



26.08.2024

Asia/15

Käsiteltävä tässä kokouksessa

15

Lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta koskevan lain muuttamiseksi

HEL 2024-008250 T 03 00 00

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta koskevan lain muuttamisesta (lunastuslaki) ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavan lausunnon:

1. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi lunastuslakiin on esitetty sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan jatkossa markkina-arvoon perustuvalla lunastuskorvaukselle suoritettaisiin 25 %:n suuruinen korotus. Helsingin kaupunki vastustaa tältä osin muutosesitystä sen kielteisten seurannaisvaikutusten, puutteellisten ja virheellisten perusteluiden sekä sen yhdyskuntakehittämiseen tuomien merkittävien haittojen vuoksi seuraavin alla kohdissa 1. a–d mainituin perustein.

a) Maanhankinta vapaaehtoisin kaupoin estyisi

Esitetty 25 %:n takuukorotus tekisi lunastamisesta ensisijaisen tavan maan luovuttamiseksi kaupungille. Esitys käytännössä lopettaisi yleisten alueiden eli pääasiassa katujen ja puistojen sekä kaavoittamattoman raakamaan vapaaehtoiset kaupat maanomistajien ja kuntien kesken. Maanluovuttajan kannattaisi esityksen mukaisen muutoksen myötä vaatia aina kaupunkia lunastamaan alue, koska silloin luovuttaja saa korotuksen verran korkeamman korvauksen. Vapaaehtoisen kaupan hinnoittelussa huomioitu korotus taas kumuloituisi tulevaisuudessa tehtäviin kiinteistökauppoihin ja lunastuksiin. Menettely ei ole Helsingin kaupungin hyväksyttävissä. Kaupunki toimii monista muista tavoista poiketen pysyvästi ja pitkäjänteisesti paikallisilla markkinoilla maan ostajana. Kaupungin kannalta tilanne olisi hyvin nopeasti kestävä, sillä jo toinen korotettu kauppahinta lunastuksen jälkeen nostaisi näiden alueiden hintatasoa kaksinkertai-



seksi (esimerkiksi markkina-arvo 100, 1. kauppa 125, 1. lunastus 156, 2. kauppa 195, jne.). Kauppaneuvotteluissa onnistuminen tulisi mahdolliseksi ja maanomistajien tasapuoleinen kohtelu ei toteutuisi.

b) Asemakaavojen toteuttaminen hidastuisi merkittävästi

Katu- ja puistoalueiden sekä yleisten rakennusten tonttien (muun muassa päiväkodit ja koulut) hankkiminen kaupungin omistukseen etukäteen ostamalla tai kaavoitusprosessin aikana osana maankäyttösopimusta loppuisi. Kaavoituksen toteutumisen nopeuttamiseksi maankäyttösopimusten yhteydessä tehtävät yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien kiinteistöjärjestelyt jäisivät tekemättä ja hankinta siirtyisi asemakaavoituksen jälkeiseen ajankohtaan lunastamalla toteutettavaksi. Kaavaa toteuttava lunastaminen voitaisiin tehdä vasta kaavan tultua voimaan. Kaupunki ei voi toisen omistamalle maalle rakentaa esimerkiksi uusien tonttien toteuttamiseksi tarvittavia katuja, jotka ovat perusedellytys kaavoitettujen tonttien saattamisessa rakentamiskelpoiseksi.

Todettakoon vertailun vuoksi, että Helsingin kaupunki on viimeisen 15 vuoden aikana lunastanut keskimäärin 0–1 yleisen alueen tai yleisten rakennusten tonttia /vuosi. Samassa ajassa Helsinki on ostanut keskimäärin 14 vastaavaa kohdetta/vuosi. Nykyisin lunastustoimitus kestää kaupungin päätösprosessineen tapauksesta riippuen noin 1–2 vuotta.

Viivästykset olisivat erityisen merkittäviä Helsingin kaupungin kehittämiseen. Asunto- ja työpaikkatonttien tarjonnan vähentäminen johtaisi tonttihintojen nousuun ja lisääntyneeseen segregatiokehitykseen sekä vaikuttaisi monin negatiivisin tavoin kaupungin elinvoiman kehittämiseen.

c) Markkina-arvon arviointitarkkuus heikentyisi

Markkina-arvon arvioimiseksi on jo useimmissa yleisissä maan arvoa määrittävissä tilanteissa olemassa riittävät menetelmät sekä myös vertailukauppa-aineistoa korvauksen määrittämisek-



si. Tällainen tilanne on esimerkiksi jo aiemmin kaavoitetuilla alueilla kaavanmuutostilanteissa, kun kohteen arvo määritetään sen aiemman käyttötarkoituksen perusteella esimerkiksi tonttimaan rakennusoikeuden hintaan perustuen. Tällaiset tilanteet ovat kaupunkirakenteen tiivistämisestä ja täydennysrakentamisesta johtuen koko ajan yleisempiä. Näissä tilanteissa jo kaavoitettua ja rakennettua maata muutetaan uuteen käyttötarkoitukseen. Markkina-arvoon määritetyn korvauksen korottaminen arvioinnin oletetusta epätarkkuudesta johtuen olisi näissä tilanteissa täysin perusteetonta.

Kuntien maanhankinnassa käytetään usein käyvän arvon takaamiseksi maa- ja metsätalousmaan arvon sijaan raakamaan arvoa (entinen termi odotusarvomaa), joka lunastuslain muutosta koskevan mietinnönkin mukaan on kaavoittamattoman maan paras ja tuottavin käyttö. Raakamaan hinta sisältää jo tulevan kaavoituksen mukanaan tuoman odotusarvon. Kuntien maksamat kauppahinnat ja lunastuskorvaukset raakamaakaupoissa ovat siten maa- ja metsätalousmaan hintaan nähden moninkertaiset, Helsingissä tällä hetkellä 10–75-kertaiset.

Helsingin kaupunki toteaa, että lunastuslain täyden korvauksen takaamiseksi lunastustoimituksissa korvaukset määrätään yleensä arvioidun hinnan vaihteluvälin yläkvartaalista. Takuukorotuksen käyttöönoton myötä, kuntien tekemien vapaaehtoisten kauppojen loppuessa, ei enää olisi tarkempia keinoja määrittää raakamaahan pohjautuvien yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien markkina-arvoa. Lunastuksissa olisi näiden osalta siten siirryttävä teoreettisiin hintamalleihin, joiden oikeellisuutta ei voisi johtaa markkinoilta. Arviointitarkkuus ja hintatason ennakointi heikkenisivät edelleen merkittävästi.

d) Yhdenvertainen kohtelu ei vapaaehtoisissa kaupoissa toteutuisi

Vapaaehtoisessa kaupassa kaupunki ei voi maksaa kiinteistön markkinahintaa korkeampaa kauppahintaa yritykselle, joka toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, rikkomatta EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Esimerkiksi täydennysrakentamisessa tarvittavien ja ase-



makaavanmuutoksella määritettävien katujen levennyksissä korvauserusteena on tätä kaavamuutosta edeltävän maan, kuten tonttimaan arvo. Helsingin kantakaupungissa markkina-arvon korotus ylittäisi kielletyn valtiontuen de minimis -rajan (yhteensä 300 000 euroa kolmen vuoden aikana) jo tilanteissa, joissa lunastetaan pinta-alallisesti melko pieniä määriä entistä tonttimaata yleiseksi katualueeksi.

2. Lakimuutosesityksen tavoitteita voitaisiin edistää, niin halutessa, muilla keinoin kuin säätämällä kaikkea lunastamista koskeva 25 %:n takuukorotus.

Arviointitarkkuutta voidaan parantaa panostamalla arviointimenetelmien kehittämiseen ja hinta-aineiston tarkkuuden ja laadun parantamiseen sekä erityisesti lisäämällä lunastustoimikunnille velvoite käyttää arvonmäärittämisessä apunaan ulkopuolisia kiinteistömarkkina-asiantuntijoita (AKA-arvioitsijoita). Tämä lisäisi tietoa markkina-arvon määrittämiseksi käytettävien toteutusten vertailukauppojen taustoista, niiden vertailukelpoisuudesta sekä ostajien maksuhalukkuudesta ja -kyvystä. Tämä tukisi myös esityksessä käyttöalaltaan laajennettavaksi esitetyn, lunastuslain 32 §:ään sisältyvän nk. asunto- ja elinkeinotakuun tarkempaa soveltamista.

Lunastuslain takuukorotuksen sijaan on mahdollista lisätä verokannustinten käyttämistä esimerkiksi luovutusvoiton veron poistamisella. Tällä hetkellä maan myymistä kunnalle on Suomessa jo kannustettu siten että luovutusvoiton veron määrän laskemiseen käytettävänä hankintahintaolettamana käytetään 80 %:a kauppahinnasta. Lisäksi valtio on toisinaan pyrkinyt kannustamaan myyntiin tekemällä siitä määräaikaisesti kokonaan verontonta. Verohyötyjen avulla onkin kannustettu vapaaehtoisin kauppoihin yhteiskunnan kehittämisen kannalta tärkeän maanhankinnan toteuttamiseksi. Luovutusvoiton veron poistaminen kohtelisi eri toimijoita tasapuolisesti.

3. Ellei esitetystä lunastuskorvauksen korottamisesta, edellä esille tuoduista ilmeisistä kielteisistä vaikutuksista huolimatta muuteta, Helsingin kaupunki esittää, että a) korotus kohdistetaan ainoas-



taan sellaisiin kohteisiin joissa korvauksen määrä ei perustu rakennusmaan arvoon; b) korotus ei saa vaikuttaa lunastuslain 32 §:n asunto- ja elinkeinotakuun piirissä olevien kohteiden arvonmääritykseen siten että se johtaisi ylisuureen korvaukseen; c) korotuksen suuruus tulisi arvioida uudelleen ja sen määrää selvästi pienentää; sekä d) korotuksen kertautumisvaikutusten välttämiseksi Maanmittauslaitoksen ylläpitämää kauppahintarekisteriä tulisi muuttaa siten, että lunastukseen oikeutetut tahot voivat eriyttää kauppahinnan ja ehdotuksen mukaisen korotuksen toisistaan, jotta voidaan välttää korotuksen kertautumisvaikutusta maan hintaan.

4. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan esitykseen sisältyvä voimaantulosäännös on kohtuuton. Keskenäisiä lunastustoimituksia ja oikeusistuimelta uuteen käsittelyyn palautettavia toimituksia koskeva takautuva lain voimaantulo on lainsäädäntöperinteestämme todella poikkeuksellinen. Se on yksipuolisena kohtuuton ja heikentää päätöksenteon ennakoitavuutta. Lunastaja ei voi vaikuttaa siihen, milloin laki tulee voimaan eikä siihen muuttaako ylempi oikeusaste toimituspäätöstä. Se, jolta lunastetaan voi sen sijaan tehokkaasti viivyttää toimituksen loppuunsaattamista.
5. Esitetyn lunastuskorvauksen 25 %:n takuukorotuksen suhde EU:n valtioneuvoston päätöksiin tulee arvioida. Lakimuutoksen suhde muuhun maankäyttöä koskevaan lainsäädäntöön kuten kiinteistönmuodostamislain perusteella tehtävien lunastusten (esimerkiksi tontinosalunastusten) lunastuskorvauksen määrään ja eriarvoisuuteen tulee arvioida. Lisäksi tulee arvioida vaikutukset maankäyttö- ja rakennuslain 97.3 §:n rakentamiskehotuksen käyttämisen edellytyksille. Esityksen taustalla oleva mietintö tulee päivittää ottaen huomioon erityisesti energiatuotannon ja -siirron tilanteet, nauhamaisten lunastustilanteiden (tiet, radat, voimajohtolinjat jne.) erityispiirteet, kaupunkirakenteen tiivistäminen ja täydennysrakentamisen edistäminen. Lunastuslain muutoksen tavoitteiden järjestäminen erityistilanteiden lunastusedellytysten ja korvausperusteiden osalta erityislainsäädännöllä tulee arvioida ja tarvittaessa mahdollistaa heikentämättä lunastuslain korvauseriaa.



Helsingin kaupunki kehottaa lisäksi harkitsemaan, olisiko lunastuslaissa säädettyihin lunastusperusteisiin tarpeen tehdä muutoksia, jotta pitkään käyttämättä olleet kiinteistökohteet, joiden käyttöönotto olisi yhteiskunnan kannalta hyödyllistä, voitaisiin saada käyttöön tarvittaessa lunastamalla.

6. Lunastuslainsäädäntöön esitetyjä muutoksia voidaan muilta kuin edellä mainituilta osilta pitää pääasiallisesti kannatettavina.

Esittelijän perustelut

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyytää Helsingin kaupungin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki) muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoa on pyydetty 16.8.2024 mennessä. Lausunnon antamiselle varattua määräaikaa on pidennetty 30.8.2024 asti.

Lakimuutoksen tavoite ja keskeinen sisältö

Lunastuslain korvausperusteisiin ehdotettujen muutosten tarkoituksena on varmistaa perustuslain täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen kaikissa lunastustilanteissa. Lisäksi muutosten tavoitteena on yhdenmukaistaa lunastuslain korvausarvioinnin käsitteet vastaamaan kiinteistönarvioinnissa ja kansainvälisissä arvostusstandardeissa käytettyjä käsitteitä.

Muutosesitysten keskeisenä tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja osaltaan varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö on, että lunastuskorvaus suoritetaan omaisuuden markkina-arvon mukaan (nykyisin käypä arvo), arvonmäärityksessä käytettävien arviointimenetelmien (markkinalähestymistapa, tuottolähestymistapa, kustannuslähestymistapa) keskinäisestä etusijajärjestyksestä luovutaan, nykyiseen lakiin sisältyvä asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa laajennetaan, lunastuskorvausta korotetaan korvauksen määrän epävarmuuteen liittyen aina 25 %:lla ja niin kutsuttu arvonleikkaussäätely kumotaan.

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



Lunastuslain merkitys Helsingin kaupungin kannalta

Kaupunginhallituksen 26.4.2021 § 310 hyväksymien maapoliittisten linjausten 2 mukaisesti kaupungin maapolitiikka toimii ensisijaisesti vapaaehtoisen sopimisen periaatteella. Kaupunki luo omalta osaltaan luottamusta osallisten ehdottoman tasapuolisen kohtelun ja toimintansa ennakoitavuuden perusteella. Tällä toimintamallilla ja aktiivisen strategisen maanhankintansa ansiosta Helsinki omistaa nykyisin noin 2/3 hallintoalueensa maa-alasta. Maaomaisuus ja sen tuotot ovat antaneet Helsingille laajat mahdollisuudet kasvavan kaupungin kehittämiseen ja kasvun vaatimien infrainvestointien rahoittamiseen. Maapoliittisten linjausten mukaisesti kaupunki voi tarvittaessa käyttää kaikkia lainsäädännön kunnille tarjoamia maanhankintakeinoja, joista tärkeimmät ovat lunastus ja etuosto.

Lunastuslaki on keskeinen lunastuksia säätelevä yleislaki, johon viitataan myös erityislainsäädännössä. Kaupungin toiminnan kannalta lunastuslainsäädäntöä sovelletaan soveltuvin ja säädetyin osin useimpien asemakaavan toteuttamista varten tarpeellisissa lunastuksissa. Kohteet ovat tyypillisesti yleisiä alueita, yleisten rakennusten tontteja ja tontinosia, joita kiireellisesti tarvitaan asemakaavan toteuttamista varten. Tällöin lunastuksen edellytykset ovat ensisijaisesti säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa (1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki) sekä kiinteistönmuodostamislaisissa, eikä lunastaminen vaadi erillistä lupaa. Lunastuslaki määrittää yleisten alueiden ja yleisten rakennusten tonttien lunastamisen korvaamisen perusteet mutta ei esimerkiksi kiinteistönmuodostamislakiin pohjautuvien tontinosien lunastusten korvausperusteita, joita ei nyt laaditussa esitysluonnoksessa esitetä muutettaviksi.

Helsingin kaupunki on vuosina 2009–2023 lunastanut asemakaavojen yleisiä alueita ja yleisten rakennusten tontteja (tai niiden enemmistö-osuuksia), joiden korvauksiin lakimuutoksen ehdotus vaikuttaisi yhteensä 11 kertaa, eli noin 0–1 kertaa/vuosi.

Toinen keskeinen soveltamisen ala on strateginen maanhankinta, eli kaavoitusta varten tulevaisuudessa tarvittavan, kaavoittamattoman niin kutsutun odotusarvo- eli raakamaan, hankinta kaupungille. Raakamaan hankinta lunastamalla edellyttää aina valtion myöntämää lunastuslupaa. Helsingin kaupunki on pitkäjänteisesti toimimalla hankkinut raakamaata vapaaehtoisin kaupoin, eikä kaupungissa enää juurikaan ole tällaisia alueita jäljellä. Kaupungin kasvun suuntautuessa enenevässä määrin jo olemassa olevan kaupunkirakenteen sisälle, strategisen maanhankinnan kohteet ovat jo nykyään luonteeltaan pääosin hyvin erilaiset kuin aiemmin. Siksi kaupungilla on tarvetta hankkia, ja tarvit-



taessa myös lunastaa vuokraoikeuksia rakennuksineen sekä kiinteistön nautinta-, rasite- ja vastaavia oikeuksia.

Maanhankintaa toteutetaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin mutta esimerkiksi omistuksen hajanaisuudesta tai epäselvyydestä taikka siihen kohdistuvista muista rajoitteista johtuen eteneminen hankinnassa vapaaehtoisin keinoin ei aina ole mahdollista.

Voimassa olevan lunastuslain tunnistetut keskeiset ongelmat liittyvät lunastusten toteuttamiseen nauhamaisille kohteille kuten energiantuotannon ja -siirron, erityisesti tuulivoiman, tarpeita varten, joiden taloudellinen merkitys lunastajalle on merkittävä. Energiatuotannon ja -siirron hyödyntämistä koskevat tilanteet eivät tällä hetkellä ole ajankohdaisia Helsingin kaupungin kannalta. Lunastuslaki kuitenkin toimii lunastuksen yleislakina ja muutoksilla lainsäädäntöön on erityistä merkitystä sen toimivuuden kannalta erityisesti asemakaavoilla suunniteltujen alueiden sujuvan toteuttamisen kannalta sekä kaupungin oikea-aikaisen yhdyskuntakehittämisen kannalta.

Lunastuslaki määrittää neuvotteluihin perustuvan maanhankinnan reunaehdot yhdenvertaiselle ja tasapuoliselle kohtelulle. Siksi siihen tehtävillä muutoksilla on pitkäaikainen vaikutus kaupungin harjoittamaan maapolitiikkaan, jossa onnistuminen luo edellytykset osaltaan kaupungin elinvoimaisuudelle ja sujuvalle yhdyskuntakehitykselle. Lunastuslaki tulisi säilyttää lunastamisen yleislakina ja erityistilanteisiin, kuten esimerkiksi energiantuotannon ja -siirron tarpeisiin liittyen tulisi säätää erityislainsäädäntö, niin kuin on toimittu esimerkiksi vesilain ja puolustustarkoituksiin lunastamisen osalta jo aiemmin. Todettakoon erikseen vielä, että erityisesti alueidenkäyttölain uudistamisessa tulisi kiinnittää huomioita täydennysrakentamisen edellytysten varmistamiseen myös lunastamisen näkökulmasta olevien säädösten kuten rakennusten ja erityisten oikeuksien (vuokraoikeuksien) lunastamista koskevien säädösten toimivuuden varmistamiseksi.

Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi lunastuslakiin on esitetty sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan lunastuskorvaus on suoritettava 25 %:lla korotettuna. Lunastuslainsäädäntöön tältä osin esitettyä muutosta ei voi Helsingin kaupungin kannalta pitää perustellusti kannatettavana ja kaupunki vastustaa tältä osin lainmuutamista esitetyn kaltaiseksi. Lisäksi kaupunki pitää esitettyä voimaantulosäännöstä kohtuuttomana ja lakimuutoksen taustalla olevaa mietintöä puutteellisenä.

Saatu lausunto

Asiasta on saatu kaupunkiympäristölautakunnan lausunto. Esitys on lausunnon mukainen.



26.08.2024

Asia/15

Toimivalta

Helsingin kaupungin hallintosäännön 19 luvun 5 §:n mukaan ellei toisin ole säädetty tai määrätty, kaupungin puhevaltaa käyttää ja kaupungin esitykset ja lausunnot ulkopuoliselle antaa kaupunginhallitus.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Jukka-Pekka Ujula

Lisätiedot

Timo Lindén, kaupunginsihteeri, puhelin: 09 310 36550
timo.linden(a)hel.fi
Timo Laiho, yksikön päällikkö, puhelin: 09 310 35201
timo.laiho(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Oikeusministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- 2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- 3 Tiivistelmä 4.6.2024

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano