

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö (VN/25637/2023)

Porvoon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoa pyydetään lausuntopalvelun kautta 16.8.2024 mennessä. Porvoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Porvoon kaupunki katsoo, että toteutuessaan lakiesitys tyrehdyttäisi vapaaehtoiisiin kauppoihin perustuvan maanhankinnan ja aiheuttaisi kunnille merkittäviä taloudellisia haasteita, hidastaisi yhdyskuntien rakentumista sekä puuttuisi kunnan itsehallintoon maapoliittisessa toiminnassaan.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tavoittelee nopeampia kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Tarkoitus on saada Suomeen suuria elinkeinohankkeita ja erityisesti puhtaan siirtymän suuria investointeja. Tyypillisesti nämä hankkeet edellyttävät suuria maa-alueita, joita repaleisen maanomistuksen Suomessa saadaan hankkeiden käyttöön nopeasti vain siten, että kunnat tarjoavat näitä alueita toimijoille rinnan kaavoitus- ja lupaprosessien aikana. Nopeilla kaavoitus- ja lupaprosesseilla ei ole merkitystä, jos hankkeet joutuvat neuvottelemaan ja viemään lävitse kaavoitusprosesseja kymmenien maanomistajien kanssa tai vaihtoehtoisesti kuntien maanhankinta kestää vuosia lunastuslupien ja lunastustoimitusten ruuhkautuessa.

Hallituksen esitys lunastuslain muuttamisesta pohjaa vaillinaiseen tietoon

Porvoon kaupunki katsoo, ettei hallituksen esitysluonnoksessa eikä sen taustaselvitystä varten tehtyä työryhmämietintöä laatiessa olla otettu huomioon kunnissa tapahtuvia lunastuksia sekä niistä aiheutuvia heijastusvaikutuksia yhdyskuntien kehittämisen tehokkuuteen, aikatauluun ja kustannuksiin riittävällä tavalla. Erityisen ongelmalliseksi Porvoon kaupunki katsoo hallituksen esityksessä mainitun 25 % prosenttikorotuksen lunastuksissa määrättävistä korvauksista, sillä jo nyt täyden korvauksen periaate toteutuu lunastuslain piirissä tapahtuvissa lunastuksissa.

Lunastuskorvaukselle maksettavaa tasokorotusta on perusteltu lunastuksissa aiheutuneella arviointiepävarmuudella. Esityksessä on todettu, että arvioinnin epävarmuus on välillä 10 % - 50 %, ja päätynyt 25 % esittämättä tarkempia perusteita. Akateemisessa tarkastelussa tyypillinen arviointiepävarmuus liikkuu 10 % kohdilla. 25 % arviointitarkkuus on käytössä vain erityiskohteissa, joista ei ole vertailukauppa-aineistoa saatavilla. Kehittyvillä kaupunkiseuduilla tapahtuvien runsaiden kauppamäärien takia ei arviointiepävarmuus nouse lähtökohtaisesti 25 prosenttiin, saati tätä korkeammaksi. Tämän vuoksi Porvoon kaupunki katsoo, ettei kaupungin hakemissa lunastustoimituksissa ole riskiä sille, ettei täyden korvauksen periaate toteutuisi arviointiepävarmuudesta huolimatta. Useimmissa kaupungin hakemissa lunastustoimituksissa korvaus määrätään raakamaan hintatasoon, joka on kaupungissa johdonmukainen ja vakaa, mahdollistaen näin maanomistajien välillä tapahtuvan yhdenvertaisen kohtelun. Toisaalta lunastustoimikunnan määräämät lunastuskorvaukset ovat useimmiten määrätty korkeimpien vertailukauppojen sekä yläkvartiilissa liikkuvien hintojen mukaan, todennäköisesti täyden korvauksen periaatteen varmistamiseksi. Täten arviointiin sisältyvä epävarmuus käytännössä tälläkin hetkellä menee lunastajan maksettavaksi, ilman lakiin perustuvaa kiinteää prosenttikorotusta.

Esityksen taustana todetaan myös, että lunastuslain nojalla toteutettavien hankkeiden taloudellinen merkitys lunastajalle on kasvanut. Kuitenkin esityksen suurimmat vaikutukset koituisivat kuntien maapoliitikalle ja taloudelle. Esimerkiksi Porvoossa etenkin pientaloalueiden kaavoittaminen ei laskelmien mukaan tuota nykyiselläkään raakamaan hintatasolla tuottoa kaupungille, ja tasokorotuksen myötä kaavatalous muuttuu entistä huonommaksi.

Lunastuskorvauksen korottamisen vaikutukset

Ensisijaisena muutosvoimana lunastuskorvausten tasokorotukselle voidaan nähdä suurten tuuli- ja aurinkovoimahankkeiden aiheuttamat johtoaluelunastukset, joista määrätty korvaukset eivät ole vastanneet maanomistajien kokemusta menetyksistä. Esitetty 25 % tasokorotus ei valitettavasti korjaa tätä ongelmaa, vaan se aiheuttaa kunnan maapolitiikan harjoittamiselle merkittäviä haittoja.

On todennäköistä, että tasokorotuksen toteutuessa ehdotetun kaltaisena, on sillä selvä vaikutus kunnan tekemiin vapaaehtoiisiin kauppoihin, ja sitä myötä tonttitarjontaan. Korotuksen myötä maanomistajan kannattaa aina vaatia kuntaa lunastamaan alue, sillä tällöin maanomistaja saa tasokorotuksen verran korkeamman korotuksen itselleen. Tämä johtaa siihen, että kuntien on lähtökohtaisesti suostuttava tasokorotuksen verran suurempiin kauppahintoihin, jotka muodostavat uuden kauppahintatason niiden päätyessä vertailukauppa-aineistoon, joiden pohjalta kiinteistön kauppoja tehdään tulevaisuudessa. Näin syntyy alati kasvava korotuksien kierre sekä kauppojen määrällinen tyrehtyminen maanomistajien odottaessa alati kasvavia hintoja.

Hallituksen esitys on ottanut vaikutteita Ruotsista, jossa lainsäädännössä on määrätty 25 % tasokorotus lunastuskorvauksiin. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa maanomistaja, joka luovuttaa kunnalle maata, maksaa alhaisempaa myyntivoitonveroa luovutuksestaan. Ehdotettu tasokorotus siis parantaisi maanomistajan saamia korvauksia Ruotsia enemmän. Muualla Euroopassa vastaavalle korotukselle ei ole nähty tarvetta.

Kuntaliiton vuonna 2024 tilaamassa selvityksessä selvisi, että Ruotsissa tehty tasokorotus on siirtynyt vapaaehtoiisiin kauppoihin täysimääräisesti kauppojen syntymiseksi. Ruotsissa hintakorotukseen ei ole syntynyt selvityksen perusteella nousevien kauppahintojen kierrettä paikallisen kauppahintarekisterin mahdollistaessa lisäkauppahinnan erillisen kirjaamisen. On selvää, että hallituksen ehdottaman tasokorotuksen toteutuessa vastaava järjestely on ehdottoman välttämätön myös Suomessa ja selvitetävä ja mahdollistettava rekisteriä ylläpitävältä Maanmittauslaitokselta ennen lainsäädännön voimaan saattamista ehdotetun kaltaisena.

Korotuksen taloudelliset vaikutukset kaupungin talouteen

Kuntaliiton mukaan kunnat käyttävät tällä hetkellä maanhankintoihin keskimäärin noin 160 miljoonaa euroa vuodessa. Porvoon kaupunki on vuosina 2019 – 2023 hankkinut keskimäärin 92,6 ha maata vuosittain ja käyttänyt vuosittain näiden hankkimiseen 1,87 miljoonaa euroa. Ehdotetun korotuksen siirtyessä hyvin todennäköisesti suoraan maksettaviin kauppahintoihin, vaikutus kunnille olisi vuositasolla 40 miljoonaa euroa, ja Porvoolle vajaa puoli miljoonaa euroa vuodessa huomioimatta korotuksen aiheuttamaa nousukierrettä. Summa vastaa Porvoon osalta melko tarkalleen yhtä prosenttia valtion tilittämistä valtionosuuksista. Taloudellisen vastuun lisääminen tilanteessa, jossa kuntien valtionosuuksia on pienennetty merkittävästi, tulisi tilanne heijastumaan hitaampiin maankäytön hankkeisiin, tonttien luovuttamiseen sekä sitä kautta myös kohonneisiin asumiskustannuksiin. Lakimuutos aiheuttaisi siten myös painetta kunnissa nostaa kunnallisveroprosenttia.

Hallituksen esityksessä on arveltu tuomioistuimiin menevän jatkossa vähemmän kuntien lunastusasioita esitetyn korotuksen takia. Tätä arviota ei voida pitää oikeana. Tasokorotuksen aiheuttama lunastustoimitusten lisääntyminen tulisi väistämättä heijastumaan myös lunastuksien käsittelyyn maa- ja korkeimmassa oikeudessa. Tätä seikkaa tukevat MML:n tilastot, joiden mukaan MRL:n mukaisten lunastusten valitusmäärät ovat pysyneet samansuuruisina suhteessa vireille tulleisiin lunastustoimituksiin. Erityisesti ns. raakamaan lunastukset voidaan katsoa päätyvän säännönmukaisesti eri valitusasteisiin.

Huomionarvoista tässä hallituksen esityksessä on myös se, että tavoitteistaan huolimatta se vie Suomen lunastuskäytäntöä eurooppalaisen kehityksen vastaisesti pois vapaaehtoisista kaupoista

kohti raskainta menettelyä, eli lunastusta, tarjoamalla korotetun lunastuskorvauksen. Porvoon kaupunki on kokenut tärkeänä sen, että maanomistajien kanssa on ensisijaisesti neuvoteltu vapaaehtoisista kaupoista ja haltuunotoista, ja pyritty hyvässä yhteisymmärryksessä sopimaan asioista. Lunastuksiin on menty lähinnä vain, kun vapaaehtoiseen sopimukseen ei olla päästy tai sopimukseen pääseminen on ollut muutoin hankalaa, esim. järjestäytymättömien osakaskuntien kanssa. Lunastus on myös raskas prosessi molemmille osapuolille. Tilanne, jossa yhä suurempi osuus maanhankinnasta tapahtuisi lunastusten kautta, ei siten ole kummallekaan osapuolelle mielekäs.

Lisäksi lunastustoimitusten toimituskustannukset ovat tuhansia, jopa kymmentuhatta euroa, toimitusta kohden. Tämän lisäksi kaupungin työaikaa kuluu esim. toimitukseen osallistumiseen, selvityksiin ja vastineiden laatimiseen. Kokonaisuudessaan lunastustoimituksilla hankittu maa vie enemmän työaikaa ja siten lisää kustannuksia verrattuna vapaaehtoiisiin kaappoihin.

Lunastuslain tasokorotuksen aiheuttamat seurannaisvaikutukset kunnalle annettuihin maapoliittisiin instrumentteihin

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa esitetty kuntien katualueiden haltuunottomenettelyistä ja ilmaisuovutusvelvollisuudesta luopuminen ja siirtyminen katualueiden osalta joko vapaaehtoiisiin kaappoihin tai suoraan lunastukseen muodostuu ongelmalliseksi yhdistettynä lunastuskorvausten korotuksen kanssa. Tämä käytännössä tarkoittaisi, että ainoa tapa saada katuja kaupungin omistukseen tulisi tulevaisuudessa olemaan lunastustoimitus, koska maanomistaja saa siitä korkeamman korvauksen. Tämä hidastaa asemakaavojen toteuttamista, nostaa asemakaavan toteuttamisen kustannuksia, eikä mahdollista asioista sopimista hyvässä hengessä maanomistajien kanssa. Viime vuosina Porvoon kaupunki on, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, aina hankkinut katualueet kaupungille vapaaehtoisilla sopimuksilla heti asemakaavan tultua voimaan.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 101 § mukaan kunnan yleisiksi alueiksi kaavoittamille alueille syntyy lunastusvelvollisuus. Porvoon kaupungissa sekä muissakin kunnissa on huomattava määrä yleisiä alueita, tyypillisimmin viher- ja suojaviheralueita, joita ei asemakaavoituksen yhteydessä olla saatu kaupungin omistukseen. Kaupungit ja kunnat ovat tyypillisesti ostaneet näitä alueita vapaaehtoisin kaupoin sitä mukaa, kun maanomistajien kanssa on päästy kaupoista yhteisymmärrykseen, tai alueiden toteuttamiseen on syntynyt tarvetta. Ehdotettu lakiesitys muuttaisi tilannetta siten, että yleisten alueiden maanomistajille syntyisi vahvempi taloudellinen intressi hakea lunastusta. Toimituskustannusten määräytyessä tällaisissa lunastuksissa lunastajalle, tulisi tämä lisäämään ns. velvollisuuslunastuksiin perustuvien lunastustoimituksien määrää, lisäten samalla maanmittauslaitoksen ja oikeuslaitokseen tehtyjen valitusten työmäärää. Lisäksi kunnat voivat asettautua vaikeaan taloudelliseen asemaan edellä mainitun piilevän lunastusvelan realisoituessa nykyistä suuremmassa määrin kuntien käyttötalouteen. Pienissä kunnissa kyseisen velan realisoituminen voisi olla jopa kunnan taloudelle kohtalokasta. Tasokorotus hyydyttäisi Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan myös vapaaehtoiset kaupat kyseisten yleisten alueiden osalta, sillä lunastustoimitusmenettely on yleisten, kaavoitettujen alueiden osalta verrattain suoraviivainen ja lisää yksityisen maanomistajien intressiä lähteä lunastusmenettelyyn korkeamman korvauksen toivossa.

Kunnille on myös osoitettu kaavan toteuttamiseen ja laatimiseen useita muita eri työkaluja, joiden korvaus määrätään lunastuslain mukaisesti. Näitä ovat esim. katualueiden haltuunotossa määrättäviin korvauksiin sekä kehittämiskorvaukseen liittyvät lainkohdat, joista ensimmäistä ei voida perustella arviointiepävarmuudella. Tasokorotuksen vaikutusta näiden maankäytön työkalujen käyttöön ei hallituksen esityksessä otettu millään lailla kantaa, vaikka niin tulisi tehdä. Huomionarvoista on, että tasokorotus kohdistettaisiin myös valtiolle, jos kaavassa olevat alueet on osoitettu valtion tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 § säätelee rakentamiskehotuksista instrumenttina, joka tehostaa tarvittaessa alueiden rakentumista. Mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tehostamaan yksityisomistuksessa olevien alueiden rakentumista on myös Porvoon kaupungin maapoliittisessa ohjelmassa. Lunastuslain mukainen ehdotettu tasokorotus johtaisi siihen, että kunnat joutuisivat maksamaan 25 % preemion maapoliittisen menetelmän käytöstä olettaen, että kunnille takaisinlunastettu tontti myytäisiin markkinahintaan ilman tasokorotusta edelleen lunastuksen jälkeen. Lisäksi yksityisiltä maanomistajilta katoaisi peruste myydä tontti itse, jos lunastuksessa tontista saisi 25 % korkeamman hinnan ja lisäksi veroedun kaupungille myynnistä. Käytännön tasolla lunastuskorvausten tasokorotus johtaisi siihen, ettei rakentamiskehotuksia annettaisi, sillä menetelmä olisi kunnille sitä epäedullisempi, mitä korkeampi maan arvo olisi. On huomattava, että rakentamiskehotus on kunnalle tehokkain keino tehostaa yksityisomistuksessa olevien alueiden rakentumista. Sen käyttöä tulisi edistää hallitusohjelmassa kirjatun riittävän tontti- ja asuntotarjonnan varmistamiseksi sen sijaan, että sitä heikennettäisiin. Menetelmän käyttö on myös sitä kalliimpi, mitä arvokkaampaa tonttimaata on – mikä ehkäisisi kasvavien kuntien, jossa maan arvo on korkea – rakentamiskehotusten käyttöä entisestään.

Lakiluonnoksesta ei myöskään selviä, miten tasokorotus suhteutuisi oikeudellisesti kuntalain 130 §:ään, jossa markkinoilla toimivalle yritykselle ei voi maksaa markkina-arvon ylittäviä kauppahintoja. Tällöin voidaan katsoa, että korotettu lunastuskorvaus tai kauppahinnan päälle vapaaehtoisesti maksettava samansuuruinen lisäkauppahinta olisi EU-direktiivin mukaista kiellettyä valtiontukea erityisesti silloin, kun taho, jolta omaisuutta lunastetaan, on yritys.

Lisäksi tasokorotuksen ulottaminen koskemaan myös haitan- ja etenkin vahingonkorvausta voidaan nähdä karkeana yleistyksenä tilanteessa, jossa korotusta perustellaan arvioinnin epävarmuudella. Porvoossa lunastustoimituksissa vahingonkorvaukset määrätään toteutuneiden kustannusten, kuten oikeudenvalvontakustannusten mukaan, ja tasokorotuksen ulottaminen myös näihin kustannuksiin rohkaisisivat lunastettavaa käyttämään perusteetta turhan laajaa oikeudellista apua, tasokorotuksen ollessa kohteesta riippumaton puhdas tulonsiirto lunastettavalle.

