

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

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

Aluksi

Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan lunastuslain korvausperusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän ehdotuksen (OM 2019:12) mukaisesti. Lisäksi omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.

Esitysluonnos vaarantaisi toteutuessaan merkittävällä tavalla vapaaehtoiisiin kauppoihin nojaavan kunnan maanhankintapolitiikan ja siirtäisi maanhankinnan painopistettä lunastamiseen.

Seuraavassa Vantaan kaupungin kannanottoja valittuihin muutosesityksiin.

Markkina-arvoa vastaava täysi korvaus

Esitysluonnoksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin voimassa olevan 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 omaisuuserän 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.

Lunastuskorvauksen säännönmukaisesta korottamisesta

Esitysluonnokseen sisältyy kunnan näkökulmasta erittäin ongelmallinen uusi 38 a §, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Tältä osin esitysluonnos 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

erittäin tarkoin arvioitavissa ja joissakin tapauksissa jopa korvattavissa esimerkiksi kuittien perusteella.

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 25 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa korvausta enemmän. Lisäksi maanomistajan mahdolliset asianhoitokulut ja korvausten korot tulisivat aina lunastajan maksettaviksi.

Jotta mahdollisesti jo vuosia neuvotellun kaupan saisi päätökseen, olisi kunnan käytännössä maksettava vähintäänkin esitetty 25 % enemmän kuin kohteen markkina-arvo on. Tästä muodostuisi uusi markkina-arvo, jota käytettäisiin vertailukauppana seuraavissa kaupoissa. Näin syntyisi jatkuva hinnankorotuskierre, jossa maanomistajan kannattaa aina odottaa muiden tekemiä kauppvoja, joissa markkina-arvoa on jo nostettu, eikä maanomistajan ole käytännössä milloinkaan mielekästä myydä kiinteistöään kunnalle vapaaehtoisella kaupalla. Tämä johtaisi kunnan maanhankinnan painopisteen siirtymiseen lunastamiseen, lunastustoimitusmäärien merkittävään kasvuun ja ilman resurssien lisäyksiä mm. maanmittauslaitokselle lunastuspäätösten viivästymisiin pahimmillaan vuosilla.

Mikäli vapaaehtoisia kauppvoja saataisiin kuitenkin syntymään, olisi 25 % 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 25 % 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 infran ja lähipalvelujen kustannustehokasta järjestämistä. Tältä osin esitys on ristiriidassa muun muassa ilmastomuutoksen ehkäisyyn liittyvien tavoitteiden kanssa, jotka pyrkivät edesauttamaan yhdyskuntarakenteen tiivistymistä. Kunnan oman maan kaavoittamisella on ratkaiseva vaikutus asemakaavoituksen 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.

Esitysluonnoksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa tulisi käytännössä jopa estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa maan hintaa jatkuvasti ja kertaautuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastusten seurauksena. Mikäli kunta haluaisi estää esitysluonnoksen haitalliset kertaantuvat vaikutukset maanhinnan jatkuvaan kohoamiseen, kunnan olisi järkevää vapaaehtoisen maanhankinnan sijaan lakiesityksen voimaantulon jälkeen hankkia raakamaata ja yleisiä alueita ainoastaan lunastusmenettelyllä sekä sopivissa tapauksissa etuosto-oikeutta käyttämällä. Tällöin esitetty 25 %:n korotus lunastuskorvaukseen markkinahinnan päälle voisi jäädä lähes kertaluontoiseksi kyseisellä alueella.

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.

Muita taloudellisia näkökohtia

Esitysluonnoksessa markkina-arvon päälle maksettavaa korvauksen korotusta ei ole arvioitu EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta. Valtiontukisäännöstö tulisi arvioitavaksi kunnan hankkiessa maata yrityksiltä markkina-arvon ylittävin hinnoin välttyäkseen lunastamiselta.

Ruotsi on esitysluonnoksen mukaan ainoa vertailumaa, jossa on otettu käyttöön säännönmukainen korotus markkina-arvoiseen lunastuskorvaukseen. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan lainkaan selvitetty ao. korotuksen vaikutuksia ruotsalaisiin maa- ja asuntomarkkinoihin eikä seurannaisvaikutuksia yhteiskunnan kehitykseen ja toimintaan. Ruotsin kauppahintarekisterissä on myös mahdollista eritellä kaupat, joiden hinnoissa on maksettu markkina-arvon ylittävää preemiota lunastuksen välttämiseksi. Tällä voitaneen jossain määrin ehkäistä markkina-arvon ylittävien kauppahintojen kerrannaisvaikutuksia. Suomessa tällaista tietosisältöä ei kauppahintarekisterissä ole.

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

Esitysluonnoksen mukaan markkina-arvon päälle maksettavan 25 %:n korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Tällöin on jäänyt huomioimatta 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 kauppvoja vuosittain, jolloin niiden tuottamaa hinta-aineistoa tarkastelemalla ja paikalliset olosuhteet tuntemalla on arviointi hyvinkin tarkkaa. Vantaan pienipiirteinen ja yksityiskohtainen yleiskaava on vuosien aikana vaikuttanut voimakkaasti maanhintoihin eriyttämällä siinä eri käyttötarkoituksiin osoitettujen alueiden hintatasot toisistaan. Alueista tehdyt kaupat sekä myös toimitus- ja oikeuskäytännöt ovat vahvistaneet hintatasot. Nämäkään seikat eivät puolla lunastuskorvauksen säännönmukaista korottamista.

Vaihtoehtoja korvauksen korottamiselle

Yksi keino arviointiepävarmuudesta johtuvan riskin pienentämiseksi olisi kauppahintarekisterin tietosisällön parantaminen. Kauppajien 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 vertailukauppajien analysointiin, ja suurimmat arviointiepävarmuudet liittyvätkin lunastettavaa kohdetta vastaavien vertailukauppajien löytämiseen ja valintaan. Arviointikoulutuksen kehittämiseen tulisi panostaa.

Maanomistajan varallisuusaseman pysyminen ennallaan lunastuksen jälkeen on ollut lunastuslain kantavia periaatteita. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määrittämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. 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. Esitysluonnoksessa 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 vapauttaa lunastuskorvaus veronalaisuudesta kokonaan. Tätä näkökohtaa on tuotu jo aiemmin esiin lunastuslain tarkistamistarpeita selvitettäessä. Esitysluonnoksessa lunastuskorvauksen verotuskohtelua koskevia ratkaisuja ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena ryhtyä valmistelemaan muusta verotuslainsäädännöstä erillään, minkä vuoksi esityksessä on päädytty tarkistamaan ainoastaan lunastuslain korvausperusteita. Mitään varsinaista estettä hyvin pienimuotoiseen verosäännösten muuttamiseen ei ole esitetty. Verotuskohteluun puuttuminen kuitenkin poistaisi esimerkiksi luovuttajan mahdolliseen epäedulliseen ja luovuttajan tahtotilasta riippumattomaan luovutusajankohtaan liittyviä epävarmuuksia. Lunastuskorvauksen verovapauden fiskaalinen vaikutus valtiontalouteen voidaan arvioida merkityksettömäksi.

Korvauksen säännönmukaisen korotuksen 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 ja muutoin noudatetaan lunastuslaissa säädettyjä korvausperusteita.

Puolustuslunastuslain esitöiden (HE 224/1996, s. 2) 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 ”eli käypien hintojen ylempää keskitasoa.” 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. Lisäksi perusteluissa tuodaan merkittävänä tekijänä esiin kielteisten asenteiden syntymisen ehkäisy lunastusten yhteydessä. Edellä mainittu säännös ja sen perusteet toimisivat sellaisinaan myös kunnan ollessa lunastajana.

Kuriositeettina voidaan todeta, että esitysluonnoksessa (s. 78) esitetään muutettavaksi edellä mainittua kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi säädetyn lain 4 §:ää siten, ettei sitä kuitenkaan tulisi koskemaan lunastuslain korvausta koskeva 25 %:n korotuspykälä. On siis pääteltävissä, että esitysluonnoksenkin mukaan korkein käypä hinta lunastuskorvauksen perusteena on hallitusohjelmakirjauksen mukaisen omaisuudensuojan vahvistamisen tyydyttävä taso.

Se, että hallitusohjelmassa erikseen halutaan vahvistaa omaisuudensuojaa korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia, ei voi olla perusteena 25 %:n korotuspykälän soveltamiselle ainakaan kunnan ollessa lunastajana.

Arvonleikkaussäännösten ja lunastuslain 36 §:n poistamisesta

Arvonleikkaussäätelyn (LunL 31.2–3 §) kumoamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia tilanteessa, jossa kunta hankkii yhdyskuntarakentamiseen tarvitsemansa maan omistukseensa riittävän aikaisessa vaiheessa, eli ennen alueen asemakaavoituksen käynnistämistä. Toki säätelyn poistaminen voi joissain harvalukuisiksi arvioituissa tapauksissa johtaa tietyn alueen asemakaavoituksen käynnistämisen lykkäämiseen maan etukäteen hankkimiseksi kunnalle tai epäedulliseen yhdyskuntakehitykseen kaavoituksen suuntautuessa toisaalle.

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 tonteillaan 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.

Lopuksi

Vantaan kaupungilla ei ole tiedossa voimassa olevaan lunastuslakiin liittyen sellaisia merkittäviä oikeudenloukkauksia, jotka edellyttäisivät esityksen mukaisesti lunastuskorvaukselle säännönmukaisen korvauksen korotuksen säätämistä ainakaan kunnan ollessa lunastajana. Myöskään lunastustoimitus- tai oikeuskäytännöt eivät tällaisia paljasta.

Suomessa on parhaillaan vireillä monia muitakin lainsäädännön uudistamishankkeita. Lunastuksen yleislaila, lunastuslailla, on erittäin merkittäviä yhtymäkohtia muiden lakien nojalla toimeenpantaviin toimituksiin. Lunastuslakia ei tulisi uudistaa huomioimatta muuta lainsäädäntöä, vaan olisi tärkeää arvioida uudistamisen kokonaisvaikutuksia muihin lakeihin ja lakiuudistuksiin peilaten.

Vantaan kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä kunnan maanhankinnan turvaamiseksi ja vapaaehtoisten kauppojen säilyttämiseksi kunnan ensisijaisena maanhankintakeinona.

Tavoite maanomistajan oikeusturvan parantamisesta on kannatettava ja siihen voitaisiin päästä paremmin vaarantamatta kuntien maapolitiikkaa Vantaan kaupungin tässä lausunnossa esittämillä keinoilla: lunastuskorvauksen verokohtelua tarkastelemalla tai lunastuskorvauksen määrittämisellä korkeimman käyvän hinnan mukaan.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS