

Asia: HE 218/2024 vp

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Vantaan kaupunki kiittää eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja lausuu siitä seuraavaa:

Taustaa

Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan lunastuslain korvausperusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa (OM022:00/2016) hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti. Lisäksi omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.

Esitykseen sisältyy useita muutoksia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettuun lakiin (603/1977, jäljempänä lunastuslaki, LunL). Osa esitetyistä muutoksista on lähinnä terminologiaa täsmentäviä ja nykyaikaistavia, osa vaikuttaa suoraan lunastuslain korvaussääntelyyn muuttamalla lunastettavan omaisuuden luovuttajan asemaa poistamalla laista ns. lunastavan yrityksen tuottaman hyödyn ja arvonnousun poistamiseen ja kohtuullistamiseen liittyviä säännöksiä. Lisäksi esitetään lunastuskorvauksen päälle suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Tämän viimeksi mainitun muutosesityksen arvioidaan olevan kaupungin maanhankinnan kannalta kaikkein ongelmallisin.

Vantaan kaupungin maanhankinnasta ja lunastuskorvauksen korottamisesta 25 %:lla

Alueidenkäyttölain (132/1999, aiemmalta nimeltään maankäyttö- ja rakennuslaki) 20 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Lain 5 a §:ssä todetaan kunnan maapolitiikan käsittävän kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Tässä lakisäätteisessä tarkoituksessa Vantaan kaupunki hankkii maata.

Vantaan kaupunginvaltuuston hyväksymät maa- ja asuntopoliittiset linjaukset toteavat, että tehokkain keino, jolla kaupunki voi vaikuttaa eri toimintojen sijoittumiseen, yhdyskuntarakenteen muotoutumiseen sekä asunto- ja elinkeinopolitiikkaan alueellaan, on omistaa maata ja luovuttaa sitä omien ehtojensa mukaisesti. Tämän vuoksi yksi tärkeimmistä maapolitiikan keinoista on maanhankinta. Vantaa hankkii ensisijaisesti uusia maa-alueita ostamalla niitä vapaaehtoisilla kaupoilla yksityisiltä maanomistajilta. Tarpeen vaatiessa perustellusta syystä kaupunki voi käyttää myös muita lain sallimia keinoja, kuten etuosto-oikeutta ja lunastusta.

Lunastusta käytetään raakamaan hankintaan äärimmäisen harvoin. Vantaan kaupunki on hankkinut lunastuslupa- ja perustuvalla lunastuksella alueita viimeisten 25 vuoden aikana kaksi kertaa. Toinen lunastus kohdistui Vantaan- ja Keravanjokien vesialueisiin ja toinen noin 43 hehtaarin suuruiseen raakamaa-alueeseen Kivistössä (nk. Saraksen alueen lunastus). Asemakaavojen toteuttamiseen lunastusta sen sijaan käytetään joitakin kertoja vuosittain. Näihin lunastuksiin päädytään useimmiten joko alueiden omistussuhteisiin liittyvien epäselvyyksien tai korvauksen määräytymisen perusteisiin liittyvien näkemyserojen johdosta, ei niinkään sen takia, onko korvaus tai kauppahinta 25 % suuntaan tai toiseen.

Vaikka lunastusta käytetään lukumääräisesti hyvin vähän, voidaan sen korvaustason kategorisella korottamisella arvioida olevan hyvin kielteisiä vaikutuksia kaupungin vapaaehtoisin kauppoihin perustuvaan maanhankintaan. Kaupungin maanhankinnan painopiste mahdollisesti siirtyisi lunastamisen suuntaan ja myös maanomistaja-aloitteiset niin sanotut velvollisuuslunastukset todennäköisesti lisääntyisivät. Muutoksella olisi merkittäviä suoria ja välillisiä vaikutuksia kuntatalouteen.

Käytännössä esitetty korotus tulisi huomattavasti vaikeuttamaan vapaaehtoisia kauppvoja, koska pragmaattisesti toimiva maanomistaja saisi lunastusprosessin kautta aina 25 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa kauppahintaa enemmän. 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 olisi käytännössä milloinkaan mielekästä myydä kiinteistöään kunnalle vapaaehtoisella kaupalla markkina-arvoisesti määräytyvään hintaan.

Lisäksi esityksessä ei ole huomioitu sitä, kuinka kaupunki voisi maksaa markkinoilla toimiville yksityisille yrityksille käyvän markkina-arvon ylittäviä kauppahintoja ilman EU:n valtiontukisäännösten tulemistä sovellettaviksi. Päinvastoin esityksessä todetaan (s. 18): ”Valtion ja kuntien on kiinteistönkaupan osapuolena ollessaan selvitettävä aina tapauskohtaisesti, että sopimus ei sisällä kiellettyä valtiontukea. Oikeuskäytännön perusteella markkinaehtoiseen luovutukseen ei kiellettyä valtiontukea voida katsoa sisältyvän.” Kun markkinaehtoiset luovutukset vaikeutuisivat esitetyn korotuksen johdosta, ohjautuisi osa kaupoista lunastusmenettelyihin. Tämä ei voine olla tarkoituksenmukaista tai tavoiteltavaa.

Esityksen mukaan markkina-arvon päälle maksettavan 25 %:n korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Tämä peruste on hyväksyttävissä, mutta valittu keino sen turvaamiseksi on väärä. Esityksestä on jäänyt huomioimatta se, että monissa kunnissa raakama- ja muutkin kiinteistömarkkinat ovat hyvin stabiilit ja alueiden hintatasot ovat muodostuneet tietynsuuruiseksi vuosien ja vuosikymmenten kauppajen 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

Luovutusvoiton vapauttaminen verosta

Maanomistajan varallisuusaseman pysyminen ennallaan lunastuksen jälkeen on ollut lunastuslain kantavia periaatteita. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määrittämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitettävä täysimääräisesti, eli luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana (tai vähintäänkin alentumattomana). Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18–20) mukaan luovuttajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua.

Mikäli luovuttajan varallisuusasema haluttaisiin pysyttää ennallaan, tulisi kiinnittää huomiota lunastuskorvauksen verokohteluun ja vapauttaa lunastuskorvaus veronalaisuudesta kokonaan. Tätä näkökohtaa on tuotu jo aiemminkin esiin lunastuslain tarkistamistarpeita selvitettäessä. Esityksessä 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.

Luovutusvoiton määräaikaisista verovapautuksista luovutettaessa kunnalle kiinteää omaisuutta on myös aiempia erinomaisia kokemuksia kauppojen kappalemäärien, kuntien hankkimien alueiden pinta-alojen sekä kuntien hankintoihin käyttämien eurojen lisäyksiä (Andersson (2016): Luovutusvoiton verovapauden vaikutukset Helsingin seudun kuntien maanhankintaan 2013–2014, opinnäytetyö, Metropolia Ammattikorkeakoulu). Vaikutukset valtiontalouteen eivät määräaikaisten verovapauksien aikana muodostuneet merkitykselliseksi.

Korkein käypä hinta korvauksen määräytymisen perusteena

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 esityksessä (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 esityksenkin mukaan korkein käypä hinta lunastuskorvauksen perusteena on hallitusohjelmakirjauksen mukaisen omaisuudensuojan vahvistamisen tyydyttävä taso.

Vantaan kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista

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

Hallitusohjelmakirjaukseen peilaten halu lunastuskorvausten korottamiseen on ilmeisesti pääosin aiheutunut tuulivoimarakentamisen voimakkaan lisääntymisen ja siihen liittyvien voimajohtokatuojen lunastuksiin kohdistuvista epäoikeudenmukaisuuskokemuksista. Mikäli voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia halutaan korottaa, tulisi korvaussäätelyn uudistukset kohdistaa ainoastaan näihin liittyviin lunastuksiin.

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 asiantuntijalausunnossa esittämillä keinoilla: lunastuskorvauksen verokohtelua tarkastelemalla ja lunastuskorvauksen määrittämisellä korkeimman käyvän hinnan mukaan.

Vantaalla 25.3.2025



Tero Anttila

Apulaiskaupunginjohtaja