

HE 218/2024 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia, vesilakia, kaivoslakia, kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia sekä alueidenkäyttölakia.

Muutosten tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen.

Lunastuskorvauksen määrittämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Laista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Muihin lakeihin ehdotetaan tehtäviksi korvauserusteiden uudistamisesta johtuvat muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1 Lunastuslainsäädäntö yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttamisen turvaajana	6
2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö	7
2.2.1 Lunastuskorvauksen määrääminen lunastuslain mukaan	7
2.2.2 Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen	9
2.2.3 Lunastuslain korvauserusteiden suhde muuhun lainsäädäntöön	10
2.2.4 Lunastusasioiden määrät ja lunastuskorvaukset	12
2.2.5 Lunastuskorvauksen verotuskohtelu	14
2.2.6 Euroopan unionin oikeus	15
2.2.7 Euroopan ihmisoikeussopimus	15
2.2.8 Valtiontukea koskeva sääntely	17
2.2.9 Investointisuojaosopimukset	18
2.3 Nykytilan arviointi	18
2.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevia huomioita	18
2.3.2 Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen	19
2.3.3 Asunto- ja elinkeinotakuu	21
2.3.4 Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen	22
2.3.5 Lunastuskorvauksen verotuskohtelu	23
2.3.6 Lunastuslain korvauserusteiden soveltaminen muuhun lainsäädäntöön perustuvan edunmenetyksen korvaamisessa	23
3 Tavoitteet	24
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	24
4.1 Keskeiset ehdotukset	24
4.1.1 Yleistä	24
4.1.2 Markkina-arvo kohteenkorvauksen määräämisen perustaksi	25
4.1.3 Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen	25
4.1.4 Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen	25
4.1.5 Lunastuskorvaukselle suoritettava kiinteä korotus	26
4.1.6 Valtiotukisääntelyä koskevia huomioita	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset	29
4.2.1 Yleisiä huomioita	29
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	30
4.2.2.1 Maantiet ja rautatiet	30
4.2.2.2 Luonnonsuojelu	31
4.2.2.3 Rakennussuojelu	32
4.2.2.4 Energiansiirtohankeet	33
4.2.2.5 Matkaviestinverkot	34
4.2.2.6 Kuntien maanhankinta	35

4.2.2.7	Vaikutus julkiseen talouteen.....	38
4.2.3	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	38
4.2.4	Ympäristövaikutukset	39
4.2.5	Yhteiskunnalliset vaikutukset	40
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	41
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	41
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	41
5.2.1	Yleiseurooppalaiset havainnot.....	41
5.2.2	Alankomaat.....	42
5.2.3	Norja	43
5.2.4	Ruotsi.....	45
5.2.5	Ranska.....	46
5.2.6	Saksa.....	46
6	Lausuntopalaute.....	47
6.1	Lunastuslakityöryhmän mietintö	48
6.2	Arvonleikkausselvitys.....	49
6.3	Vuoden 2021 luonnos hallituksen esitykseksi	51
6.4	Luonnos hallituksen esitykseksi	52
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	54
7.1	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta	54
7.2	Vesilaki	61
7.3	Kaivoslaki	62
7.4	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi	62
7.5	Alueidenkäyttölaki.....	62
8	Lakia alemman asteinen sääntely	63
9	Voimaantulo	63
10	Toimeenpano ja seuranta.....	63
11	Suhde talousarvioesitykseen.....	64
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	64
12.1	Johdanto	64
12.2	Omaisuuden suoja.....	64
12.2.1	Markkina-arvo täyden korvauksen perustaksi	64
12.2.2	Hankkeen vaikutuksen huomioon ottaminen.....	66
12.2.3	Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen	66
12.2.4	Asunto- ja elinkeinotakuun laajentaminen	67
12.2.5	Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus.....	67
12.3	Yhdenvertaisuus	68
12.4	Vastuu ympäristöstä.....	69
12.5	Oikeus sosiaaliturvaan	70
12.6	Kuntien itsehallinto.....	71
LAKIEHDOTUKSET		73
Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta		73
Laki vesilain 13 luvun 11 §:n muuttamisesta		75
Laki kaivoslain 86 §:n muuttamisesta		75

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.....	76
Laki alueidenkäyttölain 103 ja 104 §:n muuttamisesta	76
LIITE	78
RINNAKKAISTEKSTIT	78
Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta	78
Laki vesilain 13 luvun 11 §:n muuttamisesta	82
Laki kaivoslain 86 §:n muuttamisesta	83
Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta.....	84
Laki alueidenkäyttölain 103 ja 104 §:n muuttamisesta	85

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, jäljempänä lunastuslaki) uudistaminen on käynnistynyt vuonna 2015 oikeusministeriössä aloitetulla selvitystyöllä (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Selvityksessä ehdotettiin lainvalmistelutyön käynnistämistä lunastuslain korvauserusteiden tarkistamiseksi siten että lunastuskorvaus varmuudella täyttäisi kaikissa tapauksissa perustuslaissa edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen. Lisäksi selvityksessä kiinnitettiin huomiota useisiin lunastuslain säännöksiin, joiden mahdollinen tarkistamistarve tuli arvioida asiaa koskevassa jatkovalmistelussa. Selvitys oli lausuntokierroksella 22.8.2016–23.9.2016. Lausuntoja pyydettiin viranomaisilta, kunnilta ja erilaisilta intressitahoilta. Oikeusministeriölle jätettiin yhteensä 46 lausuntoa, joista on koostettu tiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 44/2017).

Oikeusministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän valmistelemaan uusia säännöksiä sekä seurantaryhmän seuraamaan työryhmän työskentelyä (OM 21/41/2015, OM022:00/2016). Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 21.3.2019 (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2019:12). Mietintö oli lausuntokierroksella 2.4.–15.5.2019. Oikeusministeriölle jätettiin yhteensä 52 lausuntoa, joista on koostettu tiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2019:47).

Oikeusministeriö teetti lisäksi selvityksen arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista. Asiaa koskeva selvitys luovutettiin oikeusministeriölle 12.6.2018 (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 20/2018). Selvitys on ollut lausuntokierroksella 21.6.–3.8.2018. Oikeusministeriölle jätettiin yhteensä 29 lausuntoa, joista on koostettu tiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 37/2018).

Oikeusministeriössä laadittiin työryhmän mietinnön ja siitä annetun lausuntopalautteen perusteella virkatyönä 7.7.2021 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi. Luonnos on ollut lausuntokierroksella 8.7.–15.9.2021. Oikeusministeriölle jätettiin yhteensä 93 lausuntoa, joista on koostettu tiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:3). Luonnoksen pohjalta laadittiin hallituksen esitys HE 71/2022 vp, jota koskevat muutokset tulivat voimaan 1.9.2022. Esitykseen ei sisällynyt korvauserusteita koskevia säännösehdotuksia.

Hankkeen aikaisempien vaiheiden aineisto on saatavissa osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM022:00/2016> sekä valtioneuvoston yhteisestä julkaisuarkistosta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/>.

1.2 Valmistelu

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan lunastuslain korvauserusteet 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.

Luonnos hallituksen esitykseksi on laadittu virkatyönä oikeusministeriössä. Luonnos on ollut lausuntokierroksella 5.6.–16.8.2024. Oikeusministeriölle jätettiin 93 lausuntoa, joista on koostettu tiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2025:6). Hanketta koskeva aineisto on saatavissa osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM14:00/2023>.

Esitys on ollut kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsittelyssä 10.12.2024.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksestä lausunnon 18.12.2024.

Esitys on ollut valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkolisessa säädösvalvontamenettelyssä 7.–13.1.2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lunastuslainsäädäntö yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttamisen turvaajana

Omaisuuksensuoja on laajasti tunnustettu oikeus erityisesti länsimaisissa oikeusjärjestyksissä sekä erilaisissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vastaavasti oikeusjärjestykset ja kansainväliset sopimukset tunnustavat pakkolunastusinstituution tarpeellisuuden omaisuudensuojan rajoituksena yhteiskunnallisesti välttämättömien toimintojen ja merkittävien hankkeiden toteuttamisen turvaamiseksi.

Pakkolunastus mahdollistaa puuttumisen lain suojaamaan oikeuspiiriin. Kyse voi olla esimerkiksi omaisuuden käytön rajoittamisesta, toisen hyväksi perustettavasta oikeudesta käyttää kohteena olevaa omaisuutta tai viime kädessä omaisuuden lunastamisesta ja siirtämisestä toisen omistukseen. Oikeuspiiriin kajoaminen ei voi tapahtua mielivaltaisesti, vaan pakkolunastuksen tulee kansainvälisten sopimusten velvoitteiden mukaan täyttää tietyt aineelliset ja menettelylliset vaatimukset. Sääntelyn aineellisten vaatimusten näkökulmasta merkittävä tekijä on omaisuuteen kajoamisen oikeasuhtaisuus, jonka eräs elementti on kohteena olevasta omaisuudesta suoritettava korvaus.

Suomessa omaisuudensuojasta säädetään perustuslain 15 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö tuntee lunastuslain yleisen lunastusperusteen lisäksi useita eri laeissa olevia erityisiä lunastusperusteita, jotka mahdollistavat omaisuuden lunastamisen, omistajan käyttömahdollisuuksien rajoittamisen tai käyttöoikeuden perustamisen toisen tahon hyväksi. Nämä voivat liittyä esimerkiksi liikenne- tai sähkösiirtoyhteyksien rakentamiseen, energiahuoltoon, vesihuoltoon, luonnonsuojeluun, maanpuolustukseen tai alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen.

Lunastuslaki sisältää säännökset lunastuskorvauksen määräämisen perusteista. Näitä sovelletaan määrättäessä korvaukset menetyksistä, jotka perustuvat lunastuslain nojalla perustettuun toisen omaisuuteen kohdistuvaan käyttöoikeuteen tai käytönrajoitukseen taikka myönnettyyn lupaan lunastaa omaksi toisen omaisuutta. Lunastuslain korvaussäännöksiä sovelletaan myös määrättäessä korvauksia monista erityiseen lunastusperusteeseen perustuvista käyttöoikeuksista, käytönrajoituksista tai omaisuuden lunastamisista. Muussa lainsäädännössä on lisäksi korvausten määräämistä koskevia täydentäviä säännöksiä.

Lähtökohtana on, että hankkeen toteuttamiseksi tarpeelliset alueet ja oikeudet hankitaan sopimuksin. Lunastus on viimesijainen keino, jolla varmistetaan yhteiskunnan kannalta merkittävien hankkeiden toteuttamiseksi tarpeellisten alueiden hankinta tarvittaessa maanomistajien tahdosta riippumatta. Yleisen tarpeen vaatimuksesta seuraa myös se, että lunastusmenettely ei ole käytettävissä kaikissa niissä tilanteissa, joissa maanomistaja ei ole valmis luopumaan omaisuudestaan. Lunastusmenettelyä käytetään tyypillisesti sellaisissa hankkeissa, jotka kohdistuvat useiden eri tahojen omistamaan tai hallitsemaan omaisuuteen. Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi erilaiset maanteiden, rautateiden, sähkölinjat ja muut pitkäjäseninfrastruktuurin rakentamishankkeet. Näissä tilanteissakin hankkeesta vastaava saattaa sopia lunastuksesta niiden omistajien kanssa, jotka ovat valmiina luopumaan omaisuudestaan. Tällaisissa tilanteissa kaikki hankkeen edellyttämät alueluovutukset käsitellään lunastustoimituksessa.

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.2.1 Lunastuskorvauksen määrääminen lunastuslain mukaan

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Täyden korvauksen vaatimus on ymmärretty siten, että lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitetävä täysimääräisesti eli luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana. Perustuslaista ei johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen.

Lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Vaatimus sisältyi myös lunastuslain edeltäjän, eli kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen annetun lain (27/1898, jäljempänä pakkolunastuslaki) 1 §:ään. Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18–20) mukaan luovuttajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Lunastuskorvauksen on näin vastattava sitä luovuttajan varallisuusaseman heikkenemistä, joka lunastuksen vuoksi syntyisi, jos lunastuskorvausta ei maksettaisi. Toisaalta esitöiden mukaan lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa.

Lunastuskorvaus muodostuu kohteenkorvauksesta, haitankorvauksesta ja vahingonkorvauksesta. Lunastuskorvauksen määräämisessä sovellettava arviointimenetelmä on valittava kohteen ominaisuuksien ja arviointitilanteen mukaisesti. Lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus). Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin. Lunastuslain esitöissä (HE 179/1975 vp s. 18) ei ole otettu kantaa arviointimenetelmien keskinäiseen järjestykseen. Laissa ei myöskään ole tarkemmin säädetty siitä, millä tavoin arviointimenetelmiä tulee soveltaa.

Kohteenkorvaus määritetään käytännössä useimmiten kauppaa-arvomenetelmällä hyödyntäen Maanmittauslaitoksen ylläpitämää kauppahintarekisteriä. Kauppaa-arvomenetelmässä haetaan kauppahintarekisteristä samalla paikkakunnalla tehtyjä kauppvoja, joissa kaupan kohde vastaa ominaisuuksiltaan lunastuksen kohdetta. Kauppaa-arvomenetelmällä saadaan vaihteluväli, jolla osoitetun hajonnan puitteissa käyvän hinnan ajatellaan vaihtelevan. Arvioinnin lähtöoletuksena on, että todennäköinen arvioitavan kohteen hinta asettuisi vapaaehtoisessa kaupassa tälle tasolle. Lunastuslaissa tarkoitettuna käyvän hinnan on katsottu vastaavan vaihteluvälin keskiarvoa.

Ellei kauppaa-arvomenetelmää voida käyttää esimerkiksi vertailukauppa-aineiston puutteellisuuden tai vähäisyyden takia, arvio tulee suorittaa tuottoarvo- tai kustannusarvomenetelmällä. Tuottoarvomenetelmässä kohteen arvo perustetaan arviokohteen tulevassa käytössä syntyvien vuotuisten nettotuottojen nykyarvojen summana. Kustannusarvomenetelmässä kohteen arvo määrätään todellisten tai todennäköisten rakentamismyymälä tuotantokustannusten perusteella. Käytännön arvioinnissa on mahdollista käyttää kaikkien kolmen menetelmän yhdistelmää tai jotain muutakin menetelmää, jos se tuottaa omaisuutta luovuttavan kannalta edullisemmän lopputuloksen.

Korvauksen määrittelyyn liittyy olennaisella tavalla kysymys siitä, minkä ajankohdan mukaan omaisuuden arvo on määrättävä. Lunastuslain 44 §:n ensimmäisen momentin mukaan omaisuus tulee arvostaa sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä tai, jos hakija on aikaisemmin saanut haltuunotto-oikeuden, sellaisena kuin omaisuus tällöin oli. Toisen momentin mukaan korvaus lunastettavasta omaisuudesta on, jollei lunastuslain säännöksistä muuta johdu, määrättävä lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan arvon mukaan. Poikkeuksen tästä muodostavat jäljempänä kohdassa 2.2.2 selostettavan arvonleikkaussääntelyn piiriin kuuluvat tilanteet.

Kohteenkorvauksesta on poistettava lunastusyrittäjän vaikutus lunastettavan kohteen arvoon. Jos yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on lunastuslain 31 §:n 1 momentin mukaan määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Asemakaavoituksesta aiheutuvan arvon huomioon ottamista korvauksessa tarkastellaan jäljempänä kohdassa 2.2.2.

Lunastuslain 32 §:ssä säädetään niin sanotusta asunto- ja elinkeinotakuusta. Säännös tulee sovellettavaksi lunastuslain 31 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Lunastuskorvaus on tällöin määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

Lunastuskorvauksesta voidaan vähentää korvauksensaajan hyötymistarkoituksessa tekemien toimien vaikutukset. Jos korvauksensaaja on saatuaan tiedon mahdollisesta lunastuksesta ryhtynyt lunastettavaa omaisuutta koskeviin muuttamis- tai määräämistoimiin saadakseen suuremman korvauksen kuin hakija on velvollinen maksamaan, korvaus on lunastuslain 34 §:n mukaan määrättävä sellaiseksi miksi se olisi muodostunut, jos toimenpiteitä ei olisi suoritettu.

Lunastuslain 36 §:ssä säädetään niin sanotun jäännöskiinteistön omistajalle aiheutuvan hyödyn vähentämisestä lunastuskorvauksesta silloin, kun henkilölle aiheutuu pysyväisluontoista hyötyä lunastuksesta tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan. Hyöty on kohtuuden mukaan sovitellen ja korvauksensaajan oikeutta täyteen korvaukseen supistamatta vähennettävä tämän saamasta kohteen- ja haitankorvauksesta. Säännös ei koske mahdollista vahingonkorvausta.

Kun samalle henkilölle kuuluvasta omaisuudesta lunastetaan osa ja tästä tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, aiheutuu pysyväisluontoista haittaa jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle, haitta on lunastuslain 35 §:n mukaan korvattava (haitankorvaus). Lisäksi lunastettavan omaisuuden omistajalla on lunastuslain 37 §:n nojalla oikeus korvaukseen, kun lunastuksesta aiheutuu tälle muuttamisen, liikkeen tai ammatin harjoittamisen keskeytymisen taikka muun syyn vuoksi tappiota, kustannuksia tai muuta vahinkoa (vahingonkorvaus).

Oikeus haitan- ja vahingonkorvaukseen koskee myös tahoja, joilta ei lunasteta omaisuutta. Lunastuslain 38 §:n mukaan edellytyksenä korvauksen saamiselle on, että henkilö kärsii lunastuksen tai lunastuksella toteutettavan yrityksen vuoksi merkittävää haittaa tai vahinkoa, josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi lunastettu ja että korvaamista on olosuhteisiin katsoen pidettävä kohtuullisena. Korvauksen saamisen edellytykset ovat siten korkeammat kuin sellaisen henkilön kohdalla, jolta lunastetaan omaisuutta.

Lunastuskorvauksen määrää lunastustoimikunta, johon kuuluu toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. Pääsäännön mukaan lunastuskorvausta koskevat kysymykset tutkitaan ja ratkaistaan viran puolesta. Poikkeuksen tästä muodostavat lunastuslain 38 §:ssä tarkoitettuihin muille kuin omaisuutta luovuttaville tahoille suoritettavat haitan- ja vahingonkorvaukset, jotka suoritetaan vain asianosaisen esittäessä tätä koskevan vaatimuksen. Virallisperiaatteesta huolimatta asianosaiset esittävät käytännössä usein korvauksen määrittelyn tueksi vaatimuksia sekä näyttöä lunastettavan omaisuuden arvosta.

Lunastaja ja luovuttaja voivat sopia korvauksesta. Lunastustoimikunnan on lunastuslain 40 §:n mukaan vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä. Pääsäännön mukaan korvauksen on oltava kertakaikkinen rahakorvaus. Lunastaja ja luovuttaja voivat kuitenkin sopia korvauksen suorittamisesta osaksi tai kokonaan kiinteänä tai muuna lunastettua omaisuutta vastaavana omaisuutena. Lunastustoimikunnan on vahvistettava tällainen sopimus. Eräissä poikkeustapauksissa korvaus voidaan suorittaa vuotuisena maksuna.

Lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi kuuden prosentin korko siitä päivästä, jolloin hakija on saanut oikeuden lunastettavan alueen haltuunottoon. Lunastuskorvaukseen eivät kuulu välttämättömät edunvalvontakulut, jotka määrätään lunastusta hakevan maksettavaksi.

2.2.2 Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Lunastuslain mukaan korvausta määrättäessä ei tule ottaa huomioon lunastusyhtiön lunastettavan omaisuuden arvoa kohottavaa tai alentavaa vaikutusta. Lunastettavan omaisuuden haltijan tulee saada täysi korvaus lunastuksesta aiheutuvista menetyksistä. Hänen ei kuitenkaan tule hyötyä lunastuksesta, vaan hänen varallisuusasemansa tulee säilyä ennallaan. Tämä nykyisen lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin sisältyvä periaate ilmeni myös vuoden 1898 pakkolunastuslain 8 §:n 2 momentista. Maankäytön suunnitteluun ei liity samanlaista konkreettista hanketta kuin esimerkiksi sähkölinjan, kaasuputken tai lentokentän rakentamiseen. Tämän vuoksi lunastuslain 31 §:n 1 momentin hyödyn leikkaamisen taustalla olevat näkökohdat eivät ole sellaisenaan siirrettävissä yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta johtuvaan arvon nousuun.

Yhdyskuntarakentamista palvelevaan lunastukseen liittyvästä arvonleikkauksesta säädetään lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa. Arvonleikkaus merkitsee poikkeusta omaisuuden arvostamista koskevista yleisistä korvauserusteista. Pykälän 2 momentin mukaan lunastettaessa valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. Kuitenkin se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi. Korvausta määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

Lunastuslainsäädäntöä 1970-luvulla uudistettaessa voimassaolleeseen pakkolunastuslakiin katsottiin sisältyvän useita epäkohtia kunnallisen maapolitiikan harjoittamisen näkökulmasta (HE 179/1975 II vp s. 1). Lain säännösten mukaan lunastettavasta omaisuudesta oli määrättävä omaisuuden kalleimman käyvän hinnan mukainen korvaus. Laki ei myöskään sisältänyt sellaisia säännöksiä, joiden nojalla maata lunastavan yhteiskunnan omista toimenpiteistä aiheutuva arvonnousu voitaisiin riittävässä määrin pidättää yhteiskunnalle. Ongelmallisena pidettiin siis toisaalta korvauksen määräämisen perusteita, toisaalta lunastusyrityksen vaikutuksen poistamista koskevan sääntelyn puutteellisuutta. Vakiintuneen käytännön mukaisesti oli katsottu, että maankäytön suunnittelua ei pidetty sellaisena lunastuslaissa tarkoitettuna yrityksenä, jonka vaikutus lunastettavan omaisuuden arvoon olisi tullut ottaa huomioon kunnan, kuntayhtymän tai valtion lunastaessa alueita yhdyskuntarakentamista varten.

Lunastuslain esitöissä (HE 179/1975 II vp s. 53) katsottiin, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaate ja täyden korvauksen vaatimus voinut merkitä sitä, että luovuttajan tulisi saada hyväkseen maata lunastavan yhteiskunnan toimenpiteistä aiheutuva arvonnousu. Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan tätä oli pidettävä luovuttajan ja vastaavassa asemassa olevan muun omistajan osalta ansiottomana siinä mielessä, ettei arvonnousu ole seurausta heidän omista välittömistä toimenpiteistään.

Arvonleikkaussääntely koskee asemakaavoituksesta johtuvaa arvonnousua. Se ei koske muuntyyppisiä odotusarvoja eikä alueen yleiskaavoituksesta tai läheisten alueiden asemakaavoituksesta taikka esimerkiksi liikenneyhteyksien parantumisesta johtuvaa arvonnousua. Näistä tekijöistä, jotka ovat alueen omistajan toimenpiteistä riippumattomia, johtuva arvonnousu kuuluu lunastettavan alueen omistajalle.

2.2.3 Lunastuslain korvausperusteiden suhde muuhun lainsäädäntöön

Useat erityisen lunastusperusteen sisältävät lait nojautuvat korvausasioiden käsittelyn ja asiassa noudatettavan menettelyn osalta lunastuslain säännöksiin. Erityislaki saattaa sisältää yleisen viittauksen lunastuslakiin, jolloin lunastuslain korvausperusteet ja menettelyitä koskevat säännökset tulevat täysimääräisesti sovellettavaksi. Erityislaissa saattaa myös olla rajattu lunastuslain soveltamista siten, että lunastuslain korvausperusteita sovelletaan ainoastaan tietyyppisten edunmenetyksen korvaamiseen. Eräät lait puolestaan sisältävät lunastuslain korvausperusteita täydentäviä säännöksiä esimerkiksi edunmenetyksen korvattavuuden rajoituksista tai edellytyksistä. Varsinaisten pakkolunastustilanteiden lisäksi lunastuslain korvausperusteiden mukaisesti määrätään korvauksia myös sellaisesta omaisuuden käytön rajoittamisesta, joissa ei välttämättä ole kysymys valtiosääntöoikeudellisesta pakkolunastuksesta. Tällöin säännökset voivat sisältää täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeavia korvattavuuden edellytyksiä.

Lunastuslakiin nojautuvat muun muassa seuraavat lait:

- Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928)
- Laki turvesuon pakkolunastuksesta (641/1942)
- Ulkoilulaki (606/1973)
- Maa-aineslaki (555/1981)
- Poronhoitolaki (848/1990)

- Erämaalaki (62/1991)
- Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994)
- Alueidenkäyttölaki (132/1999)
- Laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004)
- Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)
- Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005)
- Ratalaki (110/2007)
- Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009)
- Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)
- Postilaki (415/2011)
- Vesilaki (587/2011)
- Kaivoslaki (621/2011)
- Sähkömarkkinalaki (588/2013)
- Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013)
- Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014)
- Kalastuslaki (379/2015)
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019)
- Luonnonsuojelulaki (9/2023)

Vesilaki, kaivoslaki ja laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sisältävät lunastuslain täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeavan korvausperusteen. Vesilain (587/2011) mukaan vahingoista ja haitoista on suoritettava menetyksen arvoa vastaava täysi korvaus. Jos kysymys on maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä, korvaus on vesilain 13 luvun 11 §:n mukaan määrättävä puolitoistakertaisena. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Vesilain puolitoistakertaisen korvauksen juuret ulottuvat Ruotsin 1800-luvun vesilainsäädäntöön. Korvauksen puolitoistakertaisuuden taustalla on alun perin ollut ajatus siitä, että lunastuksen tapahtuessa yksityistä tarvetta varten ei täyttä korvausta voitu pitää riittävänä hyvityksenä.

Kerroin ei kuitenkaan koske ojaa, vesijohtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavaa aluetta. Myös ympäristönsuojelulain (527/2014) 69 §:ssä viemäriputken edellyttämän käyttöoikeuden perustamisen johdosta suoritettavan korvauksen määrittelyn osalta viitataan

vesilain säännöksiin. Vastaavan kaltainen korotus sisältyi jo vuoden 1961 vesilakiin, jonka esitöissä korotusta perusteltiin historiallisella traditiolla ja sillä, että lunastus saatetaan toteuttaa yksityisen taloudellisen edun saavuttamiseksi (ks. KM 1958:97 s. 60). Nykyistä vesilakia säädettäessä korotusta perusteltiin samalla tavoin (HE 277/2009 vp s. 163–164 ja 209).

Kaivoslain (621/2011) 77 §:n mukaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen suoritetaan kaivostoimituksessa, jossa noudatetaan lunastuslain säännöksiä. Kaivoslain 86 § sisältää erityisen korvauksen määrittämistä koskevan säännöksen. Lunastettaessa kaivosalue, kaivoksen apualue tai asemakaavassa kaivostoimintaa varten osoitettu alue omistusoikeudella, korvaus määrätään puolitoistakertaisena alueen arvoon nähden. Säännös lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana, asiaa koskevaan hallituksen esitykseen (HE 273/2009 vp) sitä ei sisällynyt. Mietintövaliokuntana toiminut talousvaliokunta perusteli kerrointa viittaamalla vesilain kerrointa koskevaan säännökseen (TaVM 49/2010 vp s. 15 ja 21).

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 4 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Vastaavanlainen lunastuslaista poikkeava korvausperuste sisältyi aikaisemmin voimassa olleisiin lakiin omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996) ja lakiin pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin (787/1944). Tämä merkitsee korkeampaa korvaustasoa kuin lunastuslain 30 §:n 1 momentissa tarkoitettu käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Korvauksen määrittämiseen sovelletaan muilta osin lunastuslain säännöksiä. Lunastuslaista poikkeavaa korvausperustetta on aikanaan perusteltu puolustusvoimien maapolitiikalla sekä tarpeella pitää yllä hyviä yhteiskuntasuhteita (HE 224/1996 vp s. 2).

2.2.4 Lunastusasioiden määrät ja lunastuskorvaukset

Lunastusmenettelyä käytetään tyypillisesti erilaisten maa-alueilla tapahtuvien liikenneinfrastruktuurin ja voima- ja sähkölinjojen rakentamishankkeiden edellyttämien alueiden ja oikeuksien hankintaan. Näiden hankkeiden edellyttämiä alueita ja oikeuksia hankitaan myös vapaaehtoisin oikeustoimin. Näiden lisäksi lunastusta käytetään muun muassa kaivostoiminnan edellyttämien alueiden ja luonnonsuojelua palvelevien alueiden hankinnassa. Kuntien maanhankinta perustuu lähes täysin kiinteistökauppoihin. Kunnat käyttävät lunastusmenettelyä maanhankintaan hyvin harvoin. Kyse on tällöin tyypillisesti tilanteista, jossa osapuolet eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen luovutuksen ehdoista. Sen sijaan kaavan toteuttamiseen liittyvät yleisten alueiden lunastukset ovat yleisiä.

Maanmittauslaitoksen vuoden 2023 vuositilaston mukaan kiinteistönluovutuksia tehtiin vuonna 2023 yhteensä 64 520, joista kiinteistönkauppoja oli 55 692. Samaan aikaan tuli vireille 225 lunastustoimitusta. Lunastuslupa voidaan myöntää hankkeelle, joka on yleisen tarpeen vaatima. Pakkolunastus on perinteisesti liitetty yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämiseen ilman että näihin liittyisi erityistä taloudellisen hyödyn tavoittelutarkoitusta. Tyypillisiä esimerkkejä tällaisista hankkeista ovat erilaiset liikenneinfrastruktuurihankkeet tai luonnonsuojelua edistävät hankkeet. Yhteiskunnan kehittymisen myötä liiketaloudelliset näkökohdat ovat saaneet aiempaa enemmän merkitystä eräissä yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa, joiden toteuttaminen nojaa vahvasti lunastusmenettelyyn. Institutionaalisten sijoittajien omistusosuudet esimerkiksi sähkönsiirrosta vastaavissa jakeluverkkoyhtiöissä ovat kasvaneet huomattavasti 2000-luvulla. Sähkönsiirtoa ja kaivostoimintaa koskevia asioita on noin 10 % kaikista lunastusmenettelyssä käsiteltävistä asioista ja niissä määrättävät korvaukset ovat noin 18 % kaikista korvauksista.

Valtioneuvostossa on ratkaistu vuosina 2019–2023 yhteensä 54 lunastuslakiin ja 1 luonnonsuojelulakiin perustuvaa lunastuslupahakemusta. Vuosittain valtioneuvoston ratkaistavaksi tulee keskimäärin 10 lunastuslupahakemusta. Nämä koskevat suurimmaksi osaksi voimansiirtolinjojen rakentamishankkeita. Ympäristöministeriö ratkaisi samaan aikaan yhteensä 9 maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaista lunastuslupa-asiaa. Maanmittauslaitoksessa on vuosina 2019–2023 ratkaistu yhteensä 164 lunastuslupahakemusta, eli vuosittain keskimäärin 33 lunastuslupahakemusta.

Maanteiden ja rautateiden rakentamisen edellyttämien alueiden lunastaminen perustuu hyväksytyihin tiesuunnitelmiin ja ratasuunnitelmiin, eli ne eivät edellytä lunastuslain mukaista lunastuslupaa.

Asiaryhmä	2019	2020	2021	2022	2023
Lunastuslupa VN	15	5	9	14	12
Lunastuslupa YM	2	1	3	1	2
Lunastuslupa MML	44	42	25	34	19

Taulukko 1. Valtioneuvoston yleisistunnossa, ympäristöministeriössä ja Maanmittauslaitoksessa ratkaistut lunastuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaiset lunastuslupa-asiat vuosina 2019–2023. Lähteet: Valtioneuvosto, ympäristöministeriö ja Maanmittauslaitos 2024.

Lunastuslupa pannaan täytäntöön lunastustoimituksessa. Arviointitoimituksista hieman alle puolet on liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisia maantietoimituksia. Toiseksi suurimman ryhmän muodostavat maankäyttö- ja rakennuslain 13 lukuun perustuvat lunastustoimitukset, jotka ovat tyypillisesti katualueen ja yleisen alueen lunastuksia. Sähkönsiirtoalueiden ja rata-alueiden lunastustoimituksia on määrällisesti vähemmän, ja luonnonsuojeluun ja kaivostoimintaan kytkeytyviä lunastuksia on vuosittain muutamia.

Hanketyyppi	2019	2020	2021	2022	2023
Maantie	147	136	120	125	144
Rata	43	15	18	7	21
Sähkönsiirto	36	16	28	20	36
MRL 13 luku	106	82	76	82	92
Luonnonsuojelu	10	6	4	4	4
Kaivos	6	2	4	4	4
Muu lunastus	23	4	19	15	14

Taulukko 2. Arviointitoimitusten lukumäärät hanketyypeittäin vuosina 2019–2023. Lähde: Maanmittauslaitos 2024.

Korvausten kokonaismäärillä mitattuna liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin perustuvat toimitukset muodostavat suurimman ryhmän. Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvissa toimituksissa vuosittain määrättävien korvausten määrä on pienempi, mutta vuosikohtaiset vaihtelut ovat tässäkin ryhmässä suuria. Kolmannen suuren ryhmän muodostavat sähkölinjojen lunastushankkeet.

Hanketyyppi	2019	2020	2021	2022	2023
Maantie	6 363 031	5 504 079	7 504 720	6 069 250	10 404 142
Rautatie	330 837	499 980	689 864	1 358 319	2 446 971
Sähkönsiirto	2 553 078	753 354	2 309 617	1 953 537	3 338 504
Luonnonsuojelu	98 533	119 935	119 934	106 327	26 006
MRL 13 luku	3 045 921	1 674 490	4 921 158	3 190 361	2 159 460
Kaivos	581	0	237 769	239 071	476 890
Muu lunastus	123 564	60 153	1 526 030	904 590	213 901

Taulukko 3. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin, ratalakiin, lunastuslakiin, maankäyttö- ja rakennuslain 13 lukuun ja kaivoslakiin perustuvissa toimituksissa määrätty korvaukset (€) vuosina 2019–2023. Lähde: Maanmittauslaitos 2024.

Lunastuskorvauksen jakaantuminen eri korvauslajien kesken riippuu hankkeen laadusta. Kokonaan uusien hankkeiden lunastustoimituksissa kohteenkorvaukset ovat tyypillisesti hallitsevia, kun taas vanhojen hankkeiden yhteyteen sijoittuvissa hankkeissa haitan- ja vahingonkorvaukset ovat usein merkittävämpiä. Lunastuskorvauksesta on keskimäärin noin 80 % kohteenkorvausta, 10 % haitankorvausta ja 10 % vahingonkorvausta.

2.2.5 Lunastuskorvauksen verotuskohtelu

Lunastuskorvaus on tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitettua veronalaista tuloa. Lunastuskorvauksen verotuskohtelu vaikuttaa osaltaan siihen, millaiseksi luovuttajan taloudellinen asema lunastusmenettelyn jälkeen muodostuu. Lunastuskorvauksen verotuksen kannalta on ratkaisevaa se, mistä korvaus maksetaan. Lisäksi merkitystä on sillä, onko kyse kohteen-, haitan- vai vahingonkorvauksesta. Verohallinto on antanut ohjeen lunastustoimituksissa ja niihin rinnastettavissa tilanteissa saatujen korvausten verottamisesta (verohallinnon ohje 20.1.2017 A224/200/2016). Pääsääntöisesti kohteenkorvaukset sekä osa haitankorvauksista verotetaan tuloverolain luovutusvoittoja koskevien säännösten mukaan. Haitankorvaukset ja vahingonkorvaukset voivat joissakin tapauksissa olla maatalouden tai elinkeinotoiminnan tuloa.

Kohteenkorvaus on tuloverolain 49 §:n perusteella osittain verovapaata tuloa. Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, eli luovutusvoiton vero määrätään enintään 20 prosentista kohteenkorvauksesta. Luovutushintaan luetaan lunastettavalta tai pysyvällä käyttöoikeudella luovutettavalta alueelta maksettavat puustokorvaukset odotusarvolisinaan.

Käytönrajoituksesta maksettavan haitankorvausten verotus riippuu siitä, estyykö omaisuuden käyttö maankäyttölajinsa mukaiseen tarkoitukseen käytännössä kokonaan vai ovatko rajoitukset ja haitat vähäisempiä. Jos pysyvät rajoitukset ja haitat tosiasiaassa estävät omistajaa käyttämästä maata maankäyttölajinsa mukaiseen tarkoitukseen, tällaisesta oikeudesta maksettava korvaus rinnastetaan pysyvän käyttöoikeuden luovutukseen. Jos omistajalle jää mahdollisuus jatkaa alueen käyttämistä maankäyttölajinsa mukaiseen tarkoitukseen ja lunastustoimituksesta seuraa vain joitakin pienempiä rajoituksia tai haittoja, sovelletaan tällaisiin korvauksiin verotuksessa vahingonkorvausta koskevia säännöksiä. Tuloverolain 78 §:n mukaan vahingonkorvaus tai muu siihen verrattava korvaus on veronalaista tuloa vain, jos se on saatu veronalaisen tulon sijaan tai korvaukseksi tulojen tai elatuksen vähentymisestä.

Puuston poistamisesta tai vahingoittumisesta maksettavat korvaukset ovat tuloverolain 43 §:n mukaista metsätalouden pääomatuloa, jos niitä maksetaan sellaiselta metsäalueelta, joka edelleen jää metsänomistajan omistukseen ja johon ei ole luovutettu pysyvää käyttöoikeutta. Sama koskee odotusarvolisää, jota tällaiselta alueelta maksetaan sen vuoksi, että puut joudutaan kaatamaan ennenaikaisesti. Muualta kuin metsämaalta saatu korvaus puista on muuta pääomatuloa.

Vahingonkorvausten verotuskohtelu riippuu siitä, millaisista vahingoista niitä suoritetaan. Esimerkiksi sadon menetyksestä suoritettava korvaus on maatalouden veronalaista tuloa, kun taas kotipuutarhan sadon menetyksestä tai pihastutusten vahingoittumisesta maksettava korvaus on verovapaata. Korvaus oikeudesta ottaa tietyltä alueelta tietynä aikana rajoitettu määrä soraa tienpitoaineeksi katsotaan maa-aineksista saaduksi tuloksi.

Edunvalvontakorvauksista ansionmenetykskorvaukset ja muut sellaiset korvaukset, joilla korvataan veronalaisen tulon saamatta jäämistä, ovat veronalaisia. Matkakustannusten ja muiden oikeudenvalvonnasta aiheutuneiden kustannusten korvaukset ovat verovapaata.

Luonnonsuojelulakiin perustuvat lunastuskorvaukset ovat tuloverolain 80 §:n nojalla verovapaata.

2.2.6 Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni tunnustaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeuksille, vapauksille ja periaatteille saman oikeudellisen arvon kuin perussopimuksilla. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Perusoikeuskirja ei kuitenkaan rajoita valtioiden oikeutta säännellä omaisuuden käyttöä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut eräitä omaisuudensuojaa perusoikeutena koskevia ratkaisuita (esimerkiksi C-44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz). Unionin tuomioistuimen toimivaltaan ei lähtökohtaisesti ole katsottu kuuluvan esimerkiksi kansallisen säännöksen ja perusoikeuskirjassa tarkoitetun omaisuudensuojan keskinäisen suhteen arviointi. Perusoikeuskirjan itsenäinen asema on epäselvempi kuin ihmisoikeussopimuksen varsinkin pakkolunastusasioiden osalta. Oikeuskäytännön perusteella ihmisoikeussopimuksella on merkittävämpi asema kansallisen lainsäädännön reunaehtoien määrittelijänä.

2.2.7 Euroopan ihmisoikeussopimus

Lunastuskorvauksen määräämisen perusteisiin liittyvistä ylikansallisista velvoitteista merkittävin on Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 1819/1990, joka on saatettu Suomessa voimaan lailla L 438/1990). Ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason kansalliselle sääntelylle, mutta ei estä paremman kansallisen suojan antamista lunastuksen kohteeksi joutuvalla. Varsinaisen pakkolunastuksen lisäksi ihmisoikeussopimus antaa suojaa myös tosiasiallista omaisuuden riistämistä ja vähäisempienkin omaisuuden rajoittamisia vastaan. Pakkolunastuksen yhteydessä on omaisuudensuojan koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisen artiklan lisäksi sovellettavaksi saattanut samanaikaisesti tulla myös eräitä muita sopimusartikloita, kuten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja perhe-elämän suoja.

Sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäinen artikla antaa suojaa omaisuudelle ja koostuu kolmesta säännöstä. Ensimmäisen säännön mukaan jokaisella on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Sääntö on luonteeltaan yleinen. Toisen säännön mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Kolmannen säännön mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

Omaisuuden pakkolunastaminen on perusteltua vain, jos sen osoitetaan olevan tarpeen julkisen edun (public interest) nimissä ja jos se tapahtuu laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Ihmisoikeustuomioistuimien on lähtenyt siitä, että kansallisen lainsäätäjän harkintavallan sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden täytäntöönpanossa tulisi olla laaja. Kansallisen lainsäätäjän arviota siitä, mikä on yleisen edun edellyttämää, tulee kunnioittaa, ellei tästä ole selvää ja perusteltua syytä poiketa (Jahn ym. v. Saksa (2005), Immobiliare Saffi v. Italia (1999)).

Omaisuudensuojaa koskevassa artiklassa ei ole nimenomaisesti lausuttu lunastuskorvauksen suorittamisesta. Pakkolunastus ei kuitenkaan ole mahdollista ilman korvausta. Korvauksen suorittamisella on merkitystä ihmisoikeustuomioistuimen suorittamassa suhteellisuusarvioinnissa, jonka mukaan yleisen edun mukaisten tarpeiden ja yksilön perusoikeuksien suojan välille on löydettävä oikeudenmukainen tasapaino (fair balance). Suhteellisuusarviota sovelletaan kaikenlaisen omaisuuden ottamiseen tai sen käytön rajoittamiseen. Kyse on kokonaisarvioinnista (Lithgow ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (1986)).

Ihmisoikeustuomioistuimien on oikeuskäytännössä suhteellisuusperiaatteeseen nojautuen muotoillut korvauksellisuuden vaatimuksen siten, että ”omaisuuden ottaminen maksamatta sen arvoon nähden kohtuullista korvausta merkitsisi normaalisti suhteetonta puuttumista, joka ei olisi oikeutettua 1 artiklan mukaan.” Suhteellisuusvaatimus ei täyty, jos yksilölle asetetaan kohtuuton rasitus (Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (1982) ja Brumarescu v. Romania (1999)).

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan lunastuskorvauksen on oltava kohtuullisessa suhteessa omaisuuden arvoon. Täyden korvauksen suorittamista pakkolunastettavasta omaisuudesta voidaan kuitenkin pitää ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneena lähtökohtana, josta voidaan poiketa (Pincová ja Pinc v. Tsekki (2002) ja Kreikan entinen kuningas ja muut v. Kreikka (2002)). Oikeuskäytännössä on katsottu, että esimerkiksi taloudelliseen reformiin pyrkivät tai sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävät toimenpiteet saattavat oikeuttaa täyttää korvausta matalamman korvaustason (Urbarska Obec Trencianske Biskupice v. Slovakia (2007)). Omaisuuden korvaukseton pois ottaminen voi olla mahdollista vain poikkeuksellisesti (Pyhät luostarit v. Kreikka (1994)).

Oikeuskäytännön mukaan korvaustaso voi vaihdella yleisen tarpeen (julkisen edun) voimakkuusasteen mukaisesti. Korvauksen tulee olla korkeampi yleisen tarpeen ollessa heikompi ja vastaavasti korvaus voi olla matalampi yleisen tarpeen ollessa vahvempi. Pakkolunastushankkeen ollessa luonteeltaan kaupallinen tai muutoin sellainen, että yleisen tarpeen olemassaolo ei ole vahva, on korvaustason lähtökohtaisesti vastattava täyttä korvausta. Ratkaisussa Platakou v. Kreikka (2001) noin 25 % omaisuuden arvosta edustavaa korvausta pidettiin liian vähäisenä. Vastaavasti ratkaisussa Scordino v. Italia (2006) noin 40 % omaisuuden markkina-arvosta vastaavaa korvausta pidettiin liian alhaisena. Korvauksen suuruudesta oli kyse myös ratkaisussa Yiltas Yildiz Turistik Tesisleri A.S. v. Turkki (2006), jossa korvaus kansallisissa tuomioistuimissa oli määrätty olemassa olevien rakennusten ja metsätulon perusteella, ottamatta huomioon rakennusoikeuden määrää.

