaupunginhallitus toteaa esitettyjen muutosten olevan kielteisiä kunnalle. Mietinnössä todetaan kuntataloudellisten vaikutusten arvioimisen olevan erittäin vaikeaa eikä niihin ole otettukaan lainkaan kantaa. Vaikutusten suunta sen sijaan on kuntataloudelle ainoastaan negatiivinen.

Tämänhetkisessä tilanteessa, jossa on käynnissä maankäyttö- ja rakennuslain konaisuudistus, ei esitettyihin muutoksiin tule ryhtyä.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS

Alla on kootusti lausuntopyynnön osana olleet yksityiskohtaisemmat kysymykset ja niihin esitettävät vastaukset.

Korvauserusteiden tarkistukset

Pidätkö työryhmän ehdotuksia perusteltuina ja tarpeellisina täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi? (Vastausvaihtoehdot: kyllä/ei/en osaa sanoa)

Ei

Muut huomionne:

Voimassaolevan lunastuslain säännökset turvaavat luovuttajan oikeuden täyteen korvaukseen. Myös oikeuskäytäntö osoittaa tämän.

Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Pidätkö lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta tarpeellisena täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen kannalta? (Vastausvaihtoehdot: kyllä/ei/en osaa sanoa)

Ei

Kuinka suuri korotuksen tulisi olla arvon määrittämiseen liittyvien epävarmuuksien poistamiseksi?

0 %

Miten arvioitte korotuksen vaikuttavan lunastajan mahdollisuuksiin hankkia alueita vapaaehtoisin kaupun ja vaikuttaako korotus vapaaehtoisissa kaupoissa maksetta-viin hintoihin?

Lunastamisen yhteydessä maksettava käypää hintaa korkeampi korvaus johtaisi kaupungin osalta vapaaehtoisen kaupankäynnin loppumiseen käytännössä kokonaan. Kaupungin kehittämiseen sekä suojele- ja virkistystarkoituksiin tarvittava maa tultaisiin jatkossa hankkimaan lunastusmenettelyllä. Esitetty muutos lisäisi täten merkittävästi maanmittauslaitoksen ja valitusten lukumäärän lisääntyessä myös oikeuslaitoksen resurssitarpeita.

Lunastusmenettely korvauskorotuksineen lisäisi maakeinottelua ja johtaisi jatkuvasti kohoavaan maan hintaan.

Muut huomionne:

Kategorisen korvauksen korottamisen sijaan tulisi ensisijaisesti pyrkiä edistämään arviointipäätarkkuuden vähentämiseen tähtääviä toimia. Näinä tulisivat kysymykseen ainakin arviointiin liittyvän perustutkimuksen kehittäminen sekä ennen kaikkea kaupahintarekisterin parantaminen.

Lunastuskorvauksen tallettaminen

Tämän väliotsikon alla esitetyt kysymykset on suunnattu erityisesti lunastajille, Maanmittauslaitokselle ja aluehallintovirastoille.

Pidättekö tallettavan lunastuskorvauksen minimimäärää ja ehdotettua 1 000 euron alarajaa perusteltuna ratkaisuna? (Vastausvaihtoehdot: kyllä/ei/en osaa sanoa)

Kyllä

Jos talletettavan korvauksen minimimäärä olisi 1000 euroa, kuinka suuri määrä talletuksia jäisi vuosittain tekemättä?

Vantaan kaupunki on viime vuosien saatossa lunastanut useita yhteisiä alueita. Varsinkin näiden osalta tallettamiseen liittyvät järjestelyt ovat olleet huomattavan työllistäviä, korvaussummien ollessa omistaja- ja kiinteistökohtaisesti hyvin pieniä, useimmiten vain joitakin euroja.

Esitettävän muutoksen johdosta jäisi vuosittain joitakin talletuksia tekemättä.

Kuinka arvioitte lunastuskorvauksen tallettamista koskevaan sääntelyyn ehdotettujen muutosten vaikuttavan työmääräänne?

Jonkin verran vähentävästi.

Muut huomionne:

Tallettamiseen liittyvät järjestelyt tulisi saattaa sujuvammiksi.

Arvonleikkaussääntelyn poistaminen

Tämän väliotsikon alla esitetyt kysymykset on suunnattu erityisesti kunnille.

Miten arvioisitte ehdotetun arvonleikkaussääntelyn poistamisen vaikuttavan kuntanne harjoittamaan maapolitiikkaan, ottaen huomioon, että lunastamisen edellytyksiin ei esitetä muutoksia?

Mietinnössä esitetään väite, että arvonleikkaussäännösten poistaminen edistäisi kunnan halukkuutta valita perinteisen, vapaaehtoisen raakamaan hankintaan ja oman maan kaavoittamiseen perustuvan maapolittisen toimintatavan asemasta maankäytösopimuksiin perustuva toimintatapa.

Kunnan oman maan kaavoittamisella on erittäin merkittävä vaikutus asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä viimekädessä kunnan veroasteeseen. Edelleen oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun sekä monipuolisuuden liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Arvonleikkaussäännösten poistaminen vaikeuttaisi oleellisesti kunnan maankäytön järjestämistä terveeseen kuntatalouden ja kuntalaisten kohtuullisten elinkustannusten lähtökohdista.

Arvonleikkaussäännöstö antaa kunnalle myös liikkumavaraa ajoittaa maanhankintaa muuttuvien maankäyttötarpeiden seurauksena. On selvää, että kaavoitusprosessit pidentyisivät kunnan maanhankinnan aikaistumisen ja vaikeutumisen johdosta.

Miten arvioisitte arvonleikkaussääntelyn poistamisen vaikuttavan raakamaasta maksettavaan yleiseen hintatasoon?

Raakamaan hintataso nousisi, kun hinnoitteluun tulisi mukaan enemmän spekulatiivista maan tulevasta arvosta, jota ei olisi mahdollista leikata. Maan yleinen hintataso kohoaisi väijäämättä ja peruuttamattomasti.

Muut huomionne:

Arvonleikkaussäännösten tarkoituksena on poistaa spekulatiivista arvonnousua asemakaavoitettavaksi tulevan tai hiljattain tulleen maan osalta. Arvonnousun leikkauksella parannetaan maanomistajien yhdenvertaisuutta, kun asemakaavoituksesta ei tule maanomistajille arpajaisia maankäyttömerkintöjen osalta. Yhdenvertaisuutta parantaa ennen kaikkea se, että kunta pyrkii hankkimaan asemakaavoitettavan maan omaan omistukseensa ennen sen kaavoittamista. Tässä maanhankinnassa arvonleikkaussäännöstöllä on merkittävä asema.