



Käsiteltävä tässä kokouksessa

8

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle Oikeusministeriön lausuntopyynnöstä luonnoksesta hallituksen esi- tykseksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta koskevan lain muuttamiseksi

HEL 2024-008250 T 03 00 00

Lausuntoehdotus

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki) muuttamisesta ja eräksi siihen liit- tyviksi laeiksi. Lausuntoa pyydetään lausuntopalvelun kautta 16.8.2024 mennessä.

Kaupunkiympäristölautakunta antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

1. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi lunastuslakiin on esitetty sisällytettäväksi säännös, jonka mu- kaan jatkossa markkina-arvoon perustuvalla lunastuskorvauksel- le suoritettaisiin 25 %:n suuruinen korotus. Helsingin kaupunki vastustaa tältä osin lain muutosesitystä sen kielteisten seuran- naisvaikutusten, 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 lo- pettaisi yleisten alueiden eli pääasiassa katujen ja puistojen se- kä kaavoittamattoman raakamaan vapaaehtoiset kaupat maa- nomistajien ja kuntien kesken. Maanluovuttajan kannattaisi esi- tyksen mukaisen muutoksen myötä vaatia aina kaupunkia lunas- tamaan alue, koska silloin luovuttaja saa korotuksen verran kor- keamman korvauksen. Vapaaehtoisen kaupan hinnoittelussa huomioitu korotus taas kumuloituisi tulevaisuudessa tehtäviin kiinteistökauppoihin ja lunastuksiin. Tällaista menettelyä ei voida hyväksyä kaupungin kannalta, joka erityisesti monista muista ta-



hoista poiketen toimii 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 kaksinkertaiseksi (esimerkiksi markkina-arvo 100, 1. kauppa 125, 1. lunastus 156, 2. kauppa 195, jne.). Kauppaneuvotteluissa onnistuminen olisi tehty 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 joko 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. Tämä johtuisi siitä, että 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.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Helsingin kaupunki on viimeisen 15 vuoden aikana lunastanut keskimäärin 0 - 1 tällaista yleisen alueen tai yleisten rakennusten tonttia /vuosi. Samassa ajassa Helsinki on ostanut keskimäärin 14 vastaavaa kohdetta/vuosi. Nykyisellään 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 kehittymiseen.

c) Markkina-arvon arviointitarkkuus heikentyisi



Markkina-arvon arvioimiseksi on jo useimmissa yleisissä maan arvoa määrittävissä tilanteissa olemassa riittävät menetelmät sekä myös vertailukauppa-aineistoa korvauksen määrittämiseksi. 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 myös, 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 valtiontukisääntelyä. Esimerkiksi täydennysrakentamisessa tarvittavien ja asemakaavanmuutoksella määritettävien katujen levennyksissä korvausperusteena 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.

Ensinnäkin arviointitarkkuutta voitaisiin parantaa lisäämällä panostuksia 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 toteutuneiden vertailukauppojen taustoista, niiden vertailukelpoisuudesta sekä ostajien maksuhalukkuudesta ja -kyvystä. Tämä tukisi myös lakimuutosesityksessä käyttöalaltaan laajennettavaksi esitetyn, lunastuslain 32 §:ään sisältyvän nk. asunto- ja elinkeinotakuun tarkempaa soveltamista.

Toiseksi lunastuslain takuukorotuksen sijaan olisi 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 verotonta. Verohyötyjen avulla onkin kannustettu vapaaehtoisin kauppoihin yhteiskunnan kehittämisen kannalta tärkeän maanhankinnan toteuttamiseksi. Luovutusvoiton veron poista-



minen kohtelisi eri toimijoita tasapuolisesti.

3. Ellei esitetystä lunastuskorvauksen korottamisesta, edellä esille tuoduista ilmeisistä kielteisistä vaikutuksista huolimatta muuteta, Helsingin kaupunki esittää, että a) korotus kohdistetaan ainoastaan 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 lakimuutosesitykseen sisältyvä voimaantulosäännös on kohtuuton. Keskeneräisiä lunastustoimituksia ja oikeusistuimelta uuteen käsittelyyn palautettavia toimituksia koskeva takautuva lain voimaantulo on lainsäädäntöperinteestämme hyvin poikkeava. Se on yksipuolisena kohtuuton ja heikentää päätöksenteon ennakoitavuutta sillä 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. Lakimuutoksessa esitetyn lunastuskorvauksen 25 %:n takuukorotuksen suhde EU:n valtioneuvoston päätöksen tulisi arvioida. Lakimuutoksen suhde muuhun maankäyttöä koskevaan lainsäädäntöön kuten kiinteistönmuodostamislain perusteella tehtävien lunastusten (esimerkiksi tontinosalunastusten) lunastuskorvauksen määrään ja eriarvoisuuteen tulisi arvioida. Lisäksi tulisi arvioida vaikutukset maankäyttö- ja rakennuslain 97.3 §:n rakentamiskehotuksen käyttämisen edellytyksille. Lakimuutosesityksen taustalla oleva mietintö tulisi 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 tulisi arvioida ja tarvittaessa mahdollistaa heikentämättä lunastuslain korvauseriaatteita.

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

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

Esittelijän perustelut

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), arvonnäärityksessä 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 arvonnleikkaussäätely 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 hyväksymien maapoliittisten linjausten 2 mukaisesti kaupungin maapoliittikka toimii ensisijaisesti vapaaehtoisesta 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.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), myöhemmin lunastuslaki, on keskeinen lunastuksia säätelevä yleislaki, johon viitataan myös erityislainsäädännössä. Kaupungin toiminnan kannalta lunastuslainsäädäntöä sovelletaan soveltuvin ja säädetyin osin useimmiten 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 - 23 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 tarvittaessa 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 tulisikin 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 lain muuttamista esitetyn kaltaiseksi. Lisäksi kaupunki pitää esitettyä voimaantulosäännöstä kohtuuttomana ja lakimuutoksen taustalla olevaa mietintöä puutteellisena.

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.



13.08.2024

Asia/8

Asian periaatteellisen ja taloudellisen merkityksen ollessa vähäinen, kaupungin esitykset tai lausunnot antaa se kaupungin viranomainen, jonka tehtäviin asia kuuluu.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- 2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano