

Mäntsälän kunnan lausunnon antaminen hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

461/03.00/2021

Kunnanhallitus 06.09.2021 § 251

Tausta

Luonnos hallituksen esitykseksi otsikon lakiuudistuksessa on valmistunut ja on lausunnolla lausuntopalvelu.fi -palvelussa 15.9.2021 asti. Lain uudistustyö on käynnistynyt vuonna 2015 oikeusministeriössä aloitetulla selvitystyöllä, jossa tarkasteltiin lunastuslain tarkistamistarpeita. Oikeusministeriö asetti helmikuussa 2018 työryhmän valmistelemaan uusia säännöksiä sekä seurantaryhmän seuraamaan työryhmän työskentelyä. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 21.3.2019. Mietintö on ollut lausuntokierroksella 2.4.- 15.5.2019. Esitysluonnoksen viimeistely on suoritettu virkatyönä oikeusministeriössä.

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

Lunastuskorvauksen määrittämisen 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. Muutoksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia nykyiseen toimitus- ja arviointikäytäntöön. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 15 %:n suuruinen korotus. Korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Lunastustoimikunnan kokoonpanoa koskevia säännöksiä esitetään tarkistettavaksi siten, että uskottujen miesten kutsuminen toimitusmiehiksi ei olisi enää välttämätöntä kaikissa tilanteissa.

Lakiin esitetään lisäksi tehtäväksi lunastuskorvauksen maksamista ja tallettamista koskevaa menettelyä yksinkertaistavia muutoksia. Tutkimuslupa- ja lunastuslupa asioissa noudatettavaan asiakirjojen tiedoksiantomenettelyyn esitetään tehtäväksi eräitä tarkistuksia.

Muihin lakeihin esitetään tehtäväksi lunastuslain korvausperusteiden uudistamisesta johtuvat muutokset.

Lausuntopyyntö sekä hallituksen esitys kokonaisuudessaan:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5447bac2-b90f-4c2b-bc14-dbd4902828c4>

Lakiuudistuksella tulisi olemaan merkittävä vaikutus kunnan maanhankintaan ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Mäntsälän kunnan yhdyskuntarakenteen kehittäminen on vuosikymmeniä perustunut kunnan omaan maanhankintaan ja siten hallittuun yhdyskuntarakenteen laajentamiseen. Tällä perinteisellä maapolitiikalla on pystytty muodostamaan laajoja yhtenäisiä elinkeinoalueita, kaavoittamaan asuinalueet palveluiden saavutettavuuden kannalta optimaalisesti samalla turvaten mahdollisimman laajat ja yhtenäiset viheralueet ja viheryhteydet. Esitettyyn lunastuslain uudistukseen sisältyvä markkina-arvon päälle maksettava huomattava korotus tulisi vaikuttamaan suoraan vapaaehtoiisiin kaappoihin todennäköisesti lopettaen ne kokonaan tai mikäli lunastuksia haluttaisiin välttää, nostaa kauppahintoja jatkuvasti. Tämä muuttaisi Mäntsälän maapolitiikan ja pakottaisi nostamaan veroja palvelutason säilyttämiseksi. Tästä syystä on valmisteltu päätösehdotuksessa esitetty lausunto.

(Valmistelijat:

maankäyttöinsinööri Pekka Kautto 040 314 5251 ja
kuntakehitysjohtaja Vesa Gummerus 040 314 5467

Vt. kunnanjohtajan päätösesitys

Kunnanhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi:

Yhteenveto

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikan turvaava lunastuslain kokonaisuudistus. Nyt lausunnoille lähetetyssä hallituksen esityksessä esitettyjen lakimuutosten keskeisenä tarkoituksena kuitenkin ilmoitetaan olevan turvata lunastettavan omaisuuden haltijan aseman turvaaminen ja perustuslaissa turvattu täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen turvaaminen. Hallituksen esityksessä on luovuttu hallitusohjelman tavoitteesta turvata uudistuksella kuntien maapolitiikan harjoittaminen, jonka keskeinen lähtökohta on maanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin.

Hallituksen esityksen mukaan lunastettavasta omaisuudesta määrättäisiin käyvän arvon sijaan markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Tämä on myös Mäntsälän kunnan näkökulmasta perusteltua ja oikein, eikä kuntien raakamaamarkkinoilla ole eroa käyvällä hinnalla ja markkina-arvolla. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin erittäin ongelmallinen esitys, jonka mukaan lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 15 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Hallituksen esitys perustuu väärään käsitykseen lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvistä epävarmuustekijöistä ja siten kuntien raakamaakauppojen hintojen vaihtelusta.

Käytännössä esitetty korotus tulisi lopettamaan kuntien tekemät

vapaaehtoiset raakamaakaupat kokonaan, koska maanomistaja saa lunastuksen kautta aina 15 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa korvausta enemmän sekä lisäksi asianhoitokulut ja korvaukselle koron, jota voi kertyä vuosia lainvoimaisten lunastus- ja korvauspäätösten viivästyessä. Jotta kunnat voisivat saada neuvotellun kaupan päätöksen, on kunnan maksettava 15–25 % enemmän kuin markkina-arvo on ja tästä muodostuu uusi markkina-arvo, jota käytetään seuraavissa kaupoissa. Näin syntyisi jatkuva merkittävä hinnankorotuskierre, jossa maanomistajan kannattaa aina odottaa muiden kauppiaita, joissa markkina-arvoa on jo nostettu, eikä maanomistajan ole käytännössä milloinkaan mielekästä myydä kiinteistöään vapaaehtoisella kaupalla. Tämä johtaisi lunastusmäärien valtavaan kasvuun ja lunastuspäätösten viivästyemiseen vuosilla.

Mikäli vapaaehtoisia kauppiaita saataisiin silti syntymään, olisi 15–25 % nostettavalla hinnalla jo nopeasti merkittävä vaikutus rakennuspaikkojen ja asuntojen hintoihin - puhumattakaan vaikutuksesta, joka syntyisi vuosien kuluessa tällä jatkuvalla huomattavalla hinnan nousulla.

Mäntsälän kunta esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä kuntien maanhankinnan turvaamiseksi ja vapaaehtoisten kauppiaiden säilyttämiseksi kuntien ensisijaisena maanhankintakeinona.

Hallituksen esitys perustuu väärään tietoon kuntien raakamaakauppojen hintavaihtelusta. Hallituksen esityksen mukaan markkina-arvon päälle maksettavan 15 % korotuksen tarkoituksena on varmistaa, että täyden korvauksen vaatimus ei jäisi toteutumatta lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Hallituksen esityksen valmistelussa ei siten ole ymmärretty kuntien raakamaamarkkinoiden erittäin vakaata hinnanmuodostusta. Kuntien raakamaamarkkinoilla on käytännössä vain yksi ostaja eli kunta. Raakamaan arvo määräytyy yleensä sijainnin ja yleiskaavan käyttötarkoituksen mukaan ollen Mäntsälässä 1–3 euroa/m². Raakamaan hinta perustuu usein lunastustoimituksissa toteutettuihin hintoihin tai kunnassa muuten vallitsevaan markkina-arvoon. Olennaista kuitenkin on, että raakamaan hinta on kunnan sisällä vakaa, jolloin maanomistajat tulevat tasapuolisesti kohdelluiksi asettamatta maanomistajia eriarvoiseen asemaan esimerkiksi maanomistajan neuvottelutaidon perusteella.

Kunnan onnistuneen maanhankinnan edellytys on, että kunta koetaan luotettavaksi ja tasapuoliseksi ostajaksi ja siksi raakamaan hintamarkkinat ovat erittäin vakaat.

Mäntsälän kunta on saanut ostettua raakamaata aina tarvittaessa siten, että ensimmäiset asemakaavat voidaan aina laatia kunnan omalle maalle ja siten varmistaa yhdyskuntarakenteen kehittyminen hallitusti palvelurakenteen kanssa rinnan. Tämän maanhankintatavan hallituksen esityksen mukainen lunastuslain uudistus tulisi tuhoamaan.

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen. Hallituksen esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan virheellisesti

kertaluontoisina suhteessa nykyiseen vuotuisen maanhankinnan kustannukseen eri lunastustilanteissa. Hallituksen esityksessä lunastuskorvauksen korottaminen yli markkinahinnan olisi yksittäinen tapahtuma lunastusmenettelyssä eikä vaikutuksineen siirtyisi kokonaisuudessaan tuleviin vapaaehtoihin kauppoihin ja seuraaviin lunastuksiin sekä edelleen tonttien ja asuntojen hintoihin ja vuokriin kertaantuvasti ja jatkuvasti. Hallituksen esityksestä puuttuu suorien ja välillisten yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi kokonaan. Esitettyä markkinahinnan päälle maksettavaa korvausta ei myöskään ole arvioitu EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta, vaikka valtiontukisäännöstö sitoo kuntien maanhankintaa.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kuntien maanhankintaan ja asuntotuotantoon

Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle toistuvasti maksettava korotus tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti kuntien maanhankintaa sekä maapolitiikan harjoittamista, hallitun yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja sen seurauksena lähipalvelujen kustannustehokasta järjestämistä. Aiemmin laaditut selvitykset ovat kiistatta osoittaneet kunnan oman maan kaavoittamisen ratkaisevan vaikutuksen 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.

Annettu hallituksen esityksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa tulisi ratkaisevasti vaikeuttamaan tai jopa käytännössä estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa maan hintaa jatkuvasti ja kertaantuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastuksen seurauksena. Mikäli maata hankitaan jatkuvasti kohoavien hintojen, tulee kohoava maan hinta kustannuksena siirtymään viimekädessä asuntojen hintoihin aiheuttaen vastaavan suhdanteista riippumattoman korotusmekanismin myös vuokriin.

Mikäli kunta haluaisi estää hallituksen esityksen haitalliset kertaantuvat vaikutukset maanhinnan, suhdanteista ja vapaista markkinoista riippumattomaan jatkuvaan kohoamiseen, kunnan tulisi vapaaehtoisen maanhankinnan sijaan lakiesityksen voimaantulon jälkeen hankkia maata ainoastaan lunastusmenettelyllä. Tällöin esitetty 15 % korotus markkinahinnan päälle lunastuskorvaukseen voisi jäädä lähes kertaluontoiseksi ko. alueella. Kuntien raakamaahankintaa koskevat lunastuslupahakemukset käsitellään ympäristöministeriössä, jossa lupia on käsittelyssä vuosittain 1 - 5 kappaletta. Esitetyn lakiuudistuksen myötä lunastuslupahakemukset nousisivat vuosittain kymmeneen, ellei satoihin kuntien maanhankinnan siirtyessä kokonaan lunastuksen kautta toteutettavaksi. Tällainen kehitys ei toteuttane hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata kuntien maapolitiikan harjoittamista, jossa vapaaehtoinen maanhankinta on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan

kustannustehokkaita palveluja sekä kestäväää kuntataloutta ja kohtuullista, kilpailukykyistä veroastetta.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kunnan kaavamonopoliin, yhdyskuntarakentamiseen sekä maankäyttösopimuksiin.

Kunnan maanhankinnan estyminen tulisi murentamaan kuntien kaavoitusmonopolia, jos kunnilla ei enää olisi käytännössä mahdollisuutta hankkia ja kaavoittaa omaa maataan. Seurauksena olisi kaavoituksen siirtyminen maankäyttösopimuksin yksityisen tahon omistamille maille, jolloin kunta ei voisi toteuttaa hallittua yhdyskuntarakenteen kehittämistä, aikatauluttaa alueiden käyttöönottoa palvelurakenteen ja infrarakentamisen kanssa rinnan eikä harjoittaa asuntopoliitikkaa, koska tonttien myyjänä useimmiten olisi yksityinen maanomistaja oman aikataulunsa ja myyntihalukkuutensa mukaan. Yksityisen raakamaan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta tuo merkittävää tehottomuutta rakennuspaikkojen järjestämiseen ja lähipalvelujen toteuttamiseen sekä nostaa kunnan veroastetta.

Maankäyttösopimusalueella yleisten alueiden nousevat maanhankintakustannukset siirtyvät alueen muiden maanomistajien maksettavaksi korkeampina maankäyttömaksuina. Lisäksi kuntien yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkkoihin tekemien investointien tuotto kaavoituksen tuoman lisäarvon muodossa jaettaisiin epätasa-arvoisesti maanomistajien kesken ja kaikkien kuntalaisten verotus nousisi vastaavasti.

Vaikutuksen maanomistajien ja muiden kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määrittämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on siten täyden korvauksen vaatimuksen täytyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvittävä 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. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan, että perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä perustuslain tulkinta johtaa siihen, että yksittäinen maan luovuttaja asetetaan parempaan asemaan kuin muut kuntalaiset, jotka joutuvat tekemään ylimääräisen tulonsiirron maanluovuttajan hyväksi.

Kunnan raakamaan hankinta, maankäyttösopimuksiin perustuvan uusien kaavoitettavien alueiden maankäytön toteuttamisen asemasta, on myös maanomistajien suunnasta todettu parhaiten toteuttavan tasapuolista kohtelua yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella kehitettäessä. Hallituksen esityksen mukainen markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteessa johtaisi raakamaan

hankinnan merkittävään vaikeutumiseen sekä vapaaehtoisessa kaupankäynnissä että lunastustilanteissa aiheuttaen merkittävää taloudellista epätasa-arvoista kohtelua maanomistajien kesken.

Käsittely: Kuntakehitysjohtaja Vesa Gummerusta kuultiin asiantuntijana pykälän yhteydessä.

Päätös: Hyväksyttiin esityksen mukaan.