

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter och till vissa lagar som har samband med den

Bakgrund till propositionen

Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977, nedan inlösningslagen) trädde i kraft 1978. Efter lagens ikraftträdande har Finland som stat förbundit sig till flera folkrättsliga förpliktelser, de konstitutionella grunderna för inlösningslagen har förnyats och inlösningsförfarandets användningsområde har utvidgats till att ersätta olika nyttjandebegränsningar. Samtidigt har den ekonomiska betydelsen av vissa projekt som genomförs med stöd av inlösningslagen ökat för inlösaren. Ersättningsgrunderna i lagen är dock i stor utsträckning i sin ursprungliga form.

Reformen av inlösningslagen har pågått vid justitieministeriet sedan 2015. Justitieministeriet tillsatte 2018 en arbetsgrupp för att bereda nya bestämmelser. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till justitieministeriet den 21 mars 2019 (JM publikationer 2019:12). Justitieministeriet lät dessutom göra en utredning om konsekvenserna av att bestämmelserna om värdenedsättning slopas (JM publikationer 20/2018). Justitieministeriet utarbetade utifrån det material som samlats in i projektet och remissvaren ett utkast till regeringsproposition den 7 juli 2021. Utifrån utkastet utarbetades en regeringsproposition (RP 71/2022 rd), vars lagändringar trädde i kraft den 1 september 2022. Propositionen innehöll inga förslag till bestämmelser om ersättningsgrunderna.

Enligt skrivningen i regeringsprogrammet för Petteri Orpo revideras ersättningsgrunderna för inlösningslagen genom att egendomsskyddet stärks i enlighet med förslaget från sakkunnig- och tjänstemannaarbetsgruppen (OM 2019:12) som var verksam i ett projekt som var anhängigt vid justitieministeriet (OM022:00/2016). Dessutom stärks egendomsskyddet genom att ersättningarna för inlösen av kraftledningar höjs.

Propositionens centrala innehåll

I denna proposition föreslås det att inlösningslagen och vissa andra lagar ändras. Bestämmelserna om grunderna för bestämmande av inlösningsersättning ändras så att full ersättning som motsvarar marknadsvärdet ska bestämmas för egendom som inlöses i stället för gängse pris. Fastställandet av marknadsvärdet kan på ett mångsidigare sätt än för närvarande grunda sig på olika bedömningsmetoder. Det föreslås att inlösningsersättningen höjs med 25 procent. I inlösningslagen upphävs bestämmelserna om nedskärning av värdet till följd av detaljplanläggning. Det föreslås att tillämpningsområdet för den så kallade bostads- och näringsgarantin utvidgas.

Marknadsvärde som grund för fastställande av ersättning för objekt. Enligt den gällande lagen ska full ersättning enligt egendomens gängse pris bestämmas för egendom som ska lösas in. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att ersättningen för egendom som inlöses ska basera sig på objektets marknadsvärde i stället för på det gängse värdet. I fastighetsvärderingsläran och i internationella värderingsstandarder avses med marknadsvärde ett sådant uppskattat penningbelopp med vilket egendomen på värdedagen byter ägare till en transaktion mellan en säljare och en köpare som är villiga och oberoende av varandra efter en ändamålsenlig marknadsföring och parterna agerar sakkunnigt, försiktigt och utan tvång.

Upphävande av bestämmelserna om värdenedsättning. Det föreslås att de bestämmelser i inlösningslagen som gäller s.k. värdenedsättning och som gäller inlösen som tjänar samhällsbyggande upphävs. I lagen

föreslås för tydlighetens skull bestämmelser om beaktande av den värdestegring på området som beror på planeringen av markanvändningen när ersättningen bestäms.

Stärkande av ersättningsskyddet för bostads- och näringsegendom. Det ursprungliga syftet med 32 § i inlösningslagen har varit att trygga ägarens ställning vid tillämpningen av 31 § i inlösningslagen. Det föreslås att bestämmelserna om skydd för bostads- och yrkesegendom utvidgas till att gälla alla inlösningsituationer som hör till området för inlösningslagen. Syftet med förslaget är att stärka ägarens ersättningsrättsliga skydd när det är fråga om fastigheter som ägaren använder som egen bostad eller egendom som är nödvändig för yrkesutövning.

Fast förhöjning av inlösningsersättningen. För att säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls föreslås det att det i inlösningslagen tas in en bestämmelse enligt vilken inlösningsersättningen ska betalas förhöjd med 25 procent.

Uppfylllandet av kravet på full ersättning återgår i stor utsträckning till värderingen av det objekt som ska lösas in. Bedömningsmetoderna och tillämpningen av dem är förenade med olika osäkerhetsfaktorer, och därför uppfylls kravet på full ersättning inte nödvändigtvis alltid. Att låta ägaren av den egendom som inlöses bära den risk som bedömningen medför kan inte anses vara en ändamålsenlig lösning med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna, utan ansvaret ska ligga på inlösaren. På grund av sin betydelse ska frågan inte överlåtas till förrättningspraxis och rättspraxis som gäller bestämmande av inlösningsersättning, utan bestämmelser om saken ska utfärdas genom lag. Av de olika alternativ som varit aktuella har man kommit fram till en lösning av det slag som används i Sverige, enligt vilken det ska betalas en schematisk höjning av inlösningsersättningen. Förhöjningen ska påföras inlösningsersättningen, dvs. utöver ersättningen för föremål också ersättningen för men och skadeståndet.

I vattenlagen, gruvlagen, lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten och lagen om områdesanvändning föreslås dessutom ändringar som föranleds av reformen av ersättningsgrunderna för inlösningslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna ändringarna gäller aktörer som fungerar som inlösare, bland annat staten, kommunerna och olika företag.

Vägar och järnvägar. Reformen av ersättningsgrunderna kommer att höja anskaffningskostnaderna för de områden som genomförandet av landsvägs- och banprojekt förutsätter och kostnaderna för utveckling av trafikledsnätet. Eftersom ersättningsgrunderna i inlösningslagen i praktiken också bestämmer köpesumman för motsvarande objekt eller ersättningsnivån för nyttjandebegränsningar också vid frivilliga rättshandlingar, bedöms den höjning på 25 procent som betalas på inlösningsersättningen medföra ett sådant tryck på att höja anslagen för anskaffning, ersättningar och inlösen av landsvägs- och banområden.

I planen för de offentliga finanserna 2025–2028 föreslås inga tilläggsresurser för de olika ministerierna till följd av reformen av ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen. Om anslagsnivån förblir oförändrad och kostnaderna för anskaffning av områden stiger, är kostnadseffekten för statsfinanserna neutral när antalet områden som anskaffas minskar.

Naturvård. De anslag som reserverats för genomförande av naturvården används på olika sätt för förvärv av områden till staten, betalning av ersättningar för nyttjandebegränsningar samt för stödande av projekt som främjar naturvården. Förvärv av områden sker antingen genom frivilliga köp eller genom inlösningsförfarande oberoende av ägarens vilja. På motsvarande sätt kan nyttjandebegränsningarna

grunda sig på ett skyddsavtal mellan staten och markägaren eller på tvångsåtgärder som har inrättats med stöd av olika lagar. I praktiken baserar sig genomförandet av naturvården nästan helt på avtal.

De köpesummor som betalas för områdena och de ersättningar som betalas på basis av skyddsavtal avtalas i allmänhet i enlighet med ersättningsgrunderna i inlösningslagen för att säkerställa en jämlik behandling av markägarna, och därför påverkar reformen av ersättningsgrunderna i inlösningslagen också anskaffningskostnaderna för områden som baserar sig på frivillighet samt de ersättningar som betalas för skyddet.

Projekt för elöverföring. Stamnätsbolaget Fingrid Abp, innehavarna av högspänningsdistributionsnät och innehavarna av distributionsnät ansvarar för elöverföringen och distributionen av den samt för byggandet av de elledningarna som dessa förutsätter. Frågor och ersättningsärenden som gäller placeringen av ledningar på 400 kV och 110 kV av elledningarna behandlas nästan utan undantag vid inlösningsförrättningen. Ledningar som hör till ett distributionsnät med låg- och medelspänning (20 kV och 0,4 kV) placeras i regel på basis av ett avtal mellan distributionsnätsbolaget och markägaren. De ändringar som föreslås i inlösningslagen höjer de ersättningar som bestäms vid inlösningsförrättningen, och dessutom bedöms höjningen överföras också till frivilliga markanvändningsavtal. De föreslagna ändringarna ökar trycket på att höja stamnätsavgifterna och de avgifter som tas ut för elöverföring.

Kommunernas markförvärv. Kommunerna skaffar markområden huvudsakligen för samhällsbyggande och genomförande av planer. Markförvärv som betjänar kommunernas samhällsbyggande baserar sig nästan helt och hållet på frivilliga rättshandlingar. Kommunerna använder inlösningsförrättningen huvudsakligen för förvärv av gatuområden och allmänna områden. Årligen verkställs något under 100 inlösningsförrättningar som baserar sig på 13 kap. i markanvändnings- och bygglagen. Beloppet omfattar förutom råmark även inlösen av gatuområde, allmänt område och tomt i allmän byggnad. Vid dessa inlösningsförrättningar har det under 2019–2023 bestämts att det årligen ska betalas ersättningar till ett belopp av i genomsnitt cirka 3 miljoner euro.

Med tanke på kommunernas ekonomi är det väsentligt hur ändringarna i ersättningsgrunderna påverkar kommunernas avtalsbaserade markförvärv. De statistiska uppgifterna om omfattningen av kommunernas markförvärv är splittrade och delvis bristfälliga. Enligt de uppgifter som var tillgängliga vid beredningen uppgick kommunernas investeringar i förvärv av mark- och vattenområden 2019–2023 till i genomsnitt cirka 162,9 miljoner euro per år.

Om höjningen av inlösningsersättningen överförs till fullt belopp till avtalsbaserad markförvärvning, innebär detta kalkylmässigt ett tryck på att höja kostnaderna för markförvärvet inom kommunsektorn med cirka 41 miljoner euro, om verksamheten förblir oförändrad. Kostnaderna för markförvärv fördelas i huvudsak mellan kommunerna i förhållande till kommunernas markförvärv. Konsekvenserna gäller i praktiken växande kommuner, i fråga om kommuner på tillbakagång blir ändringarnas betydelse liten. De föreslagna ändringarnas konsekvenser för en enskild kommuns ekonomi beror på hur kommunens markpolitik bedrivs.