

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tausta

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, jäljempänä lunastuslaki) tuli voimaan vuonna 1978. Lain voimaantulon jälkeen Suomi on valtiona sitoutunut useisiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, lunastuslain valtiosääntöoikeudelliset perusteet ovat uudistuneet ja lunastusmenettelyn käyttöala laajentunut erilaisten käytönrajoitusten korvaamiseen. Samaan aikaan eräiden lunastuslain nojalla toteuttavien hankkeiden taloudellinen merkitys lunastajalle on kasvanut. Lain korvausperusteet ovat kuitenkin pitkälti alkuperäisessä muodossaan.

Lunastuslain uudistaminen on ollut oikeusministeriössä vireillä vuodesta 2015 lähtien. Oikeusministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän valmistelemaan uusia säännöksiä. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 21.3.2019 (OM julkaisuja 2019:12). Oikeusministeriö teetti lisäksi selvityksen arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista (OM julkaisuja 20/2018). Oikeusministeriössä laadittiin virkatyönä hankkeessa kertyneen aineiston ja lausuntopalautteen pohjalta 7.7.2021 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi. Luonnoksen pohjalta laadittiin hallituksen esitys (HE 71/2022 vp), johon sisältyneet lainmuutokset tulivat voimaan 1.9.2022. Esitykseen ei sisältynyt korvausperusteita koskevia säännösehdotuksia.

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.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lunastuslakia ja eräitä muita lakeja. Lunastuskorvauksen määräämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruisen korotus. Lunastuslaista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Markkina-arvo kohteenkorvauksen määräämisen perustaksi. Voimassaolevan lain mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Säännöstä esitetään tarkistettavaksi siten, että lunastettavasta omaisuudesta suoritettavan korvauksen tulisi perustua käyvän arvon sijasta kohteen markkina-arvoon. Kiinteistöarviointiopissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa markkina-arvolla tarkoitetaan sellaista arvioitua rahamäärää, jolla omaisuus arvopäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien myyjän ja ostajan välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa.

Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen. Lunastuslaista esitetään kumottavaksi niin sanottua arvonleikkausta koskevat säännökset, jotka koskevat yhdyskuntarakentamista palvelevaa lunastusta. Laissa esitetään selvytyden vuoksi säädettäväksi maankäytön suunnittelusta johtuvan alueen arvonnousun huomioon ottamisesta korvausta määrättäessä.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen. Lunastuslain 32 §:n alkuperäisenä tarkoituksena on ollut turvata omistajan asemaa lunastuslain 31 §:n soveltamistilanteissa. Asunto- ja ammattiomaisuuden suoja koskevaa sääntelyä esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Ehdotuksella pyrittäisiin vahvistamaan omistajan korvausoikeudellista suoja silloin, kun kysymys on omistajan omana asuntonaan käyttämästä kiinteistöstä taikka ammatinharjoittamisessa välttämättömästä omaisuudesta.

Lunastuskorvaukselle suoritettava kiinteä korotus. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi lunastuslakiin esitetään sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan lunastuskorvaus on suoritettava 25%:lla korotettuna.

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen palautuu pitkälti lunastettavan kohteen arvonmääritykseen. Arviointimenetelmiin ja niiden soveltamiseen liittyy erilaisia epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi täyden korvauksen vaatimus ei välttämättä kaikissa tapauksissa toteudu. Arvioinnista aiheutuvan riskin jättämistä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta asianmukaisena ratkaisuna, vaan vastuun tulisi kuulua lunastajalle. Merkityksensä vuoksi asiaa ei tulisi jättää lunastuskorvauksen määräämistä koskevan toimituskäytännön ja oikeuskäytännön varaan, vaan asiasta olisi säädettävä lailla. Esillä olleista eri vaihtoehdoista on päädytty Ruotsissa käytössä olevan kaltaiseen ratkaisuun, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on suoritettava kaavamainen korotus. Korotus olisi määrättävä lunastuskorvaukselle, eli kohteenkorvauksen lisäksi myös haitankorvaukselle ja vahingonkorvaukselle.

Lisäksi vesilakiin, kaivoslakiin, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettuun lakiin ja alueidenkäyttölakiin esitetään tehtäväksi lunastuslain korvausperusteiden uudistamisesta johtuvat muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Vaikutukset

Ehdotettujen muutosten taloudelliset vaikutukset kohdentuvat lunastajina toimiviin tahoihin, joita ovat muun muassa valtio, kunnat ja erilaiset yritykset.

Maantiet ja rautatiet. Korvausperusteiden uudistaminen tulisi nostamaan maantie- ja ratahankkeiden toteuttamisen edellyttämien alueiden hankintakustannuksia ja väyläverkoston kehittämiskustannuksia. Koska lunastuslain korvausperusteet määrittelevät käytännössä myös vastaavanlaisten kohteiden kauppahinnan tai käytönrajoitusten korvaustason myös vapaaehtoisissa oikeustoimissa, lunastuskorvaukselle suoritettavan 25%:n suuruisen korotuksen arvioidaan aiheuttavan sanotun suuruisen korotuspaineen maantie- ja rata-alueiden hankintaan, korvauksiin ja lunastuksiin käytettäviin määrärahoihin.