Korvaustason voivat vaikuttaa useat muutkin seikat kuin pakkolunastettavan omaisuuden arvo. Korvauksen tasoa voivat kohottaa esimerkiksi korvauksen maksamisen viivästyminen (Akkus v. Turkki (1997)) taikka epätavallisen pitkä menettely, jossa korvaus on määrätty (AKA v. Turkki (1998)).

Lunastuskorvauksen määräämisen kannalta merkillepantavaa on, että vaikka ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään toisaalta korostanut valtion harkintamarginaalin laajuutta, se on toisaalta pitänyt ongelmallisena suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta tilannetta, jossa pakkolunastukseen kohteeksi joutuneen omaisuuden kaikkia varallisuusarvoja ei oteta huomioon (ks. esim. Vistins ja Perepjolkins v. Latvia (2012)). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei ole selvää, missä määrin kiinteistön mahdolliset tai tulevat käyttömahdollisuudet on otettava huomioon suhteellisuusperiaatteen kannalta merkityksellistä korvauksen suuruutta määrättäessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on tällä hetkellä vireillä Suomea vastaan pakkolunastuskorvausta käsittelevä yksilövalitus (Graham ja muut v. Suomi, nro 47927/21).

2.2.8 Valtiontukea koskeva sääntely

Valtiontukea koskeva sääntely perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artiklaan ja sitä täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön. Kiellettyinä valtiontukea pidetään SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Euroopan unionin valtiontukea koskeva sääntely ei rajoita jäsenvaltion toimivaltaa päättää kansallisen lunastuslain korvauserusteiden sisällöstä, mutta sääntelyn tulee kuitenkin olla sopuoinnussa SEUT 107 ja 108 artiklan kanssa.

Komissio ei valtiontukea koskevassa tiedonannossaan (2016/C 262/01, kohta 71) ole pitänyt lunastuskorvauksia SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena. Lunastuslain mukaisesti määrättyä korvausta ei näin ollen ole pidettävä kiellettyinä valtiontukea. Toisaalta lunastuslain 40 § mahdollistaa myös korvauksista sopimisen, ja osapuolet voivat periaatteessa sopia markkinahintaa korkeammastakin korvauksesta.

Valtion ja kuntien sopimukseen perustuva maanhankinta ja -luovutus kuuluvat valtiontukea koskevan sääntelyn piiriin (KHO 2012:31, KHO 2012:105, KHO 2015:72 ja KHO 2020:9). Oikeustoimen katsominen kielletyksi valtiontueksi edellyttää kaikkien SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytysten täyttymistä. Tuen muodolla ei ole merkitystä arvioitaessa toimen kuulumista sääntelyn soveltamisalaan. Kiinteistön omistajanvaihdostilanteessa valtiontukea voi olla esimerkiksi markkinahintaa korkeampi kauppahinta kiinteistöä ostettaessa tai alhaisempi

luovutushinta tai tavanomaisesta poikkeavat luovutuksen ehdot kiinteistöä luovutettaessa. Arvioinnin kohteena on se, saako sopimuksen osapuoli järjestelystä sellaista taloudellista etua, jota se ei saisi tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa ja tavanomaisilla markkinaehdoilla (KHO 2020:9). Markkinaehtoinen toiminta ei lähtökohtaisesti sisällä kiellettyä valtiontukea, ja esimerkiksi kuntalain (410/2015) 130 §:ssä säädetään kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä.

Valtiontukisääntelyssä tarkoitettu yritys voi olla oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö. Merkityksellistä on se, harjoittaako sopimuksen toinen osapuoli taloudellista toimintaa ja toimiiko osapuoli sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, että muiden SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tukiedellytysten täytyessä sopimuksella voitaisiin katsoa olevan mainitussa artiklassa tarkoitettua vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.

Kielletyn valtiontuen kannalta merkityksellistä on, että tuki suosii valikoivasti jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Toisaalta valtiontukisääntely ei estä erilaisessa asemassa olevien toimijoiden erilaista kohtelua, jos tämä johtuu järjestelmästä itsestään (C-233/18 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) vs. Generalitat de Catalunya) ja erilaiselle kohtelulle on esitettävissä kestävä perustelut.

Valtion ja kuntien on kiinteistökaupan osapuolena ollessaan selvitettävä aina tapauskohtaisesti, että sopimus ei sisällä kiellettyä valtiontukea. Oikeuskäytännön perusteella markkinaehtoiseen luovutukseen ei kiellettyä valtiontukea voida katsoa sisältyvän.

2.2.9 Investointisuojausopimukset

Investointisuojausopimusten tarkoituksena on toiseen maahan tehtävien sijoitusten edistäminen ja tehtyjen sijoitusten suojaaminen. Sijoitusten suojaamisella pyritään torjumaan ulkomaisten sijoittajien mahdollista syrjintää kotimaisiin toimijoihin verrattuna. Suomi on osapuolena noin 60 investointisuojausopimuksessa. Investointisuojausopimukset sisältävät tyypillisesti vaatimuksia sijoitusten syrjimättömästä, oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta, täyden suojelun ja turvallisuuden takaamisesta, laittoman pakkolunastuksen kiellosta, velvollisuudesta noudattaa sitoumuksia ja sijoituksiin liittyvien varojen vapaan siirron takaamista.

Monet Suomen solmimat investointisuojausopimukset sisältävät riidanratkaisulausekkeen investoijan ja valtion välisiä erimielisyyksiä varten, jolloin riita ratkaistaan investointisuojausopimuksen määräysten mukaisesti. Määräykset sisältävät tyypillisesti mahdollisuuden viedä riita kansalliseen tuomioistuimeen tai kansainväliseen välimiesmenettelyyn. Sopimusmääräykset ovat kuitenkin yksilöllisiä, eikä kaikkiin sopimuksiin sisälly mahdollisuutta saattaa asia kansainväliseen välimiesmenettelyyn.

Investointisuojausopimukset eivät estä pakkolunastusta. Usein sopimukset kuitenkin edellyttävät, että lunastus ei saa olla syrjivä, sen tulee perustua yleiseen etuun, sen tulee tapahtua asianmukaisessa menettelyssä ja että lunastuksesta on suoritettava asianmukainen, yleensä kohteen markkina-arvoa vastaava kompensatio. Investointisuojausopimukset saattavat sisältää viittauksia lunastajavaltion kansalliseen lainsäädäntöön. Lunastuslain ollessa pakkolunastusta koskeva yleislaki Suomessa, voisivat sen määräykset tulla sovellettavaksi ulkomaisessa investointiriidassa.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevia huomioita

Ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa koskevaa ratkaisukäytäntöä arvioitaessa tulee huomiota kiinnittää siihen, että erinäisissä ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa koskevissa langettavissa ratkaisuissa osapuolena on ollut valtio, jonka lunastuslainsäädäntö on täyttänyt ihmisoikeussopimuksesta johtuvat omaisuudensuojaa koskevat minimivelvoitteet. Tyypillisesti näihin tapauksiin on korvauksen määrän ohella liittynyt kysymyksiä esimerkiksi oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja kodin suojasta. Merkille pantavaa on, että ihmisoikeussopimuksen ja omaisuudensuojaa koskevat tulkinnat kehittyvät koko ajan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä.

Ihmisoikeussopimus mahdollistaa kokonaisvaltaisemman tilanteen arvioinnin kuin voimassa oleva lunastuslainsäädäntömme. Vaikka ihmisoikeussopimuksessa ei nimenomaisesti säädetä korvaustasosta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt täyden korvauksen vaatimuksesta lähtevää hyvitystä. Matalampaa korvaustasoa ei kuitenkaan ole pidetty sopimusvelvoitteiden loukkauksena, jos tälle voitu esittää oikeuskäytännössä konstruoituja sosiaaliin, taloudellisiin tai poliittisiin näkökohtiin kiinnittyviä perusteita.

Kansallisen lainsäädäntöön sisältyvän täyden korvauksen periaatteen, lunastuskorvausten määräämisen perusteiden ja niitä koskevan oikeuskäytännön voidaan jäljempänä kohdassa 2.3.3 ja 2.3.4 kuvatuin varauksin katsoa täyttävän ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle. Kansallisen lunastuslainsäädännön ja ihmisoikeussopimuksen väliset jännitteet koskevat pikemminkin lunastuslain yksittäisiä soveltamis- ja tulkintatilanteita kuin korvausjärjestelmän aineellisia ratkaisuperusteita yleisesti.

2.3.2 Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen

Voimassa olevan lunastuslain mukaan lunastuskorvaus määrätään kohteen käyvän arvon perusteella. Käyvällä arvolla tarkoitetaan yleensä rahamäärää, joka kaupan kohteesta vapailla markkinoilla olisi saatavissa toisistaan riippumattomien tahojen välisessä kaupassa. Käytetty terminologia on siinä suhteessa vanhahtavaa, että kiinteistöarviointiopissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa kiinteistönvaihdantatilanteissa kohteen arvon määrittämisen tavoitteena on nykyään kohteen markkina-arvo. 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. Näin määriteltynä kohteen markkina-arvo vastaa pitkälti voimassa olevan lain mukaista kohteen käypää arvoa.

Lunastuslain korvaussäännökset ovat olleet voimassa yli 40 vuotta ilman asiallisia muutoksia. Sääntely on rakennettu 1970-luvun arviointioppien ja yhteiskunnallisten arvokäsitysten varaan, ja säännösten perustuslain mukaisuutta on arvioitu tuolloin voimassa olleen Suomen hallitusmuodon (94/1919) ja säätämisaikojensa oikeuskäsityksen valossa. Lunastuslain voimaantulon jälkeen on säädetty uusi perustuslaki ja Suomi on sitoutunut erinäisiin pakkolunastukseen vaikutuksensa ulottaviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansainvälisistä velvoitteista merkitystä on erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksella. Lunastuslain nykyinen oikeudellinen viitekehys on siten useissa suhteissa toisenlainen kuin lain säätämisaikojensa. Toisaalta lunastuslain säännökset eivät ole estäneet esimerkiksi täyden korvauksen vaatimusta koskevien tulkintojen kehittymistä.

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on keskeinen tekijä paitsi lunastuslain valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden, myös sen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta. Lunastuskorvaukset ovat olleet viime vuosina useasti esillä julkisuudessa ja julkisessa keskustelussa. Pakkolunastukseen on perinteisesti liitetty vahvasti ajatus yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämisestä ilman että näihin liittyisi erityistä taloudellisen hyödyn tavoittelutarkoitusta. Tyypillisiä esimerkkejä tällaisista hankkeista ovat erilaiset liikenneinfrastruktuurihankkeet tai vaikkapa luonnonsuojelua edistävät hankkeet. Yhteiskunnan kehittymisen myötä liiketaloudelliset näkökohdat ovat saaneet aiempaa enemmän merkitystä eräissä hanketyypeissä, joiden toteuttaminen nojaa vahvasti lunastusmenettelyyn. Näissä tilanteissa lain vaatimukset täyttävän korvauksen määrääminen omaisuudesta, joka mahdollistaa liiketoiminnan harjoittamisen ja taloudellisen hyödyn tavoittelun, ei kaikissa tilanteissa ole vastannut maanomistajien käsitystä oikeudenmukaisen korvauksen suuruudesta. Julkisuudessa on ollut lisäksi esillä yksittäisiä, laajasti huomiota keränneitä tapauksia. Näiden pohjalta on saatettu tehdä laajemmin koko järjestelmän toimivuutta koskevia ja korvauskäytäntöä yleistäviä päätelmiä.

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on nostettu esille useita kertoja myös eduskunnassa. Asiasta on laadittu kirjallisia kysymyksiä (esim. KK 239/1999 vp, KK 376/2008 vp, KK 318/2011 vp ja KK 376/2012 vp) ja lakialoite (LA 105/2008 vp). Kirjalliset kysymykset ovat koskeneet pääasiassa voimajohtolunastuksissa suoritettuja korvauksia sekä Ruotsissa käytössä olevan korvausperusteen ottamista käyttöön Suomessa. Eräissä esityksissä on ehdotettu kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) tai sen edeltäjän puolustuslunastuslain (1301/1996) mukaisen korkeimman käyvän hinnan omaksumista lunastuslain korvauksen määräämisen perustaksi sekä lunastuskorvaukselle suoritettavaa kaavamaista 30 prosentin korotusta. Nämä ehdotukset eivät ole johtaneet lainsäädännön muuttamiseen.

Lunastuslain uudistamishankkeen aiemmissa vaiheissa annetuissa lausunnoissa on esitetty kritiikkiä nykyisen lainsäädännön soveltamiskäytäntöä, erityisesti arviointimenetelmien soveltamista ja markkinatietoutta kohtaan. Nykyisen käytännön on katsottu johtavan keskihintojen käyttämiseen, joka johtaa heikompien kiinteistöjen osalta korkeampiin korvauksiin ja arvokkaiden kiinteistöjen osalta matalampiin korvauksiin kiinteistöjen todelliseen arvoon verrattuna.

Laajapohjaisia tieteellisiä tutkimuksia lunastuskorvauksen ja lunastettavan omaisuuden haltijan taloudellisten menetysten vastaavuudesta ei ole. Arviointiopillisen ja oikeustieteellisen kirjallisuuden perusteella korvausjärjestelmä näyttäisi toimineen pääsääntöisesti asianmukaisesti. Toisaalta samaisessa kirjallisuudessa ja yksittäisissä tutkimuksissa on esitetty arvioita, joiden mukaan osassa lunastustilanteita lunastuskorvaus ei vastaisi täysimääräisesti lunastettavan omaisuuden omistajan kohtaamaa menetystä. Tyypillisesti kysymys on tällöin kohteista, joiden arvon määrittäminen on kohteiden ominaisuuksista ja eri menetelmien rajoituksista johtuen haasteellista.

Arviointiopillisessa keskustelussa on kauppa-arvomenetelmän osalta pohdittu muun ohella sitä, ilmentävätkö päätettyjen kiinteistökauppojen kauppahinnat kaikissa tilanteissa luotettavasti yleistä hintatasoa. Kiinteistömarkkinoilla hinnanmuodostus poikkeaa monessa suhteessa muiden hyödykkeiden markkinoista, koska kohteet ovat yksilöllisiä ja markkinoille osallistuvien myyjien ja ostajien määrä on rajallinen. Erityisesti yhdysrakentamista palvelevilla raakamaamarkkinoilla ei kuntien lisäksi ole käytännössä muita ostajia. Osa potentiaalisista myyjistä saattaa pidättäytyä kaupanteosta liian alhaisena pitämänsä hintatason vuoksi. Tällöin markkinahinta määräytyy niiden toimijoiden, jotka pitävät hintatasoa riittävänä, päättämien kauppojen perusteella.

Arvioinnista aiheutuvan riskin jättämistä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän ja erityisesti omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta asianmukaisena ratkaisuna, vaan vastuun tulee kuulua lunastajalle. Merkityksensä vuoksi asiaa ei tule jättää lunastuskorvauksen määräämistä koskevan toimituskäytännön ja oikeuskäytännön varaan, vaan asiasta tulee säätää lailla.

Kauppa-arvomenetelmään perustuvan arvonmäärityksen tarkkuus riippuu arvioinnin pohjana olevan vertailukauppa-aineiston laajuudesta sekä arvioinnin kohteen ja vertailukauppojen ominaisuuksien samanlaisuudesta. Jos edustavia vertailukauppoja on runsaasti, saatetaan arvioinnissa päästä +/-10% tarkkuuteen. Monesti käytännön arviointitoiminnassa arvioinnin tarkkuustaso vaihtelee +/-10...20%:n välillä. Jos edustavia vertailukauppoja on niukasti saatavilla, voi tarkkuustaso olla tuntuvasti heikompi.

Metsäalueen, ellei kyse ole raakamaasta tai muutoin erityisarvoisesta alueesta, arvo määritetään tyypillisesti summa-arvomenetelmällä. Summa-arvomenetelmässä lasketaan yhteen maapohjan arvo, taimikon arvo, puuston odotusarvo ja puuston hakkuuarvo. Näin saatu metsätaloudellinen arvo ei kuitenkaan välttämättä vastaa metsäalueen markkina-arvoa, vaan arvoa on korjattava harkinnanvaraisesti kokonaisarvon korjauksella. Aiemmin summa-arvomenetelmä johti liian korkeisiin arvoihin, minkä vuoksi aluelunastuksissa arvoa korjattiin alaspäin. Nauhamaisissa lunastuksissa summa-arvomenetelmällä määritettyjä korvauksia ei yleensä ole korjattu alaspäin kokonaisarvon korjauksella. Metsätilamarkkinoiden muutoksen myötä metsätilojen kauppahinnat ovat olleet metsän tuottoarvoa korkeampia, minkä vuoksi arviointikäytännössä viime vuosina metsätilan arvoa on korjattu kokonaisarvon korjauksella ylöspäin. Puuston hakkuuarvo määritetään tyypillisesti ajantasaisten puunhintojen mukaan, maapohjan arvo ja taimikon sekä puuston odotusarvot puolestaan summa-arvotaulukoiden avulla. Summa-arvotaulukoiden tiedot päivitetään yleensä muutaman vuoden välein. Vastaavasti maataloudelle aiheutuvien haittojen arvioinnissa käytetään erilaisia taulukoita.

Raakamaan arvon määrittäminen on varsinaisten raakamaan lunastusten lisäksi tarpeen monissa nauhamaisissa lunastuksissa ja kaavan toteuttamiseen liittyvissä lunastustilanteissa. Raakamaan arvon määrittäminen perustuu yleensä vertailukauppa-aineistoon. Lunastustoimituksissa raakamaan hintamallia rakennettaessa kuntien tekemät raakamaakaupat hyväksytään pääsääntöisesti edustaviksi kaupoiksi. Monesti tilanne on se, että kuntien lisäksi muita raakamaata ostavia tahoja ei ole. Vertailukauppa-aineistoa on yleensä saatavilla varsinkin kasvukeskusten ympäristössä, kun taas taantuvien kuntien alueilta aineistoa ei välttämättä löydy hintamallin rakentamiseen. Kunnat noudattavat omaksumiaan hinnoitteluperusteita pääsääntöisesti hyvin johdonmukaisesti raakamaa-alueiden hankinnoissa. Raakamaakauppojen hintataso saattaakin aktiivisesti kauppaa tekevien kuntien alueilla olla hyvin vakiintunut ja tarkkuustaso +/-10%:n luokkaa. Taantuvien kuntien alueilla hintamallin tarkkuus voi vertailukauppa-aineiston vähäisyyden vuoksi olla huomattavasti heikompi.

2.3.3 Asunto- ja elinkeinotakuu

Asumiseen ja elinkeinotoimintaan käytetyt kiinteistöt eivät ole lunastamisen edellytysten osalta eri asemassa kuin muut kiinteistöt, mutta korvausten määräämisen osalta tilanne on osin toinen. Asunto- ja elinkeinotakuuna tunnetun lunastuslain 32 §:n tarkoituksena on poistaa lunastuslain 31 §:stä (hankkeen vaikutuksen huomiotta jättäminen) mahdollisesti aiheutuva vaje lunastuskorvaukseen. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännön (ks. esim. KKO 1985-I-21 ja KKO 2003:114) ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjen käsitysten mukaan lunastuslain 32 § ei muodosta itsenäistä korvausperustetta, eikä se voi johtaa korkeampaan korvaukseen kuin lunastuslain 30 §:stä johtuisi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja asuntojen ja elinkeinotoimintaan käytetyn omaisuuden lunastuksista. Tuomioistuin on antanut oikeudenmukaista tasapainoa arvioidessaan painoarvoa korvauksen riittävälle erityisesti kotina käytettyjen asuntojen osalta (Pincova ja Pinc v. Tsekki (2002)). Tuomioistuin on oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota korvauksen suuruuden osalta siihen, että korvaus vastaa kohteen markkina-arvoa. Elinkeino-omaisuuden korvaamisen kannalta merkityksellistä on ollut, että tällainen omaisuus on tunnistettu korvausta määritettäessä. Korvauksen suuruuden osalta tuomioistuimen oikeuskäytäntö näyttäisi jättävän kansalliselle lainsäädännölle harkintamarginaalia, joskin eräissä tapauksissa vastaavanlaisen kohteen hankinta-arvon alittavaa korvausta ei ole pidetty kohtuullisena (Lallement v. Ranska (2002) ja Osmanyjan ja Amiraghyan v. Armenia (2018)).

Asunto- ja elinkeinotakuuta koskevan lunastuslain 32 §:n voidaan katsoa täyttävän pääosin ihmisoikeussopimuksesta johtuvat kansalliset velvoitteet sekä soveltamisalan laajuuden että korvauksen suuruuden osalta. Toisaalta lunastuslain 32 §:n suhde 31 §:ään saattaa eräissä tilanteissa rajoittaa säännöksen soveltamista, vaikka korkein oikeus näyttäisi sähköverkon lunastamista koskevissa ratkaisuisaan KKO 2002:69 ja 2007:33 antaneen lunastuslain 32 §:lle merkitystä myös muissa kuin lunastuslain 31 §:n mukaisissa tilanteissa.

2.3.4 Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Arvonleikkaussäännöksen soveltamisesta lunastustoimituksissa ei ole saatavissa tilastotietoja. Lunastustoimitukset, joissa arvonleikkaussääntelyn soveltaminen on ylipäättään noussut esille, ovat harvalukuisia. Korkeimman oikeuden ja maa-oikeuksien ratkaisukäytännön sekä Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen perusteella voidaan soveltamistilanteita arvioida maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassaoloaikana 10–20 tapausta. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä arvonleikkaussäännöksen vaikutuksesta lunastuskorvauksen suuruuteen ei ole. Sen sijaan korkein oikeus on arvioinut arvonleikkauksen soveltamisen edellytyksiä useammassa ratkaisussa (KKO 1987:121, KKO 1990:98, KKO 1993:66, KKO 1995:214 ja KKO 2014:2).

Lunastusmenettelyn käytön ja arvonleikkaussäännösten soveltamisen harvinaisuus eivät anna oikeasisältöistä kuvaa arvonleikkaussääntelyn merkityksestä kuntien harjoittamalle maapolitiikalle. Lunastuslain arvonleikkausta koskeva sääntely on osa kuntien maapoliittista keinovalikoimaa, ja se on auttanut kuntia hankkimaan edullisemmin maata yhdyskuntarakentamista varten ja kunnan kautta edelleen asuntorakentamiseen ja muihin käyttötarkoituksiin. Suomen Kuntaliitto ja kunnat ovat lunastuslainsäädännön uudistamistarpeita koskevasta arviomuistiosta ja arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksia koskevasta selvityksestä (OM selvityksiä ja ohjeita 33/2016 ja 20/2018) ja myöhemmin antamissaan lausunnoissa tuoneet esille lunastusmenettelyn ja siihen liittyvän arvonleikkaussääntelyn tarpeellisuuden osana kunnan maapoliittista keinovalikoimaa sekä korostaneet sääntelyn merkitystä vapaaehtoisin kaupoin tapahtuvan maanhankinnan näkökulmasta. Kunnat ovat lisäksi lausuneet säännösten ehkäisevän maakaupoilla tapahtuvaa keinottelua sekä todenneet voimassa olevan sääntelyn edistävän maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, kun asemakaavoitettavasta alueesta maksettava hinta määräytyy kaikkien osalta yhdenmukaisin perustein. Samalla lunastusmahdollisuus siihen liittyvine arvonleikkaussäännöstoineen on luonut kunnalle vahvan neuvotteluaseman sopimukseen perustuvissa maanhankintatilanteissa.

Arvonleikkaussääntely täyden korvauksen vaatimuksen näkökulmasta

Omaisuu den pakkolunastukseen kiinteästi liittyvän täyden korvauksen periaatteen on katsottu tarkoittavan lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuus aseman säilyttämistä ennallaan lunastuksesta riippumatta. Arvonleikkaussäätely merkitsee poikkeusta yleisistä omaisuuden arvostamisen perusteista. Säätelyn jännitteeseen suhteeseen hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suo jasäännökseen (sitten min perustuslain 15 §) kiinnitettiin huomiota lunastus lakia valmisteltaessa (HE 179/1975 II vp s. 52–54). Hallitus katsoi esityksen käsittelyn edellyttävän perustuslain säätäm isjärjestystä nimenomaan arvonleikkaussäätösten vuoksi, koska se ei tältä osin johtaisi täyden korvauksen maksamiseen lunastetusta omaisuudesta. Eduskuntakäsittelyn aikana tehtyjen muutosten myötä esitys katsottiin kuitenkin voitavan käsitellä tavallisen lain säätäm isjärjestyksessä.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kriittisiä arvioita sen suhteen, toteutuuko valtiosäätöoikeudellisen pakkolunastusvarau man täyden korvauksen vaatim usarvonleikkaustilanteissa. Arvio kytkeytyy vahvasti siihen, mitä omaisuudella lunastuslain puitteissa ymmärretään ja missä laajuudessa kiinteistön mahdolliset käyttömuodot ja viranomaisten suunnitelmiin perustuvat oikeudet ja odotukset katsotaan sisältyvän valtiosäätöoikeudellisen omaisuus käsitteen piiriin.

Perusoikeusajattelun kehittymisen, perustuslakiuudistuksen sekä erinäisiin kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin sitoutumisen myötä lainsäädännön oikeudellinen viitekehys on monessa suhteessa erilainen lunastuslain säätäm isajankohtaan verrattuna. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella täyden korvauksen vaatimusta on pidettävä eräänlaisena korvausoikeudellisena lähtökohtana, vaikka ihmisoikeustuomioistuin on eräissä tilanteissa katsonut myös täyttä korvausta alhaisemman korvauksen täyttävän ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset korvaukselle.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussäätelyn käyttöala kytkeytyy yhdyskuntarakentamiseen. Yhdyskuntarakentamisella ymmärretään yleistä tarvetta palvelevien liikenneväylien, yleisten alueiden, yhdyskuntateknisten verkostojen lisäksi myös erityyppiselle rakentamistoiminnalle varattavia alueita. Näistä viimeksi mainittujen yhteys ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä luotuihin hyväksyttäviin kriteereihin yleisellä tasolla jää etäiseksi. Tältä osin voimassa oleva säätely näyttäisi olevan ainakin osin jännitteinen suhteessa ihmisoikeussopimuksesta johtuviin velvoitteisiin.

2.3.5 Lunastus korvauksen verotus kohtelu

Lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuus aseman muodostumiseen vaikuttaa lunastus korvauksen suuruuden lisäksi korvauksen verotus kohtelu. Kohteen korvauksia ja haitankorvauksia verotetaan tuloverolain luovutusvoittoja koskevien sääntösten mukaan. Lunastus korvauksen verotus kohtelu muodostuu kuitenkin tuloverolain 49 §:n osittaisen verovapauden vuoksi kevyemmäksi kuin tavanomaisessa kiinteistön kaupassa useimmissa tilanteissa. Mainittu osittainen verovapaus koskee myös sellaista vapaaehtoista luovutusta, jossa luovutuksensaajalla olisi oikeus lunastaa luovutuksen kohde, sekä valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle luovutettavaa omaisuutta.

Lunastus korvausten verokohtelu arviotaessa tulee huomioon ottaa lisäksi vielä se, että lunastustilanteissa omistaja ei voi omalla toiminnallaan vaikuttaa veron lankeamiseen maksettavaksi. Tämä voi tarkoittaa verotuksen realisoitumista hetkellä, joka ei luovuttajan näkökulmasta olisi ollut taloudellisesti optimaalinen. Tämä saattaa johtaa suurempaan verorasitukseen kuin jos omistaja olisi itse päättänyt luovutuksen ajankohdasta.

Lunastuskorvauksen erityiskohtelu verotuksessa on tarpeen luovuttajan varallisuusarvon pysyttämiseksi ennallaan. Lunastuskorvausten osittaista verovapautta koskeva tuloverolain 49 § vastaa osaltaan näihin tarpeisiin, mutta ei välttämättä vielä takaa lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusarvon säilymistä ennallaan. Toimituskäytännössä on eräissä tilanteissa annettu merkitystä veroseuraamuksille korvauksen suuruutta määrättäessä, mutta käytäntö ei ole vakiintunutta. Lunastuslain korvausperusteiden uudistuksessa ei kuitenkaan ole mahdollista ryhtyä laajemmin arvioimaan lunastuskorvauksen verotuskohtelua koskevia säännöksiä, vaan nämä tulisi käsitellä osana verolainsäädännön valmistelua.

2.3.6 Lunastuslain korvausperusteiden soveltaminen muuhun lainsäädäntöön perustuvan edunmenetyksen korvaamisessa

Edellä kohdassa 2.2.3 on lueteltu voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä erityisiä lunastus- ja käyttöoikeusperusteita, jotka nojautuvat korvausperusteiden ja asiassa noudatettavan menettelyn osalta lunastuslain säännöksiin. Useat säädökset sisältävät yleisen viittauksen lunastuslakiin, jolloin lunastuslain korvausperusteet ja menettelyt koskevat säännökset tulevat täysimääräisesti sovellettavaksi. Eräissä säädöksissä lunastuslain soveltamista on rajattu siten, että lunastuslain korvausperusteita sovelletaan ainoastaan tiettytyyppisten edunmenetysten korvaamiseen. Eräät säädökset puolestaan sisältävät lunastuslain korvausperusteita täydentäviä säännöksiä esimerkiksi edunmenetyksen korvattavuuden rajoituksista tai edellytyksistä.

Lainsäädäntöön sisältyy myös erityisiä lunastusperusteita, jotka eivät tukeudu lunastuslain säännöksiin. Kiinteistönmuodostamislaki sisältää säännökset tontinosan, yhteisen maa-alueen, yhteisen vesialueen sekä yhteisen ja yksityisen vesijätön lunastamisesta sekä korvauksen määräämisen perusteista. Kiinteistönmuodostamislain 200 §:n mukaan korvauksen tulee vastata luovuttajan täyttä menetystä. Kiinteistönmuodostamislain korvausperusteiden mukaan määrätään korvaus niin ikään yksityistielain mukaisen tieoikeuden perustamisesta, jota on pidettävä valtiosääntöoikeudellisena pakkolunastuksena (PeVL 7/2018 vp s. 3).

Sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuden näkökulmasta ei voida pitää optimaalisena ratkaisuna, että lainsäädäntöön sisältyy merkittävästi toisistaan poikkeavia korvausperusteita. Vaikka lakien väliset rajapinnat eivät soveltamisalan rajauksista johtuen mahdollista korvausten määrän minimointiin tähtävää lainvalintaa laajemmin, eräissä tilanteissa hakijalla saattaa olla mahdollisuus vaikuttaa siihen, minkä lain nojalla käyttöoikeus perustetaan ja lunastuskorvaus määrätään.

Vesilain, kaivoslain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain korvausperusteiden taustalla ovat sääntelytraditioon sekä korvaustilanteiden erityispiirteisiin liittyvät syyt. Näiden uudelleenarviointi ei ole lunastuslain korvausperusteiden uudistamisen yhteydessä mahdollista.

3 Tavoitteet

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvät kirjaukset omaisuudensuojan vahvistamisesta ja lunastuslain korvausperusteiden uudistamisesta. Muutosten tarkoituksena on parantaa lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvattujen tulojen korvauksen vaatimuksen toteutuminen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Yleistä

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaisi korvaustason ainakin osittaisen tarkistamisen säännösten soveltamiskäytännön muuttamisen myötä. Tämän varaan asiaa ei kuitenkaan voida jättää, vaan täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistaminen edellyttää lunastuslain 3 luvun korvauserusteiden tarkistamista. Korvausten määräämisen kannalta keskeiset 29–32 § esitetään sen uudistettavaksi kokonaisuudessaan ja lakiin lisättäväksi kokonaan uusia säännöksiä.

Lunastuslain 29 §:n määritelmään ehdotetaan eräitä teknisluontoisia täsmennyksiä. Lunastuskorvauksen korvauslajeja koskevaan jaotteluun kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukseen ei esitetä muutoksia. Jaottelu on toimiva ja vastaa kansainvälistä kehitystä, vaikkakin rajanveto esimerkiksi haitan ja vahingonkorvauksen välillä ei aina ole yksiselitteisesti tehtävissä. Muutosta ei myöskään esitetä lähtökohtaan, jonka mukaan vain taloudelliset menetykset voivat tulla korvattaviksi.

Lunastuslain 29 §:ään ehdotetaan oikeustilan selventämiseksi sisällytettäväksi säännökset siitä, että korvaussäännöksiä sovelletaan myös käytönrajoituksesta johtuvan menetyksen korvaamiseen. Näiltä osin tarkoitus ei ole muuttaa nykyistä oikeustilaa, jonka mukaan lunastuslain nojalla suoritettava korvaus määrätään käytännössä jo nyt täyden korvauksen periaatteen mukaisesti. Korvaamisen edellytyksenä on, että asianomaisen lain korvauskynnyksen ilmaisevan säännöksen soveltamisedellytykset täyttyvät.

4.1.2 Markkina-arvo kohteenkorvauksen määräämisen perustaksi

Voimassa olevan pykälän 1 momentin 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. Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa (Ojanen Maapakettilait (1978) s. 117) markkina-arvon on katsottu vastaavan asiallisesti käypää arvoa.

Markkina-arvo on kiinteistöarvioinnin yleisten oppien ja arviointistandardien mukaan määritettävä arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon.

Parhaan ja tuottavimman käytön periaate tarkoittaa, että omaisuuden markkina-arvo voi olla korkeampi kuin omaisuuden arvo arviointiajankohtansa mukaisessa käytössä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa omaisuuden käyttökelpoisuuteen vaikuttavien seikkojen voidaan realistisesti odottaa nähtävissä olevassa tulevaisuudessa muuttuvan, omaisuudelle syntyy usein uusia markkinoita, joilla sen markkina-arvo voi muodostua vallitsevan käyttötavan mukaista arvoa korkeammaksi. Tällaista uusilla markkinoilla realisoituvaa odotusarvoa voi syntyä esimerkiksi taajamien läheisyydessä, joilla taajaman kasvun ja maankäytön yleispiirteisen suunnittelun vuoksi syntyy odotuksia tulevasta rakentamismahdollisuuksista. Odotusten ollessa riittävän vahvoja, maasta ryhdytään maksamaan nykyistä, usein maa- ja metsätalouskäyttöä korkeampia kauppahintoja. Maa siirtyy maa- ja metsätalousmaan markkinoiden piiristä niin sanottujen raakamaamarkkinoiden piiriin. Parhaimmaksi ja tuottavimmaksi käytöksi muodostuu näin

raakamaakäyttö. Syntynyt odotusarvo raakamaana vaikuttaa siis markkina-arvoon ja tulee ottaa huomioon kohteenkorvausta arvioitaessa.

Markkina-arvon muodostumiseen vaikuttavat myös tulevaisuuteen kohdistuvat vaihtoehtoiset ja realistiset käyttömahdollisuudet. Tässä suhteessa olennaiseksi muodostuu se, millä tavoin taloudellisesti arvokkaamman vaihtoehtoisen käyttötavan oikeudellinen mahdollisuus arvioidaan. Vain sellaiset käyttömahdollisuudet voidaan ottaa huomioon, jotka arviointihetkellä ovat todennäköisiä. Vastaavanlaista kysymystä on pohdittu myös nykyisen sääntelyn puitteissa. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1998:126 arvioitiin sitä, tuliko korvausta määrättäessä ottaa huomioon alueella olevien maa-ainesten arvo, vaikka ottajalla ei ollut lupaa niiden ottamiseen. Korkein oikeus päätyi mainitussa ratkaisussaan katsomaan, että jos lainmukaisia esteitä luvan saamiselle ei ollut, maa-ainesten ottamismahdollisuus saattoi vaikuttaa kiinteistön arvoon. Tämä tuli ottaa huomioon korvausta arvioitaessa.

4.1.3 Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen

Lunastuslain 31 §:stä esitetään kumottavaksi niin sanottua arvonleikkausta koskevat 2 ja 3 momentin säännökset. Lakiin esitetään selvyuden vuoksi lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin sisältyviä säännöksiä lunastusyriksen vaikutuksen huomioon ottamisesta ei ole sovellettava lunastukseen, jonka tarkoituksena on hankkia kunnalle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten.

4.1.4 Asunto- ja elinkeino-omaisuuden korvaussuojan vahvistaminen

Alun perin lunastuslain 32 §:n tarkoituksena on ollut turvata omistajan asemaa lunastuslain 31 §:n soveltamistilanteissa. Kyse on siis tilanteesta, jossa lunastusyriitys on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan kohteen arvoa ja korvaus määrätään vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Asunto- ja ammattiomaisuuden suojaa koskevaa sääntelyä esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia lunastuslain alaan kuuluvia lunastustilanteita. Ehdotuksella pyritäisiin vahvistamaan omistajan korvausoikeudellista suojaa silloin, kun kysymys on omistajan omana asuntonaan käyttämästä kiinteistöstä taikka ammatinharjoittamisessa välttämättömästä omaisuudesta. Muutos olisi linjassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Vastaavasti kaivoslain 83 §:n 2 momentin mukaan kohteenkorvaus on määrättävä niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

Vastaavan kaltainen säännös sisältyy eräiden vertailuvaltioiden pakkolunastuslakeihin. Korvaus on määrättävä jälleenhankinta-arvon perusteella silloin, kun markkina-arvo on tällaista arvoa matalampi. Ehdotettu korvaussäännös saattaisi joissakin tapauksissa johtaa myös markkina-arvon ylittävään korvaukseen. Korvauksen suorittamisesta muuna omaisuutena kuin rahana olisi mahdollista sopia lunastajan ja omistajan kesken.

Asunto- ja elinkeino-omaisuuden osalta on lisäksi otettava huomioon uuden vastaavan kaltaisen kiinteistön hankinnasta aiheutuvat kulut, jotka tulee lähtökohtaisesti korvata omistajalle lunastuslain 37 §:n mukaisena vahingonkorvauksena edellä mainitun kohteenkorvauksen lisäksi. Tällaisia kuluja ovat ainakin väliaikaisasumisesta johtuvat kulut, uuden kiinteistön hankinnasta aiheutuva varainsiirtovero, lainhuudatus ja muut vastaavat transaktiokulut sekä muuttamisesta aiheutuvat kulut.

Lunastusmenettelyn virallistoimintoisuudesta huolimatta lunastettavan omaisuuden omistajien on käytännössä tarpeen valvoa oikeuksiaan lunastusmenettelyn eri vaiheissa. Lunastuslain 82

§:n mukaan omistajilla on korvattava ne välttämättömät kustannukset, jotka ovat aiheutuneet oikeuksien valvomisesta lunastustoimituksessa tai haltuunottokatselmuksessa.

4.1.5 Lunastuskorvaukselle suoritettava kiinteä korotus

Täyden korvauksen täyttymisen varmistaminen edellyttää korvauserusteiden tarkistamista arvioinnin epätarkkuuteen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Korvauserusteiden tarkistaminen voidaan toteuttaa sääntelyteknisesti eri tavoin. Korvauserusteeksi olisi mahdollista säätää ottaa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaisesti kielellisesti muotoiltu omaisuuden korkeimman käyvän hinnan mukainen korvauseruste. Arviointipillisesti ja menettelyllisesti selkeämpi vaihtoehto olisi ottaa käyttöön vesilain ja kaivoslain mukainen numeerisesti ilmaistu lunastuskorvaukselle suoritettava kaavamainen korotus. Tällainen korotus on käytössä Ruotsin lunastuslaissa. Näistä vaihtoehdoista lunastuskorvaukselle suoritettavaa kaavamaisista korotusta on pidettävä arviointimenettelyn selväpiirteisyyden näkökulmasta parempana ratkaisuna.

Arvioinnin tarkkuustason vaihtelu herättää kysymyksen, tulisiko korotusprosentin olla kiinteä, lunastettavan kohteen laadun mukaan määräytyvä vai lunastustoimikunnan tapauskohtaiseen harkintaan perustuva. Epävarmuudet ovat tapauskohtaisia eikä lunastuksen kohteen laadun (maa ja metsätalousmaa/raakamaa/asumis- tai vapaa-ajan käytössä oleva kiinteistö) mukaan määräytyvä korvausprosentti kaikilta osin tunnista niitä. Tapauskohtaisesti määräytyvällä prosentilla puolestaan jätettäisiin lunastustoimikunnalle varsin laajasti harkintavaltaa. Kaikkia kohdetyyppisiä koskeva sama korotusprosentti olisi näistä soveltamisen kannalta selkein ja lopputulokseltaan ennustettavin.

Arviointimenetelmiin liittyvän tarkkuustason vaihteluvälinä on suuressa osassa arviointitilanteita pidetty +/-10... +/-20%:a ja poikkeuksellisen hankalissa kohteissa jopa 50 %:a. Kiinteällä korotuksella ei vaihteluvälin suuruudesta johtuen ole mahdollista poistaa arviointiin liittyviä epävarmuuksia kaikissa tilanteissa ilman huomattavaa ylikompensatiota niissä tilanteissa, joissa arvon määrittäminen tarkkuustaso on hyvä. Täyden korvauksen turvaamista koskevat näkökohdat puoltavat Ruotsin tapaan yli 20 %:n suuruista korotusta. Korotuksen vaikutuksia arvioidessa (luku 4.2) on lisäksi päädytty siihen, että lunastuslain korvauserusteiden tarkistukset vaikuttaisivat lunastuskorvausten suuruuden lisäksi hyvin todennäköisesti myös kiinteistökauppojen hinnanmuodostukseen ja mahdollisesti myös ostajien ja myyjien myyntikäyttäytymiseen lunastuslain ulkopuolella tapahtuvassa kiinteistönvaihdannassa. Nämä seikat ja niiden vaikutukset erilaisten hankkeiden toteuttamiseen puoltaisivat jossain määrin matalampaa korotusta. Toisaalta alhaista, esimerkiksi 5–10 %:n suuruista korotusta ei voida pitää riittävänä maanomistajan oikeusturvan parantamiseksi. Mainituilla perusteilla korotusprosentin suuruudeksi on päädytty esittämään 25 %.

Korotus olisi määrättävä kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle. Vahingonkorvaukselle korotusta ei määrättäisi. Kohteenkorvauksen määrittämiseen liittyvät epävarmuudet koskevat myös pääosin haitankorvausta, joten korotuksen ulottaminen myös haitankorvauksiin olisi johdonmukainen ratkaisu. Eräiden vahingonkorvauksena korvattavien edunmenetysten arviointiin liittyy vastaavanlaisia epävarmuustekijöitä kuin kohteen- ja haitankorvauksen arviointiin, mutta osa edunmenetyksistä on tarkkaan yksilöitävissä.

Jako kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksiin ei kuitenkaan toimituskäytännön perusteella ole ollut kaikilta osin yksiselitteistä ja yhdenmukaista. Tämä johtuu osaltaan siitä, että jaottelulla ei ole ollut korvauksen suuruuden kannalta merkitystä. Jatkossa lunastusmenettelyssä korvauksen

jaotteluun eri korvauslajien kesken tulisi kiinnittää huomiota epäyhtenäisen korvauskäytännön välttämiseksi.

4.1.6 Valtiotukisääntelyä koskevia huomioita

Ehdotettujen säännösten mukaan määrätyn lunastuskorvauksen ei komission valtiontukea koskevan tiedonannon (2016/C 262/01) perusteella voida katsoa sisältävän kiellettyä valtiontukea. Lunastuslain kuntien ja valtion sopimusperusteiseen maanhankintaan ulottuvan vaikutuksen vuoksi on aiheellista arvioida muutosten vaikutusta myös kiinteistökauppoihin. Lakiehdotuksesta annettujen lausuntojen ja Ruotsin kokemusten perusteella lainmuutoksen voidaan arvioida todennäköisesti johtavan siihen, että myös kiinteistökaupoissa ja muissa sopimukseen perustuvissa oikeustoimissa kauppahintoja ja muita vastikkeita tulee korottaa sopimuksen syntymiseksi. Tämä koskee niitä tilanteita, joissa alue tai oikeus olisi hankittavissa lunastusmenettelyssä. Erityisesti kunnat ovat esitysluonnoksesta antamissaan lausunnoissa kiinnittäneet huomiota siihen, onko kiinteistökaupan syntymiseksi maksettava kohteen markkina-arvon ylittävä kauppahinnan osuus katsottavissa kielletyksi valtiontueksi.

Lunastuslain korvausperusteiden uudistaminen ei rajoita osapuolten vapautta sopia hankkeiden edellyttämien käyttöoikeuksien perustamisesta tai tehdä kiinteistökauppoja haluamallaan ehdoilla. Kunnat ja valtio ovat tälläkin hetkellä velvollisia kiinteistökauppaa tehdessään selvittämään, ettei oikeustoimi sisällä kiellettyä valtiontukea. Asia joudutaan ratkaisemaan nykyiseen tapaan tapauskohtaisella arvioinnilla. Valtiotukisääntelyyn liittyviä näkökohtia on tarkasteltu edellä luvussa 2.2.8. Jotta kyse olisi kielletystä valtiontuesta, on kaikkien SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytysten täyttyvä.

Ensinnä arvioitavaksi tulee se, harjoittaako sopimuksen toinen osapuoli taloudellista toimintaa ja toimiiko osapuoli sellaisilla jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla siten, että muiden SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tukiedellytysten täytyessä sopimuksella voitaisiin katsoa olevan mainitussa artiklassa tarkoitettua vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan. Jos sopimuksen osapuolena ei ole taloudellista toimintaa harjoittava taho, ei kohteen arvon ylittävää osuutta voida katsoa kielletyksi valtiontueksi.

Toiseksi on selvitettävä se, saako sopimuksen osapuoli järjestelystä sellaista taloudellista etua, jota se ei saisi tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa ja tavanomaisilla markkinaehdoilla. Kuntien raakamaakauppojen hintataso noudattaa pääsääntöisesti lunastuslain korvausperusteiden mukaista hintatasoa. Vastaavasti lunastettaessa raakamaata kohteen arvonmäärityksessä tukeudutaan kuntien tekemiin raakamaakauppoihin. Raakamaata kunnan alueella ostavat käytännössä lähinnä kunnat. Niissä tilanteissa, jossa ostajana olisi jokin muu taho kuin kunta, raakamaan hinnan asettumista alhaisemmalle tasolle ei voida pitää todennäköisenä. Raakamaan lunastuslain määrittelemän korvaustason voidaan näin ollen katsoa edustavan markkinaehtoista hintatasoa.

Kolmanneksi on arvioitava, suosiiiko markkinaehtoisen hintatason ylittävä osuus valikoivasti jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Komissio on avannut tiedonannossaan (2016/C 262/01, s. 27 ss.) valikoivuuden arvioinnin kriteeristöä. Vastaavasti kuntien yhdyskuntarakentamista palveleva, kiinteistökaupoin ja tarvittaessa lunastuksella tapahtuva maanhankinta kohdistuu yhteiskuntakehityksen edellyttämille alueille niiden omistussuhteista riippumatta. Kunnat ovat korostaneet kiinteistönhankinnassa kohtelevansa tasapuolisesti keskenään samanlaisessa asemassa olevia myyjiä.

Lopuksi on arvioitava sitä, vääristävätkö tai uhkaavatko sopimuksen ehdot vääristää kilpailun yrityksen tai tuotannonalan suosimisen vuoksi siten, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen

kauppaan. Komissio on mainitussa tiedonannossaan (s. 41) katsonut toimenpiteen vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Kilpailun vääristymisenä on pidetty sitä, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman, kuin sillä olisi ollut ilman tukea.

Julkinen tuki yrityksille on tiedonannon (s. 41–42) mukaan kiellettyä valtiontukea ainoastaan siltä osin, kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tiedonannon mukaan ei ole tarpeen määrittää, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan riittävää on, että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan. Oikeuskäytännössä on katsottu tuen vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun tuki on vahvistanut yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna. Tuen on katsottu voivan vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan silloinkin, kun tuensaaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa.

Oikeustoimen sisällön valtiontukisääntelyn mukaisuuden arviointi on korostetun tapauskohtaista arviointia eikä nyt puheena olevaan täysin verrannollista tilannetta ole arvioitu komissiossa tai EU:n tuomioistuimessa. Edellä kohdassa 2.2.8 on todettu, että markkinaehtoisin luovutuksiin ei lähtökohtaisesti ole katsottu sisältyvän kiellettyä valtiontukea. Edellä selostetuin perustein kiinteistökaupan, jos kohteesta maksettava kauppahinta ja muu vastike eivät ylitä lunastuslain korvauserusteiden määrittelemää tasoa ja kaupan ehdot täyttävät eri tahojen tasapuolisen kohtelun vaatimukset, ei ennakoarvion mukaan voida katsoa sisältävän kiellettyä valtiontukea.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleisiä huomioita

Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty yleisesti käytettävissä olevia tietovarantoja ja viranomaisten vuosikertomuksia, viranomaisilta ja etujärjestöiltä saatuja tietoja, kunnille suunnattua kyselytutkimusta sekä valmistelun aikana kertynyttä lausuntopalautetta. Lunastuskorvausten kokonaismäärää koskevat tiedot perustuvat Maanmittauslaitoksen vuositilastoihin, joita on täydennetty Maanmittauslaitoksen laatimilla erilliselvyksillä.

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista taloudellisesti merkittävimmät vaikutukset aiheutuisivat lunastuskorvaukselle suoritettavaksi esitetystä korotuksesta. Tämä perustuu arvioon siitä, että korvausarvioinnin käsitteistön muutoksella käyvästä arvosta markkinahintaan ja arviointimenetelmien keskinäisestä etusijajärjestyksestä luopumisella ei olisi merkittävää vaikutusta korvauksen suuruuteen. Lisäksi oletuksena on ollut, että asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalan laajentaminen ei vaikuttaisi merkittävästi yksittäisten lunastuskorvausten suuruuteen.

Lunastuslakia sovelletaan lunastusmenettelyssä ratkaistaviin asioihin ja määrättäviin korvauksiin. Lunastajina toimivat tai lunastajina toimivia edustavat tahot ovat lausuneet käsityksensä, että lunastuslain korvauserusteiden muutosten vaikutukset ulottuisivat pidemmällä aikavälillä lunastusmenettelyn lisäksi täysimääräisesti myös sellaisiin sopimukseen perustuviin oikeustoimiin, joiden kohteena ovat alueet ja oikeudet voitaisiin hankkia tarvittaessa lunastusmenettelyllä. Tämän vuoksi vaikutusten arvioinnissa on pyritty tunnistamaan ja arvioimaan ehdotettujen lainmuutosten vaikutuksia myös lunastusmenettelyn ulkopuolella tapahtuvaan maanhankintaan ja sopimustoimintaan. Lunastusmenettelyn ulkopuoliseen toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että näitä koskeva tietoperusta on osin hajanainen.

Tässä esityksessä kiinteistökauppoihin ja muihin sopimuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin laskennassa on käytetty lunastuslakiin ehdotetun 25 %:n korotusta. Käytävissä olevien tietojen perusteella Ruotsissa lunastuslakiin tehdyt vastaavat muutokset ovat nostaneet myös kiinteistökauppojen hintatasoa, mutta hintatason nousu on jäänyt korotusta alhaisemmaksi. Lunastuslakiin ehdotetun korotuksen ei tämän vuoksi arvioida siirtyvän myöskään Suomessa täysimääräisesti kauppahintoihin ja muihin korvauksiin. Korotukset kiinteistökauppojen kauppahintoihin ja muiden sopimusten korvauksiin jäisivät todennäköisesti jäljempänä esitettyä pienemmiksi.

Arvioitaessa ehdotettujen muutosten vaikutuksia oletuksena on ollut, että korvausperusteiden muutos ei vaikuttaisi toteutettavien hankkeiden määrään. Lunastusta edellyttävän hankkeen käynnistymiseen vaikuttavat hyvin monet tekijät. Erilaisissa infrastruktuurihankkeissa alueiden hankintakustannusten osuus hankkeiden kokonaiskustannuksista on niin pieni, ettei hankintakustannusten muutosten voida katsoa ainakaan yksinään vaikuttavan hankkeen toteuttamispäätökseen. Maantie- ja ratahankkeiden toteuttaminen perustuu valtion talousarvioehdotuksissa osoitettuihin määrärahoihin, jotka käytännössä ratkaisevat hankkeiden toteuttamisen. Sähkönsiirtohankkeiden käynnistymiseen puolestaan vaikuttavat ennen kaikkea verkonhaltijalle kuuluvat velvollisuudet.

Kuntien yhdyskuntarakentamista palveleva maanhankinta on infrastruktuurihankkeisiin verrattuna eri asemassa. Maan hankintakustannuksilla on suurempi merkitys alueiden hankintaa koskeviin ja yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun käynnistämistä koskeviin päätöksiin. Tällöinkin maanhankintaan vaikuttavat ennen muuta raakamaan tarve sekä käytävissä oleva raakamaavaranto.

Kiinteistön käyttömahdollisuuksia voidaan rajoittaa useilla eri perusteilla. Näistä on tehty selkoa edellä kohdassa 2.2.3. Lähtökohtana näiden lakien mukaisista käytönrajoituksista aiheutuvien edunmenetysten korvaamisessa on osapuolen välinen sopimus. Jos asiasta ei sovita, asia voidaan saattaa lunastustoimituksessa ratkaistavaksi, jolloin korvaus tulee määrätä lunastuslain korvausperusteiden ja käytönrajoituksen perusteena olevaan lakiin mahdollisesti sisältyvien korvausten määräämistä koskevien säännösten mukaisesti. Tällaisia asioita on vain pieni osa lunastusmenettelyssä käsiteltävistä asioista ja niissä vuosittain määrättävien korvausten kokonaismäärä on pienehkö. Näitä vaikutuksia ei arvioida tässä yhteydessä.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Maantiet ja rautatiet

Liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta aiheutuvat kustannukset kohdentuvat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle. Alueiden hankkimiskustannukset muodostavat verraten pienen osan liikenneinfrastruktuurin kehittämiskustannuksista. Esimerkiksi vuonna 2022 alueiden hankintaan, korvauksiin ja lunastuksiin käytettiin noin 17 miljoonaa euroa kun väyläverkon kehittämiseen käytettiin 458 miljoonaa euroa.

Maantie- ja rata-alueiden hankintaan, korvauksiin ja lunastuksiin on käytetty määrärahoja vuosina 2019–2023 seuraavasti:

Vuosi	2019	2020	2021	2022	2023

Lunastustoimituksissa määrätty korvaukset	6 693 868	6 004 059	8 194 584	7 427 569	12 851 113
Alueiden hankinnat, korvaukset ja lunastukset yhteensä	16 388 315	23 274 767	20 222 678	17 067 664	18 025 533

Taulukko 4. Tie- ja rata-alueista lunastustoimituksissa määrätty korvaukset ja alueiden hankintaan, korvauksiin ja lunastuksiin käytetyt määrärahat kokonaisuudessaan (€) vuosina 2019–2023. Lähteet: www.tutkihallintoa.fi ja Maanmittauslaitos 2024.

Valtion vuoden 2024 talousarvioesityksessä maa- ja vesialueiden hankintaan ja korvauksiin esitettiin myönnettäväksi yhteensä 35 miljoonaa euroa. Selvitysosan mukaan tiealueiden hankintoihin, korvauksiin ja lunastuksiin on tarkoitus käyttää 24,9 miljoonaa euroa, rata-alueiden hankintoihin, korvauksiin ja lunastuksiin 10 miljoonaa euroa sekä maa- ja vesialueiden hankintoihin ja korvauksiin 0,1 miljoonaa euroa (valtion vuoden 2024 talousarvioesitys kohta 31.10.76). Kustannusten jakautuminen tiehankkeiden ja ratakankkeiden kesken vaihtelee vuosittain, mutta keskimäärin tiehankkeiden osuus on ollut noin neljä viidesosaa ja ratakankkeiden viidesosan määrärahoista.

Jos lunastuslakiin ehdotettu 25 %:n korotus siirtyisi kokonaisuudessaan vapaaehtoiisiin alueiden hankintaa ja korvauksia koskeviin sopimuksiin, tämä tarkoittaisi vuoden 2024 talousarvioon suhteutettuna 8,75 miljoonan euron korotuspainetta määrärahoihin. Määrärahatason pysyessä nykyisellään ja alueiden hankintakustannusten noustessa, olisi valtiontalouteen kohdistuva kustannusvaikutus neutraali, kun alueita hankittaisiin määrällisesti vähemmän. Tällä saattaa olla vaikutusta hankkeiden toteuttamisaikatauluihin.

Julkisen talouden suunnitelmaan 2024–2027 sisältyvien linjausten mukaan liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen ja kunnossapitoon osoitettavat määrärahat ovat laskusuunnassa. Vuosia 2021–2032 koskevan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (Liikenne 12-suunnitelma) päivitystä koskevassa ensimmäisessä toimenpideohjelmaluonnoksessa liikenneinfrastruktuurin painopiste on kunnossapidossa. Tämä vähentää ehdotettujen muutosten merkitystä hankkeiden käynnistymisen kannalta.

4.2.2.2 Luonnonsuojelu

Luonnonsuojelun toteuttamiskustannukset kohdentuvat pääasiallisesti ympäristöministeriön ja osin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille. Ympäristöministeriön hallinnonalalla luonnonsuojelun määrärahat sijoittuvat momenteille 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot) ja 35.10.36 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot).

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.

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. Lunastuslain korvausperusteiden uudistamishankkeen aiemmissa vaiheissa annettujen lausuntojen perusteella on pidettävä todennäköisenä, että lunastuslain korvausperusteiden muutokset siirtyvät osittain myös luonnonsuojelun osalta vapaaehtoisissa oikeustoimissa sovittaviin vastikkeisiin. Määrärahojen menopainelisäykset on arvioitu siten, että lunastuskorvauksen määräämisperusteiden muutoksen on katsottu vaikuttavan myös vapaaehtoisiin oikeustoimiin. Metsälain 10 §:n mukaisten elinympäristöjen tukipäätöksiin lunastuslain korvausperusteilla ei ole vaikutusta, koska tuet määräytyvät eri perusteilla.

Vuosina 2019–2023 luonnonsuojelulain mukaisia lunastustoimituksia on ollut yhteensä 28, eli keskimäärin 5–6 toimitusta vuodessa. Luonnonsuojelulakiin perustuvia lunastustoimituksia tehdään pääasiallisesti vanhojen luonnonsuojeluohjelmien ja Natura 2000-suojeluverkoston toteuttamiseksi. Ohjelmat on suurimmaksi osaksi toteutettu. Suojeluohjelmien toteutuksen edistymisen myötä luonnonsuojelun toteuttaminen tulee lähivuosina painottumaan alueiden hankinnasta suojelusopimuksista ja pakkotoimiperusteisista käytörajoituksista maksettaviin korvauksiin. Korvausperusteiden muutokset vaikuttavat osaltaan näiden korvausten suuruuteen. Sen sijaan erilaisten ennallistamishankkeiden tukemiseen korvausperusteiden muutoksilla ei ole arvioida olevan vaikutusta.

Vuosi	2019	2020	2021	2022	2023
Lunastustoimituksissa määrätty korvaukset	98 533	119 935	119 934	106 327	26 006
Alueiden hankinnat ja korvaukset yhteensä	11 430 362	34 139 774	24 606 012	19 317 948	28 903 380

Taulukko 5. Lunastustoimituksissa luonnonsuojeluasioissa maksettavaksi määrätty korvaukset ja luonnonsuojelualueiden hankintaan ja korvauksiin käytettävät määräraajat kokonaisuudessaan (€) vuosina 2019–2023. Lähteet: www.tutkihallintoa.fi ja Maanmittauslaitos 2024.

Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoihin käytettiin vuonna 2023 määrärahoja 28,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2024 talousarviossa luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoihin (35.10.63) määrärahoja on osoitettu yhteensä 37,6 miljoonaa euroa. Määrärahat käytetään pääosin vapaaehtoisin alueiden hankintoihin ja luonnonsuojelusta maksettaviin korvauksiin. Lunastustoimituksissa korvauksia on määrätty vuosina 2019–2023 keskimäärin 94.000 euroa vuodessa.

Lunastuslakiin ehdotetun 25 %:n korotuksen arvioidaan vaikuttavan pidemmällä aikavälillä myös vapaaehtoisin alueiden hankintaan ja korvauksia koskeviin sopimuksiin. Muutosten ei kuitenkaan arvioida välittyvän luonnonsuojelua koskeviin sopimuksiin yhtä suoraviivaisesti kuin liikenneinfrastruktuuria palvelevien alueiden hankintaan. Vuoden 2024 talousarviossa luonnonsuojeluun varattuihin määrärahoihin suhteutettuna muutosten arvioidaan aiheuttavan noin 5 miljoonan euron suuruisen korotuspaineen.

Vuosia 2024–2027 koskevan julkisen talouden suunnitelman mukaan määrärahoihin ei ole odotettavissa korotuksia. Määrärahatason pysyessä nykyisellään ja luonnonsuojelusta maksettavien korvausten noustessa valtiontalouteen kohdistuva kustannusvaikutus olisi neutraali, jos hankittavien alueiden ja luonnonsuojelusta tehtävien sopimusten määrää ja vapaaehtoisesta suojelusta maksettavia korvauksia rajoitetaan.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991 luonnon ennallistamisesta tuli voimaan 18.8.2024. Ennallistamisasetuksen tavoitteena on 1 artiklan 2 kohdan mukaan ennallistaa vähintään 20 prosenttia maa-alueista ja vähintään 20 prosenttia merialueista vuoteen 2030 mennessä sekä kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä. Ennallistamisasetuksen 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee ehkäistä artiklan soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa kaupunkivihreän ja kaupunkipuuston määrän vähentyminen ja saavuttaa kasvava kehityssuunta. Tämä saattaa vaikuttaa kuntien tarpeeseen hankkia viheralueita tai rajoittaa puuston käyttöä.

Jäsenvaltion tulee ennallistamisasetuksen 14 artiklan mukaan laatia kansallinen ennallistamissuunnitelma ja toteuttaa tarvittava alustava seuranta ja tutkimus ennallistamistavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden määrittämiseksi. Ympäristöministeriö on asettanut kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimiseksi hankkeen (YM055:00/2024, VN/25123/2024), jonka toimikausi päättyy 3.9.2026. Jos ennallistamisasetuksen täytäntöön paneminen edellyttää velvoittavia suojelusitoumuksia, saattaa joihinkin näistä liittyä myös valtion korvausvelvollisuus. Tällöin lunastuslain korvauserusteisiin tehtävät muutokset vaikuttaisivat myös näistä valtiolle mahdollisesti aiheutuviin vastuisiin.

4.2.2.3 Rakennussuojelu

Rakennuksen omistajalla on rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, rakennusperintölaki) 13 §:n nojalla oikeus saada aiheutuvasta haitasta ja vahingosta täysi korvaus valtiolta, jos rakennusta ei suojelupäätöksen vuoksi voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Valtio on lisäksi velvollinen korvaamaan omistajalle myös sellaisen vähäistä suuremman haitan ja vahingon, joka johtuu suojelupäätöksen edellyttämistä rakennuksen erityispiirteiden hoitoa koskevista toimenpiteistä. Jos korvauksesta ei sovita, asiaan voidaan rakennusperintölain 15 §:n nojalla saattaa lunastustoimituksessa ratkaistavaksi, jolloin korvauksen määräämiseen sovelletaan lunastuslakia. Kunta vastaa maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n mukaan korvauksista, mikäli kohde suojellaan asemakaavalla ja se ei ole valtakunnallisesti merkittävä. Tällöin kunnalle voidaan myöntää valtion varoista talousarvion rajoissa avustusta.

Rakennusperintölain ja sitä edeltäneen rakennussuojelulain nojalla on maksettu korvauksia viisi kertaa, korvausten määrän vaihdellessa 20.000 eurosta 1,1 miljoonaan euroon. Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla toteutetusta suojelusta ei ole toistaiseksi tiedossa kunnan tai valtion maksamia korvauksia. Tapaukset, joissa arvioidaan mahdollisia rakennusperintölain tai maankäyttö- ja rakennuslain perusteella suoritettavia korvauksia ovat kuitenkin lisääntyneet viime vuosina.

Valtion vuoden 2024 talousarviossa rakennusperinnön hoitoon osoitettaviin avustuksiin on varattu 1,7 miljoonan euron suuruinen määräraha (momentti 35.20.64). Lunastuslakiin ehdotetut muutokset, erityisesti kohteen arvostuksen muutos käyvästä arvosta markkina-arvoon ja lunastuskorvaukselle suoritettava korotus, nostaisivat toimituksessa määrättäviä korvauksia ja lisäisivät korotuspaineita sopimusperusteisiin korvauksiin.

4.2.2.4 Energiansiirtohankkeet

Sähkönsiirrosta ja sen jakelusta sekä näiden edellyttämien sähköjohtojen rakentamisesta vastaavat kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj, suurjännitteisten jakeluverkkojen haltijat (9 kpl) ja jakeluverkon haltijat (suljetun jakeluverkon haltijat (4 kpl) mukaan lukien yhteensä 83 kpl). Lisäksi sähkönsiirtoon tarkoitettuja sähköjohtoja rakentavat sähköenergian tuottajat

kantaverkkoon tai jakeluverkkoon liittymiseksi. Verkkoyhtiöiden omistajia ovat muun muassa Suomen valtio, kunnat, työeläkevakuuttajat sekä kansalliset ja kansainväliset pääomasijoittajat.

Sähkösiiroverkon rakentamisen tarpeita määrittävät ennen muuta sähkön tuotannon ja kulutuksen kehittyminen ja alueellinen sijoittuminen. Uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan tuotannon määrän voimakas lisääntyminen ja tuotannon sijoittuminen kulutuksen kannalta keskeisten alueiden ulkopuolelle lisää siirtokapasiteetin tarvetta. Tämä edellyttää nykyisen verkon vahvistamista ja täydentämistä uusilla siirtolinjoilla.

Kantaverkkoyhtiö Fingridin vuosia 2024–2033 koskevan kantaverkon kehittämissuunnitelman mukaisilla hankkeilla vahvistetaan Suomen sisäistä sähkön siirtokykyä ja rajasiirtoyhteyksiä sekä mahdollistetaan uusien toimijoiden liittäminen kantaverkkoon. Vireillä jo olevien rakentamishankkeiden lisäksi Fingrid suunnittelee yhteistyössä Ruotsin ja Viron kantaverkkoyhtiöiden kanssa maiden välille uusia rajasiirtoyhteyksiä. Pohjois- ja Etelä-Suomen välistä siirtokykyä Fingrid suunnittelee kasvatettavaksi useilla uusilla 400 kilovoltin voimajohtoyhteyksillä. Vuosien 2024–2033 aikana valmistuvien investointien jälkeen pohjois-eteläsuuntaisten 400 kV voimajohtojen lukumäärä nousee nykyisestä viidestä yhteentoista. Lisäksi olemassa olevia ikääntyviä 400 kV voimajohtoja valmistaudutaan vahvistamaan uusilla tai korvaavilla yhteyksillä. Kehittämissuunnitelman mukaan vuosina 2024–2033 valmistuisi uusia 400 kV voimalinjoja yhteensä 3703 kilometriä ja 110 kV voimalinjoja 612 kilometriä. Merituulivoiman merkittävä lisärakentaminen lisää uusien voimalinjojen rakentamistarvetta, riippuen kuitenkin osin merituulivoimapuistojen sijoittumisesta. Vuoden 2033 jälkeen pääsiirtoverkon vahvistustarpeen arvioidaan edelleen jatkuvan, riippuen eri alueiden sähköntuotanto- ja kulutusrakenteen kehityksestä.

Energiateollisuus ry:ltä saadun arvion mukaan sähkönjakeluverkkoihin kohdistuvat investoinnit tulevat säilymään nykyisellä tasolla seuraavien kymmenen vuoden aikana. Niin ikään alueellisten jakeluverkkojen uusiminen säänkestäviksi lisää omalta osaltaan tarvetta uusien sähköjohtojen rakentamiseen.

Sähkölinoista 400 kV ja 110 kV johtojen korvausasiat käsitellään lähes poikkeuksetta lunastustoimituksissa. Pien- ja keskijännitteiseen jakeluverkostoon kuuluvat johdot (20 kV ja 0,4 kV) sijoitetaan pääsääntöisesti jakeluverkkoyhtiön ja maanomistajan välisen sopimuksen perusteella. Lunastustoimituksissa määrättiin korvauksia sähkönsiirtoalueista vuosina 2019–2023 seuraavasti:

Vuosi	2019	2020	2021	2022	2023
Korvaukset	2 553 078	753 354	2 309 617	1 953 537	3 338 504

Taulukko 6. Lunastustoimituksissa sähkönsiirtoalueista maksettavaksi määrättyt korvaukset (€) vuosina 2019–2023. Lähde: Maanmittauslaitos 2024.

Vuosittainen vaihtelu maksettavaksi määrättyjen korvausten osalta on huomattavan suurta, riippuen hankkeiden aikatauluista ja lunastustoimitusten ajoittumisesta. Vuosina 2019–2023 määrättyjen korvausten keskiarvo on noin 2,2 miljoonaa euroa, johon lunastuskorvaukselle suoritettava 25 %:n korotus kohdistaisi noin 0,5 miljoonan euron suuruisen korotuspaineen. Korotuspaineen suuruutta arvioitaessa huomioon tulee ottaa se, että erityisesti vuosina 2020–2022 hankkeita on valmistunut tavanomaista vähemmän. Kun otetaan huomioon, että selvitysten mukaan uusien sähkölinjojen rakentamistarve tulee tulevaisuudessa kasvamaan, korotuspaine tulee olemaan suurempi.

Energiateollisuus ry:n vuonna 2024 jäsenyrityksilleen tekemän kyselyn perusteella jakeluverkkojen arvioidut vuosittaiset kokonaisinvestoinnit asemakaava-alueella ovat yhteensä noin 200 miljoonaa euroa ja asemakaava-alueiden ulkopuolella yhteensä noin 470 miljoonaa euroa. Investointihankkeista erilaisiin maankäytön korvauksiin käytetään keskimäärin asemakaava-alueella noin 1,2 % (noin 2,3 miljoonaa euroa) ja asemakaava-alueen ulkopuolella 2 % (noin 9,5 miljoonaa euroa) eli yhteensä noin 11,8 miljoonaa euroa. Jos lunastuslakiin ehdotettu 25 %:n korotus siirtyisi täysimääräisesti vapaaehtoiseen maankäyttösopimukseen ja kokonaisinvestointien määrässä ei tapahtuisi sanottavia muutoksia, merkitsisi tämä jakeluverkkoyhtiöille noin 3 miljoonan euron suuruista korotuspainetta vuosittaisiin maankäyttökorvauksiin.

Ehdotetut muutokset lisääisivät kantaverkkoyhtiön painetta korottaa kantaverkkomaksuja sekä jakeluverkkoyhtiöiden painetta nostaa siirtohintoja. Korvausperusteiden uudistaminen saattaa johtaa myös siihen, että jakeluverkkoyhtiöt siirtyvät hankkimaan tarpeelliset oikeudet vapaaehtoisten sopimusten sijaan lisääntyvässä määrin lunastusmenettelyllä, joka lisää yritysten hallinnollisia kustannuksia ja viranomaisten työtä lunastuslupavaiheessa ja toimitusmenettelyvaiheessa. Näiden määrää ei ole mahdollista arvioida.

Maakaasuverkoston järjestelmävastaavana siirtoverkonhaltijana toimii Gasgrid Finland Oy. Suljetun jakeluverkon haltijoita on 1 kpl ja jakeluverkon haltijoita 16 kpl. Maakaasuverkon laajentamiseen ei kohdistu samanlaisia paineita kuin sähkösiirtoverkkoon. Vuoden 2022 aikana kaasun siirtoverkkoon liitettiin uusilla yhdysputkilla kaksi LNG terminaalia eli Haminan ja Inkoon terminaalit. Gasgrid Finland selvittää parhaillaan kansallisen vedynsiirtoinfrastruktuurin toteuttamista, keskittyen koko Suomen kattavan runkoverkon suunnitteluun ja toteuttamiseen laajemmassa mittakaavassa.

4.2.2.5 Matkaviestinverkot

Suomessa on kolme koko maan kattavaa kaupallisessa käytössä olevaa fyysistä matkaviestinverkkoa ja muutamia pienempiä matkaviestinverkkoja. Vuonna 2023 Suomessa arvioitiin olevan noin 24 000 4G LTE-tukiasemaa, joista mastotukiasemia on noin 10 000 ja kiinteistötukiasemia 14 000 (Mastomarkkinaselvitys 2023).

Verkko-operaattorit hankkivat matkaviestinverkkoon kuuluvien rakennelmien, laitteiden ja johtojen sijoittamisen edellyttämät oikeudet pääsääntöisesti erilaisin sopimuksin. Jos sijoittamisesta ei sovita, verkko-operaattori voi hakea käyttöoikeuden perustamista lunastuslain 4 §:n, alueidenkäyttölain (132/1999) 161 §:n tai sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 28 luvun säännösten nojalla. Jos osapuolet eivät asiasta sovi, korvaus oikeudesta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta määrätään lunastuslain säännösten mukaisesti. Yleensä osapuolet sopivat korvauksista.

Sijoittamisoikeuksista maksettavien korvausten määristä ei ole saatavilla tietoa. Vastaavasti kuin sähkölinjojen osalta, lunastuslain korvausperusteiden muutosten voidaan arvioida aiheuttavan korotuspaineita rakennelmien, laitteiden ja johtojen sijoittamisesta maksettaviin korvauksiin.

4.2.2.6 Kuntien maanhankinta

Suomessa on vuonna 2025 yhteensä 308 kuntaa, joista 16 sijaitsee Ahvenanmaalla. Yli 100.000 asukkaan kaupunkeja on yhteensä 9 ja näissä asuu noin 2,2 miljoonaa ihmistä. Kunnat hankkivat maa-alueita pääasiallisesti yhdyskuntarakentamista ja kaavojen toteuttamista varten. Kuntien

yhdyskuntarakentamista palveleva maanhankinta perustuu lähes kokonaisuudessaan kiinteistökauppoihin ja muihin sopimuksiin.

Kunnat käyttävät lunastusta pääasiallisesti katualueiden ja muiden yleisten alueiden hankintaan. Vuosittain suoritetaan hieman alle 100 maankäyttö- ja rakennuslain 13 lukuun perustuvaa lunastustoimitusta. 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. Lunastuskorvaukselle suoritettava 25 %:n korotus kohdistaisi tähän toimintaan noin 0,75 miljoonan euron suuruisen korotuspaineen.

Vuosi	2019	2020	2021	2022	2023
MRL 13 luku	3 045 921	1 674 490	4 921 158	3 190 361	2 159 460
Maa- ja vesialueiden hankinta	166 312 000	145 004 000	115 210 426	141 592 758	246 427 743

Taulukko 7. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 lukuun perustuvissa lunastustoimituksissa kuntien maksettavaksi määrätty korvaukset ja kuntien investointimenot maa- ja vesialueiden hankintaan (€) vuosina 2019–2023. Lähteet: Maanmittauslaitos 2024, Tilastokeskus 2024 ja <https://www.tutkihallintoa.fi/>.

Kuntien sopimukseen perustuvan maanhankinnan laajuutta koskevat tilastotiedot ovat hajanaiset ja osin puutteelliset. Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kiinteistökauppojen tilastopalvelun mukaan Suomessa on tehty viime vuosina keskimäärin 500 raakamaakauppaa vuodessa. Näissä ostajana on muutamia yksittäistapauksia lukuun ottamatta kunta. Kauppahintatilastojen mukaan kuntien kiinteistömuotoisen maanhankinnan vuotuinen volyyymi vuosina 2019–2023 on vaihdellut 37–76 miljoonan euron välillä, sisältäen niin sanotut raakamaat, yleiset alueet ja virkistysalueet.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa toteutetun hankkeen (Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi) mukaan kuntien maanhankinnan kokonaisvolyymi Suomessa vuosina 2010–2022 oli hieman yli 2 miljardia euroa, eli keskimäärin 158 miljoonaa euroa vuodessa. Tilastokeskukselta ja valtiokonttorista saatujen tietojen mukaan kuntien vuotuiset investoinnit maa- ja vesialueiden hankintaan ovat olleet vuosina 2019–2023 keskimäärin 162,9 miljoonaa euroa.

Jos kuntien maanhankinnan vuotuisiksi laajuudeksi arvioidaan valtiokonttorin investointeja koskevien tietojen mukaan 162,9 miljoonaa euroa ja toiminnan arvioidaan pysyvän ennallaan, lunastuskorvaukselle suoritettava 25 %:n korotus tarkoittaisi sopimukseen perustuvaan maanhankintaan täysimääräisesti siirtyessään noin 40,7 miljoonan euron korotuspainetta kuntien maanhankinnan kustannuksiin. Korotuspaine vastaa noin 1,82 % vuoden 2023 yhteenlasketusta kiinteistöverokertymästä (2,24 miljardia euroa). Korotuspaine jäisi kuitenkin todennäköisesti tätä pienemmäksi.

Taulukossa 8 on tarkasteltu ehdotettujen muutosten vaikutuksia eräiden kuntien maa- ja vesialueiden investointikustannuksiin. Korotuksesta aiheutuvat lisäkustannukset jakaantuisivat kuntien vastattavaksi maanhankintojen mukaisessa suhteessa. Vaikutukset kohdistuisivat

erityisesti voimakkaasti kasvaviin kuntiin, taantuvien kuntien osalta muutosten merkitys jäisi vähäiseksi. Asukaskohtaisesti laskettuna muutos merkitsee hieman yli seitsemän euron lisäkustannusta maanhankinnan kustannuksiin. Kunnissa, joissa investoinnit maa- ja vesialueisiin ovat vähäiset, asukaskohtainen lisäkustannus voi olla muutamia euroja. Voimakkaasti maa- ja vesialueisiin investoivissa kunnissa lisäkustannus voi olla moninkertainen.

Kunta	Väestömäärä	Investoinnit maa- ja vesialueisiin	Investointien muutospaine, korotus 25%	Muutos / asukas	Maksuunpan tu kiinteistövero v. 2024	Muutospaine prosenttia kiinteistöverokertymästä
Helsinki	673 155	21 873 588 €	5 468 397 €	8 €	365 258 968 €	1,50
Tampere	250 958	7 812 286 €	1 953 072 €	8 €	109 834 049 €	1,78
Kuopio	122 226	4 973 389 €	1 243 347 €	10 €	52 395 334 €	2,37
Kouvola	78 709	1 893 600 €	473 400 €	6 €	31 336 271 €	1,51
Hämeenlinna	68 032	687 899 €	171 975 €	3 €	30 696 767 €	0,56
Mikkeli	51 380	2 628 067 €	657 017 €	13 €	23 926 236 €	2,75
Tuusula	39 149	5 207 634 €	1 301 909 €	33 €	16 734 567 €	7,78
Kerava	38 263	1 275 682 €	318 921 €	8 €	15 487 465 €	2,06
Savonlinna	31 123	122 226 €	30 557 €	1 €	14 778 833 €	0,21
Raisio	24 505	2 558 980 €	639 745 €	26 €	8 762 563 €	7,30
Siilinjärvi	20 944	169 012 €	42 253 €	2 €	7 026 999 €	0,60
Kempele	19 848	1 467 885 €	366 971 €	18 €	5 544 270 €	6,62
Kauhajoki	12 533	71 253 €	17 813 €	1 €	4 281 207 €	0,42
Muurame	10 550	344 502 €	86 126 €	8 €	3 041 623 €	2,83
Muhos	8813	610 107 €	152 527 €	17 €	4 597 975 €	3,32
Hanko	7596	43 487 €	10 872 €	1 €	3 213 565 €	0,34
Vesilahti	4313	406 781 €	101 695 €	24 €	1 504 942 €	6,76

Ranua	3514	19 333 €	4 833 €	1 €	1 203 343 €	0,40
-------	------	----------	---------	-----	-------------	------

Taulukko 8. Maa- ja vesialueisiin kohdistuvien investointien muutos eräissä kunnissa. Investointi lähtötietoina on käytetty kuntien vuosien 2021–2023 keskimääräisiä maa- ja vesialueiden investointikustannuksia. Lähteet: www.vero.fi ja www.tutkihallintoa.fi.

Useat kunnat ovat todenneet, että kasvaneita maanhankinnan kustannuksia ei ole kaikilta osin mahdollista siirtää tonttien luovutushintoihin. Yleisellä tasolla muutosten voidaan arvioida supistavan kuntien maapolitiikan tuottoja, joka saattaa yksittäisissä kunnissa lisätä painetta talouden tasapainottamiseen verotuottoja lisäämällä. Kasvavien maanhankintakustannusten suhdetta kuntien kiinteistöverokertymään on tarkasteltu taulukossa 8.

Niin ikään arvonleikkaussäännösten kumoaminen vaikuttaisi pääasiallisesti kuntien maanhankintaan. Vaikka arvonleikkaussäännös koskee myös valtiolle hankittavaa omaisuutta, ei valtio käytännössä toimi lunastajana säännöksen tarkoittamissa tilanteissa. Valtion omaisuus on lunastuksen kohteena tämänkaltaisissa lunastuksissa hyvin harvoin, minkä vuoksi muutoksella ei olisi tässä suhteessa valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Arvonleikkaussääntelyn poistamisen vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että läheskään kaikissa lunastustilanteissa lunastettavalle kohteelle ei ole kehittynyt sellaista asemakaavoituksesta aiheutuvaa arvonnousua, joka olisi leikattavissa lunastuslain 31 §:n 2 momentin nojalla. Niissä tilanteissa, joissa leikattavaa arvonnousua on katsottu kehittyneen, arvonleikkaussääntelyn piiriin kuuluvan arvonnousun erottaminen muusta arvonnoususta on toimituksissa arvioitu tapauskohtaisesti. Epäselvää on, rajautuisiko arvonleikkaussääntelyn poistamisen vaikutus ainoastaan niihin vapaaehtoisiin kauppoihin, jossa arvonleikkaussäännös olisi tullut sovellettavaksi vai heijastuisiko muutos kaikkiin maakauppihin. Epätodennäköistä on, että sääntelyn poistaminen vaikuttaisi samalla tavoin kaikkiin maakauppihin. Arvonleikkaussääntelyn poistamisen vaikutukset kuntatalouteen ovat olennaisesti vähäisemmät kuin lunastuskorvaukselle suoritettavalla korotuksella.

Useiden kuntien esitysluonnoksesta antamien lausuntojen mukaan ehdotetut muutokset lisäävät lunastusmenettelyn käyttöä kunnissa maanhankinnassa. Koska lunastusmenettely on hallinnollisesti ja kustannuksiltaan raskaampi menettely kuin kiinteistökauppa, lunastusmenettelyn käytön yleistymisen tulisi lisäämään kuntien maanhankinnan kustannuksia. Kustannuksia aiheutuisi lunastusluvan hakemisesta ja lunastusmenettelystä. Maanmittauslaitokselta saadun tiedon mukaan lunastustoimituksen keskimääräinen toimituskustannus oli vuonna 2023 noin 8100 euroa.

Ruotsissa lunastuslain korvaussäännökset uudistettiin vuonna 2010. Lakiin lisättiin tuolloin säännös, jonka mukaan korvaukselle tulee suorittaa 25 prosentin korotus. Ruotsissa ei ole selvitetty kattavasti selvitetty muutoksen vaikutuksia. Käytävissä olevien selvitysten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lainmuutos on vaikuttanut kuntien tekemiin kiinteistökauppihin siten että kauppahintaan sisällytetään kohteen markkina-arvon lisäksi usein kaupan syntymiseksi tarpeellinen vaihtelevan suuruinen korotus. Kuntien maanhankinnan kustannukset ovat lainmuutoksen myötä nousseet, mutta kustannusten nousu on kuitenkin jäänyt lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta pienemmiksi. Lainmuutokset eivät ole lisänneet lunastusmenettelyn käyttöä maanhankinnan keinona. Tiedossa ei myöskään ole, että kauppahintaan sisällytetty markkina-arvon lisäksi suoritettava korotus olisi nostanut kohteen markkina-arvoja.

4.2.2.7 Vaikutus julkiseen talouteen

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma sisältää useita investointeja lisääviä tavoitteita ja toimia. Kuntien rahoituspohjan uudistamista koskevan hallitusohjelman kohdan mukaan eräänä tavoitteena on vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia.

Lunastuslakiin ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus panna täytäntöön hallitusohjelmaan sisältyvät kirjaukset omaisuuden suojan vahvistamisesta. Hallitusohjelman mukaisesti lunastuslain korvauserusteet uudistetaan tätä koskevan asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti. Nyt ehdotetut muutokset eivät ole kaikilta osin yhdenmukaisia hallituksen vuoden 2024 kehysriihen julkisen talouden ja kuntatalouden vahvistamista ja kustannusten vähentämistä koskevien päätösten kanssa.

Hankkeiden toteuttamiseksi tarpeellisten alueiden saatavuus on sinänsä kriittinen tekijä erilaisten rakentamis- ja investointihankkeiden käynnistymiselle. Maanhankintakustannukset muodostavat kuitenkin pääsääntöisesti vain pienen osan hankkeiden toteuttamiskustannuksista, minkä vuoksi lunastuslain korvauserusteiden uudistamisella ei ole arvioitu olevan vaikutuksia erilaisten infrastruktuuri- ja investointihankkeiden käynnistymiseen.

Ehdotettujen muutosten on arvioitu nostavan kuntien maanhankintakustannuksia ja saattavan hidastaa kuntien maanhankintaa ja alueiden kaavoittamista. Kunnat ovat todenneet maanhankintakustannusten nousun ja kaavoituksen hidastumisen heikentävän tonttien saatavuutta ja nostavan niiden hintoja sekä edelleen rakentamisen kustannuksia. Tämä saattaa osaltaan vaikuttaa asunto- ja muiden rakentamishankkeiden käynnistymiseen.

Ehdotetut muutokset kasvattavat maksettavien lunastuskorvausten määrää, jotka ovat saajalleen osin veronalaista tuloa. Muutoksen arvioidaan lisäävän lunastuskorvauksesta saatavia verotuloja, mutta samalla vähentävän puunmyynnistä saatavia verotuloja. Verolainsäädännön pysyessä ennallaan ehdotetut muutokset saattavat johtaa siihen, että tällä hetkellä varsinkin nauhamaisissa lunastuksissa pitkälti lunastusmenettelyn ulkopuolella sovittavat puustosta maksettavat korvaukset käsiteltäisiin jatkossa lunastusmenettelyssä.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kiinteistötoimitusten suorittamisesta vastaa Maanmittauslaitos, jonka toimintaan korvauserusteiden muutosten vaikutukset erityisesti kohdistuvat. Korvauserusteiden muutosten täytäntöönpano edellyttää sisäisten ohjeistusten ja toimintatapojen tarkistamista uusia säännöksiä vastaaviksi sekä asiaa koskevan koulutuksen järjestämistä lunastustoimituksia suorittaville toimitusinsinööreille.

Korvauserusteiden muutoksella ei arvioida olevan sanottavia vaikutuksia korvausarvioinnin suorittamisen edellyttämään työmäärään lunastustoimituksessa, koska korvausarviointi säilyisi pääpiirteissään nykyisenlaisena. Asunto- ja elinkeinotakuun laajentaminen saattaa yksittäisten kohteiden osalta kasvattaa korvausarvioinnin edellyttämää työmäärää. Asunto- ja elinkeinotakuun piiriin tulevien uusien kohteiden määrän arvioidaan kuitenkin olevan niin pieni, että muutoksilla ei olisi käytännössä merkitystä lunastustoimituksen suorittamisen edellyttämään työmäärään ja Maanmittauslaitoksen resurssointitarpeeseen.

Lunastuslakiin ehdotettujen muutosten myötä Maanmittauslaitoksen toimitustuotannon tietojärjestelmiin ja kiinteistöjen kauppahintarekisteriin on tarpeen tehdä vähäisiä tarkistuksia. Nämä on tarkoitus tehdä muiden muutostöiden yhteydessä vuoden 2025 kuluessa.

Tietojärjestelmämuutosten ja niiden edellyttämien koulutusten kokonaiskustannusten suuruudeksi on arvioitu noin 80.000 euroa.

Ympäristöministeriö ja useat kunnat ovat lunastuslain uudistamisen aikaisemmissa vaiheissa antamissa lausunnoissaan lausuneet käsityksensä, että lunastuskorvauksen korottamiseen tähtäävät muutokset lunastuslakiin vähentäisivät maanomistajien halukkuutta myydä raakamaata kunnille vapaaehtoisin kaupun tai johtaisivat hintatason nousuun myös vapaaehtoisissa kauppoissa. Kunnan raakamaakauppojen määrään vaikuttavat hintatason lisäksi maiden saatavuus sekä kunnan tarve hankkia maata yhdyskuntarakentamista varten. Mahdollista hintatason nousun aiheuttamaa muutosta vapaaehtoisten kauppojen määrään on vaikea erottaa muista tekijöistä johtuvista vaikutuksista. Jos muutokset johtaisivat vapaaehtoisten kauppojen määrän vähentymiseen ja lunastusmenettelyn yleistymiseen, lisääntyisivät lunastuslupa-asioiden määrät ympäristöministeriössä sekä lunastustoimitusten määrät Maanmittauslaitoksessa. Määrien muutoksesta riippuen tämä saattaa edellyttää lisäresurssien osoittamista lupa-asioiden käsittelyyn ja lunastustoimitusten suorittamiseen.

Ehdotettujen muutosten tuomioistuinlaitokseen kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä eikä muutosten arvioida edellyttävän lisäresurssien osoittamista tuomioistuinlaitokselle. Korvauserusteiden ja korvauskäytäntöjen muutokset saattavat lisätä muutoksenhakualttiutta muutosten voimaantulon jälkeen uusia säännöksiä koskevien tulkintojen vakiintumiseen saakka. Jos lunastuslupa-asioiden ja lunastustoimitusten määrät lisääntyisivät ehdotettujen muutosten myötä huomattavasti, heijastuisi tämä myös tuomioistuinlaitoksen työmäärään hallinto-oikeuksissa ja maa-oikeuksina toimivissa käräjäoikeuksissa.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Lunastuslain korvauserusteiden uudistamisella ei arvioida olevan välittömiä ympäristövaikutuksia. Muutokset saattavat kuitenkin vaikuttaa yksittäisten kuntien maapolitiikkaan ja yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun piiriin tulevien alueiden rajauksiin. Lisäksi muutokset saattavat vaikuttaa siihen, millä aikataululla alueet otetaan yhdyskuntarakentamiseen. Erilaisten nauhamaisten infrastruktuurihankkeiden toteuttamisesta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin korvauserusteiden muutoksella ei arvioida olevan vaikutusta.

Luonnonsuojelua toteutetaan pääosin erilaisin sopimuksin. Lunastusmenettelyyn joudutaan turvautumaan alueiden hankinnassa hyvin harvoin. Korvaustason kohoaminen kasvattaisi lunastamalla luonnonsuojelutarkoituksiin hankittavien alueiden hankintakustannuksia sekä käytönrajoituksista suoritettavia korvauksia. Hyväksytyt luonnonsuojeluohjelmat on jo pääosin toteutettu, joten muutosten merkitys riippuu siitä, kuinka laajasti lunastusta tullaan jatkossa käyttämään luonnonsuojelun toteuttamiskeinona. Lunastuslain korvauserusteiden muutokset nostaisivat sopimusperusteisessa suojelussa maksettavia korvauksia ja luonnonsuojelun toteuttamiskustannuksia. Määrärahatason säilyessä ennallaan muutokset saattaisivat heikentää suojelun tasoa, jos suojelua ei olisi mahdollista toteuttaa tarpeellisessa laajuudessa käytettävissä olevien määrärahojen vähäisyyden vuoksi.

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Korvauserusteiden muutoksen vaikutus lunastuksen yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen

Lunastusinstituution yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että lunastettavasta omaisuudesta maksettava korvaus vastaa lunastuksesta aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Kun lunastus tapahtuu yleiseen tarpeeseen ja lunastaja on tyypillisesti taloudellisesti erilaisessa asemassa lunastuksen kohteena olevan omaisuuden omistajaan verrattuna, tulee täyden korvauksen vaatimuksen varmuudella täyttyä. Tällä on merkitystä erityisesti sellaisissa hankkeissa, jotka liittyvät liiketaloudellisiin perustein harjoitettuun toimintaan. Ehdotetut korvauserusteiden muutokset edistäisivät omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden toteutumista.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussäätely muodostaa poikkeuksen lunastettavan omaisuuden arvostamista koskevista perusteista. Perustuslain 15 §:n näkökulmasta arvonleikkaussäätelyn poistaminen edistäisi omaisuudensuojaa, kun lunastuskorvaus määrättäisiin yleisiä korvauserusteita soveltaen. Muutos edistäisi myös maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, kun lunastuskorvaus määrättäisiin yhdenmukaisin perustein. Toisaalta arvonleikkaussäätelyn poistaminen saattaa jatkossa eriyttää maanomistajille maksettavia korvauksia siitä riippuen, mihin käyttötarkoitukseen alue kaavassa lopultakin osoitetaan. Jos korvaus määrättäisiin asemakaavaluonnoksen perusteella, rakentamiseen osoitettavien korttelialueiden osalta korvaus saattaisi muodostua suuremmaksi kuin muiden alueiden osalta. Tämä riippuu keskeisesti siitä, miten kuntien maanhankinta ajoittuu maankäytön suunnitteluun nähden.

Vaikutukset kuntien maapolitiikkaan

Arvonleikkaussäätelyn poistaminen parantaisi maanomistajan asemaa kunnan kanssa käytävissä neuvotteluissa. Arvonleikkaussäätelyn poistamisen vaikutukset kunnan maapolitiikkaan riippuvat pitkälti siitä, miten maapolitiikkaa on kunnassa aiemmin harjoitettu ja mihin suuntaan maapolitiikkaa on tarkoitus kehittää. Arvonleikkaussäätelyn poistaminen ei vaikuttaisi kunnan oikeuteen hankkia maata lunastamalla, joka siis edelleen säilyisi muiden maanhankintakeinojen rinnalla. Jos kunta on ajoittanut maanhankinnan ennen yksityiskohtaisen suunnittelun aloittamista, arvonleikkaussäätelyn poistamisen käytännön merkitys jäisi vähäiseksi. Jos taas maanhankinta ajoittuu kaavan laatimisprosessin aloittamisen jälkeiseen ajankohtaan, nostaisi lainmuutos lunastusmenettelyssä maksettavaa korvausta.

Arvonleikkaussäätelyä luopuminen ei vaikuttaisi kunnan vapauteen päättää maapolitiikastaan. Kunta voisi edelleen harjoittaa maapolitiikkaa omien lähtökohtiensa mukaisesti. Muutos kuitenkin ohjaisi kuntia siinä suhteessa johdonmukaisempaan maapolitiikan harjoittamiseen, että se nostaisi kohonneiden maanhankintakustannusten muodossa kynnystä siirtymä kesken kaavoitusmenettelyn yksityisen maan kaavoittamisesta alueiden hankkimiseen kunnalle.

Raakamaan hankintakustannusten vaikutus tonttitarjontaan ja asuntotuotantoon

Kuntien harjoittamalla maa- ja tonttipolitiikalla on keskeinen merkitys tonttien saatavuuteen ja hintatasoon. Kunnat ovat useissa lausunnoissa korostaneet kohtuullisin kustannuksin saatavan raakamaan olevan ehdoton edellytys kohtuuhintaiselle tonttituotannolle ja muulle yhdyskuntarakentamiselle.

Kuntien esittämien arvioiden perusteella voidaan pitää todennäköisenä maanhankinnan kustannusten nousun siirtymistä ainakin osittain tonttien luovutushintoihin ja edelleen rakentamisen kustannuksiin. Maanmittauslaitoksen vanhemman selvityksen mukaan (Raakamaan hinta, Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109) mukaan raakamaan ja

asuntotontin hintasuhde vaihtelee 10 %:n kummallakin puolen. Rakennuspaikan osuus valmiin asunnon kustannuksista puolestaan on keskimäärin 20–30%. Vaihtelu on kuitenkin suurta, riippuen rakennuspaikan sijainnista ja muista ominaisuuksista.

Raakamaan ja asuntotontin sekä asuntotontin ja asunnon välisten hintasuhteiden perusteella voidaan arvioida raakamaan osuuden asunnosta hinnasta olevan keskimäärin muutamia prosentteja. Aluekohtaiset erot voivat kuitenkin olla suuria, ja varsinkin kasvukeskuksissa raakamaan osuus on tyypillisesti suurempi. Raakamaan hankintakustannusten nousu aiheuttaa korotuspaineita tonttien ja edelleen asuntojen hintaan, mutta asuntojen hintatason määräytymisessä keskeiset vaikuttavat tekijät ovat alue ja markkinatilanne. Raakamaan hankintakustannukset muodostavat asunnon hankintahinnasta niin pienen osan, että hankintakustannuksissa tapahtuvia muutoksia on vaikea erottaa muista tekijöistä johtuvista muutoksista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmisteluvaiheessa on täyden korvauksen vaatimuksen toteuttamiskeinoina ollut esillä korvauserusteiden tarkistamisen ohella voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvien korvauskäytäntöjen kehittäminen ja lunastuskorvauksen verotuskohtelu. Arviointimenetelmien soveltamiskäytännön ja korvauskäytäntöjen kehittämällä ei kuitenkaan pidetty mahdollisena saavuttaa sellaista pysyväisluonteista muutosta korvauskäytäntöihin, joka hallitusohjelman kirjauksella on tavoiteltu. Lunastuskorvauksen verotuskohtelua koskevia ratkaisuja ei puolestaan ole tarkoituksenmukaista valmistella muusta verolainsäädännöstä erillään.

Osana korvauserusteiden tarkistamista on päädytty siirtymään käyttämään kiinteistöarviointiopissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa käytettyjä käsitteitä voimassa olevassa laissa olevien käsitteiden sijaan. Muutoksen tarkoituksena on ollut lainsäädännön käsitteistön yhtenäistäminen vastaamaan tieteellisessä tutkimuksessa ja kiinteistöarvioinnissa yleisesti käytössä olevaa käsitteistöä ja purkaa nykyiseen sääntelyyn sisältyviä arviointimenetelmien rajoituksia.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu arvonleikkaus muodostaa poikkeuksen lunastuslain yleisistä lunastettavan omaisuuden arvostus- ja korvauserusteista. Omaisuudensuojan parantaminen edellyttää arvonleikkaussäännösten poistamista kokonaisuudessaan. Lain muuttaminen lyhentämällä sen ajanjakson pituutta, jolta arvonlisäys jätetään ottamatta huomioon, ei johtaisi samaan lopputulokseen. Muutoksen vaikutus lunastuskorvauksen suuruuteen jäisi riippumaan lunastustoimituksen vireillepanon ajankohdasta ja arvonleikkaussääntelyn vaikutus maanomistajan ja kunnan asemaan sopimusneuvotteluissa ei muuttuisi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleiseurooppalaiset havainnot

Euroopan valtioiden pakkolunastuslainsäädännöt saattavat historiallisista syistä johtuen poiketa merkittävästikin toisistaan. Eri valtioiden järjestelmissä toistuvat kuitenkin pitkälti samat elementit, joita voidaan nimittää yleiseurooppalaisiksi pakkolunastuksen ydinperiaatteiksi. Näihin voidaan lukea ainakin pakkolunastuksen edellytyksenä oleva yleinen tai yleisehkö tarve ja täyden korvauksen suorittaminen. Keskeisiin periaatteisiin kuuluu myös vaatimus

pakkolunastuksen viimesijaisuudesta sekä menettelyyn liittyvä mahdollisuus vastustaa pakkolunastusta sekä oikeus tulla kuulluksi ja hakea muutosta.

Täyden korvauksen kaltainen vaatimus on lähtökohtana jokseenkin kaikissa eurooppalaisessa oikeusjärjestyksissä. Täysi korvaus on ymmärretty ennen kaikkea vaatimuksena siitä, että luovuttajan taloudellinen asema ei pakkolunastuksen seurauksena saa heikentyä. Toisaalta korvaukset määrätään usein eliminoimalla maanomistajan hyvä neuvotteluasema sekä lunastushankkeen vaikutus maan arvoon. Omaisuuden pakko-ottaminen ilman korvausta ei kuitenkaan ole mahdollista kuin erittäin rajatuissa poikkeustapauksissa. Subjektiiivisten menetysten korvattavuuteen suhtaudutaan torjuvasti käytännöllisesti katsoen kaikissa eurooppalaisissa valtioissa.

Yleiseurooppalaisena ilmiönä voidaan pitää myös usean valtion pakkolunastuslainsäädäntöön sisältyviä niin sanottuja restitutiiosäännöksiä. Näiden tarkoituksena on joko antaa alkuperäiselle omistajalle takaisinlunastusoikeus tai jonkinlainen oikeus jälkikorvaukseen tilanteessa, jossa pakkolunastuksen perustana ollut hanketta ei myöhemmin ryhdytä toteuttamaan tai sitä olennaisesti muutetaan taikka omaisuus luovutetaan kolmannelle.

Valtioiden välillä on eroavaisuuksia erityisesti sen suhteen, minkälaisessa menettelyssä korvaus määritellään. Joissakin valtioissa korvauksen määrittelee asiantuntijaraati, osassa tuomioistuin riita-asian todistelua koskevan säännösten mukaan.

5.2.2 Alankomaat

Alankomaiden perustuslain (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederland 1815) 14 artiklan mukaan pakkolunastus on mahdollista vain yleisen edun vaatiessa täyttä korvausta vastaan. Pakkolunastuksesta on säädettävä lailla. Lailla tulee myös säätää oikeudesta täyteen tai osittaiseen korvaukseen yleisen edun vaatiessa kiinteistön hävittämistä, käyttökelvottomaksi tekemistä tai omaisuuden käytön rajoittamista toimivaltaisen viranomaisen toimesta.

Yksityiskohtaiset korvauksen määrittelyä koskevat säännökset sisältyvät pakkolunastuslain (Onteigeningswet 1851, regelende de onteigning ten algemeenen nutte) säännöksiin, jotka rakentuvat lain 40 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen varaan. Täydellä korvauksella ymmärretään kaikkien pakkolunastukseen välittömästi ja välttämättä liittyvien menetysten korvaamista. Alankomaiden korkein oikeus on useilla ratkaisullaan kehittänyt korvauksen määrittelyä koskevia oikeusohjeita, joka näin ollen perustuu pitkälti oikeuskäytäntöön.

Korvaus jakaantuu pakkolunastuslain 40 §:n mukaan kolmeen kategoriaan: pakkolunastuksen määrittelyyn, pakkolunastuksen välittömiin seurauksiin ja pakkolunastuksen välttämättömiin seurauksiin. Menetys korvataan, ellei se kuulu pakkolunastuksen määritelmän ulkopuolelle. Seurauksesta ei suoriteta korvausta, jos se ei liity välittömästi pakkolunastukseen tai johdu välttämättä pakkolunastuksesta. Pakkolunastuksen määritelmä kattaa pakkolunastettavan kohteen lisäksi myös jäljelle jäävälle omaisuudelle aiheutuvan haitan ja arvonaleneman. Välittömiksi ei ole katsottu esimerkiksi eräitä sopimuksiin perustuvien oikeuksien menetyksiä eikä välttämättömiksi seurauksiksi eräitä pakkolunastukseen liittyviä rakennelmien uudelleenjärjestelyitä.

Pakkolunastettavan kiinteistön arvon määrittämisen perusteista säädetään pakkolunastuslain 40 b §:ssä. Sen mukaan korvaus suoritetaan objektiivisen arvon mukaan, eikä esimerkiksi tunnearvoja korvata. Arvolla tarkoitetaan hintaa, joka maksettaisiin rationaalisesti toimivien osapuolten kesken. Arvioinnissa otetaan huomioon kaikki kiinteistön arvoon vaikuttavat tekijät.

Huomioon ei siten oteta yksinomaan omaisuuden fyysisiä ominaisuuksia, vaan myös oikeudelliset ominaisuudet kuten esimerkiksi kaavan mukainen käyttötarkoitus.

Lunastuslakiin ei sisälly Suomen lunastuslain kaltaista arvonleikkaussäännöstä eikä tällaista ole johdettavissa myöskään oikeuskäytännöstä. Korvaus perustuu pakkolunastettavan omaisuuden arvoon lunastushetken tai vaihtoehtoisesti tulevan käyttömahdollisuuden mukaisessa käytössä sen mukaan, kumpi arvoista on korkeampi. Korvauksen määrittelyn perustan muodostavat siten mahdolliseen uuteen kaavaan perustuvat tulevaisuuden rakentamismahdollisuudet. Näin määritellyn korvauksen katsotaan vastaavan kohteen markkina-arvoa.

Alankomaiden lunastuslaki ei sisällä säännöksiä sovellettavasta arvostusmenetelmästä. Käytettävissä olevia menetelmiä tai näiden keskinäistä järjestystä ei ole linjattu myöskään oikeuskäytännössä. Käytännössä yleisimmät menetelmät ovat vertailumenetelmä ja residuaalimenetelmä. Vertailumenetelmä perustuu samankaltaisen kiinteistöjen toteutuneisiin kaappoihin, residuaalimenetelmässä arvo määritetään sen mukaan, kuinka paljon kiinteistöistä olisi maksettu sen jälkeen, kun aiotut kehittämistoimenpiteet olisi saatettu valmiiksi. Toisin sanoen kysymys on kehittämisestä saatavan tuoton ja siitä aiheutuvien kulujen välisestä nettohyötyarvosta. Myös intuitiivinen menetelmä on sallittu, jos sillä saavutettu lopputulos on hyväksyttävissä.

Alankomaiden pakkolunastusoikeuteen sisältyy oikeuskäytännössä luotu itsetoteuttamisperiaate, joka rajoittaa varsin voimakkaasti pakkolunastuksen käyttömahdollisuutta keinottelutarkoituksessa. Periaatteen sisältö on, että julkinen taho ei voi lunastaa yksityisen omistamaa maata sellaista tarkoitusta varten, jonka yksityinen taho on halukas ja kykenevä itse toteuttamaan. Periaatteen soveltamisalaan kuuluu erityisesti asuntorakentaminen. Toisaalta Alankomaiden vuoden 2008 kaavoitus- ja rakentamislaki mahdollistaa maksujen perimisen maanomistajalta yhdyskuntatekniikan kustannusten kattamiseksi kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata.

Pakkolunastuslain 60 §:ään sisältyy alkuperäisen omistajan mahdollisuus vaatia omaisuuden palauttamista tai korvausta tilanteessa, jossa pakkolunastuksen perustana ollut hanketta ei ole määrääjassa ryhdytty toteuttamaan tai jos on selvää, että hanketta ei lainkaan toteuteta.

5.2.3 Norja

Norjan perustuslain (Grundlov, 17.3.1814) 105 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Jos valtion tarve vaatii, että jonkun täytyy luovuttaa irtainta tai kiinteää omaisuutta yleiseen käyttöön, hänen pitää perustuslain 105 §:n mukaan saada täysi korvaus valtiolta. Omaisuudensuojan kannalta merkityksellinen on myös perustuslain 97 §, jonka mukaan millekään laille ei voida antaa taannehtivaa vaikutusta.

Norjassa pakkolunastuksesta maksettavan korvauksen määräämistä koskevan lainsäädännön kehitys on ollut monivaiheinen. Norjassa ei vielä 1950-luvulla ollut erillistä pakkolunastusta koskevaa lainsäädäntöä, vaan pakkolunastuksesta maksettava korvaus määrättiin suoraan perustuslain nojalla. Nykyisessä pakkolunastuslaissa (Lov om overtagning av fast eiendom, 23.10.1959) säädetään pakkolunastuksen perusteista sekä menettelystä pakkolunastusasioista. Lunastuskorvauksen määräämisen perusteet osoittautuivat niin kiistanalaiseksi kysymykseksi, että niitä ei lakiin sisällytetty.

Lunastuskorvausten lainsäädäntöperustaa selvittämään asetettiin vuonna 1965 niin sanottu Husaasin komitea. Komitea ehdotti korvausten määrittelyn yleisperiaatteeksi sitä, että omistajalla olisi oikeus korvaukseen, joka vastaisi omaisuuden todennäköisesti mahdollista

käyttöä. Komitea perusteli ehdotusta sillä, että tällaisen vaatimuksen katsottiin sisältyvän jo perustuslain täyden korvauksen vaatimukseen, minkä vuoksi se olisi järkevää kirjoittaa lakitekstin tasolle. Ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty hallituksessa, koska se katsottiin liian omistajamyönteiseksi. Lopulta parlamentille ehdotettiin lakia, joka poikkesi merkittävästi komitean ehdotuksesta. Lakiehdotuksen mukaan korvauksen perustaksi tuli ottaa todennäköisen käytön sijaan omaisuuden vallitseva käyttötapa, josta tuli vuoden 1973 pakkolunastuskorvauslain pääperiaate korvauksen määrittelyssä.