Vaihtoehdot tasokorotukselle

Porvoon kaupunki katsoo, että hallitusohjelman aikomus vahvistaa maanomistajan omaisuuden suojaan etenkin voimansiirtolinjojen lunastamisessa maksettavien korvausten osalta voidaan toteuttaa vaihtoehtoisesti tavalla, joka mahdollistaa kuntien vapauden toteuttaa näköistänsä maapolitiikkaa samalla turvaten pitkäjänteisen ja oikeudenmukaisen tavan kehittää yhdyskuntia. Toimiva maapolitiikka on myös edellytys asumisen kohtuuhintaisuudelle sekä maanomistajien yhdenvertaiselle kohtelulle.

Eräs keskeisin keino vahvistaa omaisuuden suojaan on kohdistaa tasokorotus koskemaan vain tahoja, jotka eivät ole julkisyhteisöjä. Tähän viittaa myös aiemmat kaivos- ja vesilain mukaiset puolitoistakertaiset tasokorotukset kyseisten hankkeiden ollessa lähtökohtaisesti yritysveltoisia. Samaan periaatteeseen viittaa lakiluonnoksessa oleva esitys tasokorotuksen poistamisesta kokonaan lunastuksissa, jotka tehtäisiin kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). On muistettava, etteivät julkisyhteisöt tavoittele voittoa, vaan niiden tuottama ylijäämä jakautuu edelleen veronmaksajien hyväksi alemmina veroina ja maksuina. Lisäksi kunnille on asetettu lainsäädännöllinen velvoite vastata yleisistä alueista, joten käytännössä kunnilla ei olisi mahdollisuutta kieltäytyä lunastuksista, vaikka haluaisivatkin.

Toinen mahdollinen keino varmistaa täyden korvauksen mukainen periaate on erityissäännös, joka mahdollistaa lunastustoimikuntien määrävän tietyn suuruisen tasokorotuksen tilanteissa, johon lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyy selvää epävarmuutta. Tarvittaessa tätä epävarmuutta voisi myös selvittää ulkopuolisella arvioitsijalla, jonka pätevyydestä voitaisiin määrätä esimerkiksi kiinteistörahastolain mukaisella tavalla. Lunastuskorvauksia määrävällä lunastustoimikunnalla

olisi myös mahdollista suorittaa tällaista arviointia, mikäli lainsäädännössä olisi määräys omaisuuden korkeimman markkina-arvon mukaisesta korvausperusteesta ehdotetun kiinteän tasokorotuksen sijaan.

Arvonleikkaussäädöksestä sekä muista lunastuslain esityksistä

Hallitus on esityksessään uudistamassa myös ns. arvonleikkaussäädöstä, jossa kyseinen seitsemän vuoden leikkaussäädös oltaisiin poistamassa. Riippumatta siitä, että Porvoossa leikkaussäädöksen soveltamistilanteita ei synny kaupungin aloittaessa kaavoittamaan maata vasta sen siirryttyä omistukseensa, olisi kyseessä periaatteellinen arvomuutos sen suuntaan, jossa maanomistajalle siirtyisi osa kunnan kaavamonopolin tuottamasta hyödystä. Tätä periaatetta ollaan myös muuttamassa esimerkiksi poistamalla 36 § laista kokonaan, jossa määrätään ottamaan lunastuksesta aiheutunut hyöty huomioon. Perustuslakivaliokunta päätyi aiemmassa lunastuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 14/1977 vp) siihen, ettei arvonleikkaus loukannut omaisuudensuojaa, ja tuolloin lunastuslaki on viety läpi perustuslain mukaisessa säätämisyjärjestyksessä. Kuntien kaavamonopolin tuoman arvonnousun kuulumisesta kunnalle on siis nähty tuolloin selkeää tahtotilaa.

Asiasta säädettäessä uudessa 31 § antaa sananmuoto mahdollisuuden lunastustilanteissa tapahtuville spekuloinnille sekä perusteettomille korvausvaatimuksille, joita pääsääntöisesti esitetään korvausten saamisen toivossa. Tämä yhdessä mahdollisen tasokorotuksen lisäksi lisääisi perusteettomien korvausvaatimusten käsittelyä lunastustoimituksissa, edelleen myöhästyttäen lunastustoimitusten läpimenoaika toimitusinsinöörin ollessa velvollinen käsittelemään kaikki korvausvaatimukset.

Yhteenveto

Porvoon kaupunki katsoo, että lakiesityksen mukaisesta 25 % tasokorotuksesta tulee luopua, sillä se aiheuttaa merkittävää haittaa kuntien lakisääteisille tehtäville, taloudelle ja yhdyskuntien kehittämiselle.