Vuosia 2025–2028 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa ei ole esitetty lunastuslain korvausperusteiden uudistamisen johdosta lisäresursseja eri ministeriöille. Määrärahatason pysyessä nykyisellään ja alueiden hankintakustannusten noustessa valtiontalouteen kohdistuva kustannusvaikutus olisi neutraali, kun alueita hankittaisiin määrällisesti vähemmän.

Luonnonsuojelu. Luonnonsuojelun toteuttamiseen varattuja määrärahoja käytetään alueiden hankintaan valtiolle, käytönrajoituksista suoritettavien korvausten maksamiseen sekä luonnonsuojelua edistävien hankkeiden tukemiseen eri tavoin. Alueiden hankinta tapahtuu joko vapaaehtoisin kaupoin tai lunastusmenettelyllä alueen omistajan tahdosta riippumatta. Vastaavasti käytönrajoitukset voivat perustua valtion ja maanomistajan väliseen suojelusopimukseen tai eri lakien nojalla perustettuihin pakkotoimiin. Käytännössä luonnonsuojelun toteuttaminen perustuu lähes täysin sopimuksiin.

Alueista maksettavat kauppahinnat ja suojelusopimusten perusteella maksettavat korvaukset sovitaan yleensä lunastuslain korvausperusteiden mukaisesti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi, minkä vuoksi lunastuslain korvausperusteiden uudistaminen vaikuttaisi myös vapaaehtoisuuteen perustuvien alueiden hankintakustannuksiin sekä suojelusta maksettaviin korvauksiin.

Sähkösiirtohankkeet. Sähkönsiirrosta ja sen jakelusta sekä näiden edellyttämien sähköjohtojen rakentamisesta vastaavat kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj, suurjännitteisten jakeluverkkojen haltijat ja jakeluverkon haltijat. Sähkölinjoista 400 kV ja 110 kV johtojen sijoittamiseen liittyvät kysymykset ja korvausasiat käsitellään lähes poikkeuksetta lunastustoimituksessa. Pien- ja keskijännitteiseen jakeluverkostoon kuuluvat johdot (20 kV ja 0,4 kV) sijoitetaan pääsääntöisesti jakeluverkko-yhtiön ja maanomistajan välisen sopimuksen perusteella. Lunastuslakiin ehdotetut muutokset korottaisivat lunastustoimituksessa määrättäviä korvauksia, minkä lisäksi korotuksen arvioidaan siirtyvän myös vapaaehtoisuuteen maankäyttösopimuksiin.

Kuntien maanhankinta. Kunnat hankkivat maa-alueita pääasiallisesti yhdyskuntarakentamista ja kaavojen toteuttamista varten. Kuntien yhdyskuntarakentamista palveleva maanhankinta perustuu lähes kokonaisuudessaan vapaaehtoisuuteen oikeustoimiin. Kunnat käyttävät lunastusta pääasiallisesti katualueiden ja yleisten alueiden hankintaan. Vuosittain suoritetaan hieman alle 100 maankäyttö- ja rakennuslain 13 lukuun perustuvia lunastustoimituksia. Määrä sisältää raakamaan lisäksi katualueen, yleisen alueen ja yleisen rakennuksen tontin lunastukset. Näissä lunastustoimituksissa on vuosina 2019-2023 määrätty maksettavaksi korvauksia vuosittain keskimäärin noin 3 miljoonaa euroa.

Kuntien talouden näkökulmasta olennaista on se, miten korvausperusteiden muutokset vaikuttaisivat kuntien sopimusperusteiseen maanhankintaan. Kuntien maanhankinnan laajuutta koskevat tilastotiedot ovat hajanaiset ja osin puutteelliset. Valmistelussa käytettävissä olleiden tietojen mukaan kuntien investoinnit maa- ja vesialueiden hankintaan ovat vuosina 2019-2023 olleet keskimäärin noin 162,9 miljoonaa euroa vuodessa.

Jos lunastuskorvaukselle suoritettava korotus siirtyisi sopimusperusteiseen maanhankintaan täysimääräisesti, merkitsisi tämä laskennallisesti noin 41 miljoonan euron korotuspainetta kuntasektorin maanhankinnan kustannuksiin, jos toiminta pysyisi ennallaan. Maanhankinnan kustannukset jakaantuisivat kuntien vastattavaksi pääpiirteissään kuntien maanhankintojen keskinäisessä suhteessa. Vaikutukset kohdistuisivat käytännössä kasvaviin kuntiin, taantuvien kuntien osalta muutosten merkitys jäisi vähäiseksi. Ehdotettujen muutosten vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen jäisivät riippumaan kunnan maapolitiikan harjoittamistavasta.