Voimassa olevat korvauksen määrittämisestä koskevat säännökset sisältyvät vuoden 1984 pakkolunastuskorvauslakiin (Lov om vederlag ved overtagning av fast eiendom, 6.4.1984 nr 17). Vuoden 1984 korvauslain säätämiseen vaikutti merkittävästi Norjan korkeimman oikeuden ratkaisu niin sanotussa Kløfta-asiassa (Rt-1976-1). Tapauksessa lunastettiin metsää yleistä tietä varten. Omistaja kykeni kuitenkin näyttämään, että kunta oli hiukan ennen lunastusta hyväksynyt kaavasuunnitelman loma-asuntojen rakentamiseksi. Korkein oikeus lausui ratkaisussaan vuoden 1973 lain perusteen, jonka mukaan korvaus tuli määrätä vallitsevan käyttötavan perusteella, olevan ristiriidassa perustuslain 105 §:ssä tarkoitetun täyden korvauksen vaatimuksen kanssa. Korkeimman oikeuden mukaan perustuslaissa tarkoitettu täyden korvauksen vaatimus edellytti pakkolunastuskorvauksen suorittamista sen mukaan, mikä oli omaisuuden todennäköinen käyttömahdollisuus tulevaisuudessa. Sanottu periaate sisällytettiin korkeimman oikeuden muotoilemassa muodossa vuoden 1984 pakkolunastuskorvauslakiin. Muotoilu vastasi nyt sitä, miten Husaasin komitea oli ehdottanut korvauksen määrittelytavasta säädettäväksi jo vuoden 1973 korvauslain yhteydessä.

Lunastuskorvauslain 4 §:n mukaan lunastuskorvaus määrätään kauppa-arvoon, käyttöarvoon tai jälleenhankinta-arvoon perustuen. Lähtökohtaisesti arvo määrätään kauppa-arvon mukaan, mutta jos käyttöarvo on korkeampi, niin tätä tulee käyttää. Jälleenhankinta-arvo voidaan käyttää lain 7 §:ssä säädettyissä tapauksissa. Kauppa-arvolla tarkoitetaan käytännössä kohteen markkina-arvoa, joka selvitetään lähtökohtaisesti vertailukauppamenetelmällä. Kauppa-arvolla tarkoitetaan sitä, mitä keskiverto-ostaja olisi todennäköisesti omaisuudesta maksanut vapaaehtoisessa kaupassa. Norjan lunastuslainsäädäntöön ei sisälly nimenomaisia säännöksiä arviointimenetelmän valinnasta.

Lunastuskorvauslain 5 ja 6 §:ssä mukaan korvaus tulee määrätä omaisuuden todennäköisen käytön mukaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet. Vielä toteutumattomat kehittämismahdollisuudet tulee siten ottaa huomioon korvausta määritettäessä, jos nämä ovat todennäköisiä. Korkein oikeus on ratkaisullaan täsmentänyt ja linjannut muun muassa sitä, millä tavalla todennäköisyysarvio on tehtävä. Jos korvauksen määrittelyn perustana on tuleva kehittäminen, arvioijan tulee kuvata konkreettisesti, milloin kehittäminen todennäköisesti tapahtuu ja diskontata hinta päivän markkina-arvoksi. Riittävänä pidetään muiden oikeudenalojen tapaan yli 50 %:n todennäköisyyttä.

Lunastuskorvauslain 7 §:ssä tarkoitettua jälleenhankinta-arvoa käytetään, kun kysymys on vakituisena tai vapaa-ajan asuntona taikka vastaavasta omaisuudesta, jota todella on käytetty tällaiseen tarkoitukseen. Pelkkä passiivinen omistus ei riitä. Korkein oikeus on useilla ratkaisullaan muodostanut varsin tiukan linjan. Jälleenhankinta-arvoa voidaan käyttää myös lunastettaessa toimivan liiketoiminnan kohteena olevaa omaisuutta, jos omaisuus on liiketoiminnan harjoittamisen kannalta välttämätöntä.

Lunastuskorvauslain 5 § sisältää vaikutuksellisuussäännön, jonka nojalla pakkolunastushankkeesta itsestään tai siihen liittyvistä toimenpiteistä tai investoinneista johtuvia arvomuutoksia ei oteta huomioon lunastuskorvausta määrittäessä. Säännöksen mukaan pakkolunastajan pakkolunastuksen enintään 10 vuotta ennen pakkolunastusta tekemien

investointien tai investointisuunnitelmien vaikutukset jätetään huomiotta. Säännös koskee vain todellista teknisluonteista infrastruktuuria kuten teitä ja näitäkin vain siltä osin, kuin vaikutus poikkeaa muihin kiinteistöihin kohdistuvista vaikutuksista. Investoinneilla tarkoitetaan fyysistä toimintaa, joka edellyttää taloudellisia panostuksia. Kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua ei voida leikata.

Lunastuskorvaus sisältää lunastuskorvauslain 8 §:n mukaan korvauksen sekä menetetystä omaisuudesta että lunastuksen mahdollisesti aiheuttamista vahingoista ja haitoista. Lunastuskorvauslaissa ei säädetä lunastuskorvauksella suoritettavasta kiinteästä korotuksesta tai kertoimesta. Sen sijaan Norjan vesitalouslain (Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) 24.11.2000 nr. 82) 51 §:n 2 momentin mukaan vesivoiman hyödyntämiseen liittyvässä lunastustilanteessa korvausta on korotettava 25%:lla.

5.2.4 Ruotsi

Ruotsissa pakkolunastuskorvauksen määrääminen perustuu perustuslain (Regeringsformen, 1974:152) ja pakkolunastuslain (Expropriationslag, 1972:719) säännöksiin. Hallitusmuodon 2 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastuksen edellytyksenä on tärkeän yleisen edun olemassaolo (allmänna intressen) ja omaisuudesta suoritettava täysi korvaus (full ersättning för förlusten). Pakkolunastusmenettelystä ja korvauksen suorittamisesta säädetään pakkolunastuslaissa, minkä lisäksi pakkolunastusta koskevia säännöksiä sisältyy useihin muihin lakeihin.

Pakkolunastuslain 4 luvun 1 §:n mukaan lunastuskorvauksen tulee vastata lunastettavan omaisuuden markkina-arvoa. Jos vain osa omaisuudesta lunastetaan, korvauksen tulee vastata jäljelle jäävän omaisuuden markkina-arvon alenemaa. Markkina-arvolla tarkoitetaan arvoa, jolla omaisuus olisi todennäköisesti tullut markkinoilla myydyksi. Markkina-arvon määrittelyyn liittyy teoreettisia ja käytännöllisiä vaikeuksia. Pakkolunastuslaissa ei säädetä sovellettavasta arviointimenetelmästä, mutta käytännössä arvon määrittäminen tapahtuu kauppa-arvo-, tuottoarvo- tai kustannusarvomenetelmällä. Tuomioistuin ei kuitenkaan ole sidottu mihinkään näistä, vaan se voi valita parhaan menetelmän tapauskohtaisesti. Lain esitöiden mukaan ensisijaisena menetelmänä on kuitenkin kauppa-arvomenetelmä (ortsprismetoden).

Pakkolunastuslain korvaussäännökset uudistettiin vuonna 2010 (2010:832). Nykyisen pakkolunastuslain 4 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan markkina-arvolle tai markkina-arvon alenemalle tulee suorittaa 25 prosentin korotus. Korotettu korvaus koskee omistajan lisäksi kaikkia korvaukseen oikeutettuja tahoja, joita ovat esimerkiksi vuokraoikeuden haltijat. Kerrointa perusteltiin kiinteistöarviointiin liittyvällä arviointiepätarkkuudella, omaisuudensuojan vahventamisella sekä osittain myös subjektiivisten arvojen korvaamisella. Eräänä perusteluna oli myös se, että pakkolunastuksia tehdään enenevässä määrin kaupallista hyödyntämistä varten.

Pakkolunastuslain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään vaikutuksellisuussäännöstä (influensregeln). Markkina-arvoon perustuvaa lunastuskorvausta voidaan tarkistaa ylös- tai alaspäin sen mukaan, millä tavalla lunastuksen taustalla ollut yritys on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden arvoon. Jos sillä yrityksellä, jota varten lunastus on toteutettu, on ollut vaikutusta omaisuuden markkina-arvoon, määrätään korvaus sen markkina-arvon mukaan, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Vaikutuksellisuussääntöä on kuitenkin 4 luvun 2 §:n 1 momentin 2 virkkeen mukaan sovellettava siten yhdenvertaisesti, että hankkeen yleinen alueen kiinteistöjen arvoa nostava vaikutus otetaan huomioon.

Uudistuksen yhteydessä kumottiin myös Suomen lunastuslain arvonleikkausta vastaavat säännökset (presumptionsregeln). Kumotun lunastuslain 4 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan lunastuskorvausta määrättäessä tuli jättää ottamatta huomioon sellainen arvonnousu, joka perustui odotuksiin alueen sallitun käyttömuodon muuttumisesta. Arvonnousu jätettiin ottamatta huomioon lunastuksen vireillepanohetkeä edeltävältä 10 vuoden ajanjaksolta. Lainmuutosta koskevissa lainvalmistelutöissä (RP 2009/10:162 s. 54–58) todettiin, ettei säännöksen säätämiseen aikanaan johtaneilla argumenteilla ollut nykyään enää entisenkaltaista painoarvoa. Voimassa olevaa sääntelyä pidettiin ongelmallisena muun muassa siinä suhteessa, että sen katsottiin johtavan maanomistajien epätasapuoliseen kohteluun.

Säännös oli soveltamisalaltaan Suomen lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettyä arvonleikkaussäännöstä laajempi. Suomessa arvonleikkaus kohdistuu ainoastaan asemakaavasta johtuvaan arvonnousuun, kun Ruotsissa leikkaus voitiin kohdistaa myös muista syistä johtuvaan arvonnousuun. Lisäksi Ruotsin lainsäädäntö mahdollisti arvonleikkauksen kymmenen vuoden ajalta ennen lunastusta Suomen vastaavan ajan ollessa seitsemän vuotta.

Ruotsin pakkolunastuslain 4 luvun 3 a § sisältää erityissäännöksen asemakaavassa yleisten alueiden kuten katujen, teiden ja puistojen osoitettujen alueiden lunastamista varten. Säännöksen mukaan korvaus tulee perustaa ennen tällaisen asemakaavan voimaantuloa vallinneisiin olosuhteisiin. Säännös on poikkeus siitä pääsäännöstä, jonka mukaan lunastuskorvauksen tulee vastata omaisuuden markkina-arvoa. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, että kiinteistön osoittaminen yleiseksi alueeksi lakkauttaa sen markkina-arvon, koska tällaisille alueille ei ole markkinoita.

Omaisuuden markkina-arvon tai jäljelle jäävän omaisuuden markkina-arvon aleneman lisäksi omistajalla on oikeus saada korvausta hänelle mahdollisesti aiheutuneista muista menetyksistä. Tämä tulee esille erityisesti silloin, kun kyse on asuntona tai liiketoiminnassa käytetystä kiinteistöstä. Omistajalle voi tällöin tulla korvatuksi menetyksiä, jotka eivät sisälly kohteen markkina-arvoon. Kyseeseen voi siten tulla esimerkiksi muuttokustannukset ja uuden kiinteistön hankinnasta aiheutuneet lainhuudatuskustannukset taikka saamatta jääneet liiketoiminnan nettotuotot.

5.2.5 Ranska

Ranskan siviililain (Code civil, 1804) pakkolunastusta koskevan 545 artiklan mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkista etua varten sekä kohtuullista ja etukäteen suoritettavaa korvausta vastaan. Ranskassa pakkolunastus perustuu pakkolunastuslakiin (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, 6.11.2014), joka sisältää pakkolunastusta koskevat keskeisimmät säännökset. Yleisen lunastuslain lisäksi pakkolunastusta koskevia säännöksiä on esimerkiksi kaivoslaissa, ympäristökaareissa ja kuntalaissa.

Ranskassa lunastusmenettely on kaksivaiheinen. Lunastusedellytysten olemassaolo ratkaistaan ensin hallinnollisessa menettelyssä, jonka jälkeen tuomioistuinmenettelyssä määritetään korvauksen suuruus. Ranskassa lunastuksen kohteen omistusoikeuden siirtymisestä ja lunastuskorvauksesta määrääminen kuuluu erityiselle pakkolunastustuomarille. Aiemmin lunastuskorvauksen määrittämismenettelyyn osallistui vain erityinen valtion virkamies, mutta nykyisin pakkolunastustuomarin on mahdollista käyttää apunaan myös hyväksytyä yksityistä asiantuntijaa.

Lunastuksen kohteen arvonmääritys perustuu pääsääntöisesti markkina-arvoon, jota oikaistaan useilla eri tekijöillä. Korvausta määrättäessä ei huomioon oteta spekulatiivisia

lunastushankkeeseen liittyviä arvonmuutoksia. Arvonmäärityksessä on mahdollista käyttää kohteen arviointiin sopivaa arviointimenetelmää, mutta useimmiten arvonmääritys perustuu vertailukaappoihin. Ranskassa kiinteistön omistajalla on myös oikeus saada korvaus vastaavan kiinteistön hankkimisesta aiheutuvista viranomaiskustannuksista (esimerkiksi varainsiirtovero ja notaarikulut). Korvauksista on mahdollista sopia korvausmenettelyn kuluessa.

5.2.6 Saksa

Saksan perustuslain (Grundgesetz) 14 §:n 3 momentin mukaan omaisuutta voidaan pakkolunastaa vain yleiseen tarpeeseen (zum Wohle der Allgemeinheit) ja suorittamalla laissa säädetty korvaus. Korvauksen tulee perustua oikeudenmukaiseen tasapainoon julkisten ja pakkolunastuksen kohteena olevien tahojen intressien välillä. Perustuslain säännös asettaa reunaehdot liittovaltio- ja osavaltiotason lainsäädännölle. Perustuslain 14 § 3 momentin pakkolunastusta koskevalla säännöksellä ei ole välitöntä merkitystä yleisen tarpeen tai korvauksen määrittelyssä, koska näitä on täsmennetty useissa liittovaltion ja osavaltioiden laeissa.

Useimmat pakkolunastuslait ovat osavaltiokohtaisia. Liittovaltion lainsäädännöllinen toimivalta kattaa muun muassa moottoriteitä, lentoasemia ja puolustusvoimia koskevan lainsäädännön. Liittovaltion rakennuslailla (Baugesetzbuch, BauGB) on kuitenkin käytännössä keskeinen merkitys, koska se on heijastunut useiden osavaltioiden säädöksiin. Liittovaltion rakennuslaki sisältää yleiset säännökset siitä, mihin tarkoituksiin omaisuutta voidaan pakkolunastaa, säännökset pakkolunastusmenettelystä ja korvauksista sekä erityiset säännökset kaavoitukseen kytkeytyvistä lunastuksista.

Saksan perustuslain 14 §:n 3 momentti sallii täyttää korvausta pienemmän korvauksen. Osavaltioiden omat pakkolunastuslait sisältävät kuitenkin poikkeuksetta vaatimuksen täyden menetyksen korvaamisesta siten, että korvaus vastaa omaisuuden markkina-arvoa. Sama vaatimus sisältyy liittovaltion rakennuslain 95 §:ään. Markkina-arvolla (Verkehrswert) tarkoitetaan arvoa, joka olisi ollut saatavissa pakkolunastuksen vireilletulohetken ajankohtana vapaaehtoisessa kaupassa niissä oikeudellisissa ja tosiasiallisissa olosuhteissa, jotka tuolloin vallitsivat. Huomioon otetaan kohteen ominaisuudet kuten sijainti, kunto ja muut ominaisuudet, mutta ei erityisiä henkilöön liittyviä ominaisuuksia (BauGB 194 §). Useimmissa tapauksissa markkina-arvo johtaa liittovaltion perustuslaissa edellytettyä korkeamman korvauksen suorittamiseen.

Liittovaltio on antanut eri maatyypin osalta markkina-arvon tarkempaa määrittelyä varten erityisen arvostamisasetuksen (Immobilienwertermittlungsverordnung). Alueen arvo riippuu sijainnista, koosta, muodosta ja infrastruktuurista. Markkina-arvoa määriteltäessä alueet ryhmitellään 1) maa- ja metsätalousmaahan; 2) kehittyviin alueisiin, joilla kiinteistömarkkinoiden ennakoitaan kehittyvän, mutta joilla ei vielä ole infrastruktuuria; 3) rakennusmaahan; ja 4) maahan, jota voidaan käyttää rakennusmaaksi ja jolla on jo infrastruktuuri. Asetuksessa säädetään arviointimenetelmistä, joista lähtökohtaisesti käytetään vertailukaappamenetelmää. Arviointi voidaan perustaa muuhunkin menetelmään, jos se tuottaa oikeamman lopputuloksen.

Liittovaltion rakennuslain 95 §:ssä säädetään arvonmuutoksista, joita ei tule ottaa huomioon pakkolunastuskorvauksen määrittämisessä. Tällainen on esimerkiksi sellainen tontin käyttötarkoituksen muutokseen liittyvä arvonmuutos, joka ei ole odotettavissa lähitulevaisuudessa. Pakkolunastuskorvaus muodostuu lunastuksen kohteeksi joutuvan oikeuden menetyksestä (Rechtsverlust) suoritettavan korvauksen lisäksi muulle omaisuudelle aiheutuvista haitoista (andere Vermögensachteile) suoritettavasta korvauksesta (BauGB 96 §).

Korvattaviin menetyksiin luetaan esimerkiksi jäljelle jäävän omaisuuden arvonalennus ja omistajan asumisen tai ammatinharjoittamisen keskeytyminen.

6 Lausuntopalaute

Oikeusministeriö on hankkeen aiemmissa vaiheissa varannut eri tahoille tilaisuuden lausua käsityksensä lunastuslainsäädännön uudistamisen tarpeita koskevasta arviomuistiosta (OM julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 33/2016), arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksia koskevasta selvityksestä (OM julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 20/2018), lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä (OM julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:12), 7.7.2021 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja 4.6.2024 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Saatu lausuntopalaute koostettu lausuntotiivistelmiksi (OM mietintöjä ja lausuntoja 44/2017, 37/2018, 2019:47, 2022:3 ja 2025:6). Nämä ovat saatavilla yleisessä tietoverkossa valtioneuvoston julkaisuarkisto Valtosta.

6.1 Lunastuslakityöryhmän mietintö

Lunastuslain arviointikäsitteistön tarkistaminen kansainvälisten kiinteistöarviointistandardien terminologiaa vastaavaksi on jakanut lausunnonantajien mielipiteet. Useat kunnat katsovat, että käyvästä arvosta siirtyminen markkina-arvoon tähtäävään arviointiin saattaa lisätä epävarmuutta varsinkin raakamaan arvonmäärittämiseen. Fingrid toteaa, että johtomaisissa hankkeissa lunastettava alue muodostuu tyypillisesti suuresta joukosta eri kiinteistöihin kuuluvista pienistä alueista. Näiden markkina-arvon määrittäminen saattaa olla haasteellista. Eräät lausunnonantajat ovat huomauttaneet, että markkina-arvon käsite sisältää jo itsessään vaihtoehtoisten käyttömahdollisuuksien huomioon ottamisen, minkä vuoksi lakiin ehdotettua asiaa koskevan säännöksen tarpeellisuutta tulisi harkita.

Niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun laajentamista ovat kannattaneet lähes kaikki lausunnonantajat. Lausunnonantajat ovat kuitenkin esittäneet jatkovalmistelussa täsmennettäväksi kenen omaisuutta säännös koskee ja mitä omaisuuseriä sen piiriin sisältyy.

Arvonleikkaussääntelyn poistamista koskeva ehdotus on jakanut lausunnonantajien mielipiteet. Useat lausunnonantajat ovat kannattaneet arvonleikkaussääntelyn poistamista ja kunnat puolestaan vastustaneet sen poistamista. Lausunnonantajien näkemykset poikkesivat toisistaan erityisesti siltä osin, missä määrin maan käyttötarkoituksen muuttumiseen perustuvan kiinteistön odotusarvon katsotaan kuuluvan omaisuudensuojan piiriin nykyisten perusoikeuksien tulkintakäytännön valossa. Osa lausunnonantajista yhtyi arvioon, jonka mukaan arvonleikkaussäännösten poistaminen edistäisi maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Kunnat puolestaan pääosin katsoivat arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikeuttavan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua maasta maksettavien hintatasojen eriytyessä. Moni lausunnonantaja katsoi arvonleikkaussäännösten ehkäisevän spekulointia maan tulevasta arvosta ja sitä kautta kiinteistökeinottelua.

Arvonleikkaussääntelyn poistamista kannattaneissa lausunnoissa on tuotu esille sääntelyn poikkeuksellinen luonne lunastettavan alueen arvon määräytymisen ja täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen kannalta. Lausunnoissa on esitetty sääntelyn poistamisen mahdollistavan markkinoiden tehokkaamman toiminnan ja lisäävän alueiden vaihdantaa.

Arvonleikkaussääntelyn pysyttämistä kannattaneissa lausunnoissa puolestaan lausutaan leikkauksen kohdistuvan kiinteistön arvon siihen osaan, joka johtuu kunnan päätösvaltaan kuuluvasta asemakaavoituksesta eikä näin ollen loukkaa lunastettavan kohteen omistajan oikeutta täyteen korvaukseen. Sääntelyn pysyttämistä koskevissa lausunnoissa korostetaan

arvonleikkaussääntelyn merkitystä osana kuntien maapolitiikan keinovalikoimaa. Useat kunnat ovat lausunnoissaan esittäneet arvonleikkaussääntelyn poistamisen johtavan raakamaan hintatason kohoamiseen myös sopimuserusteissa kaupoissa ja edelleen tonttien ja asuntojen hintojen kohoamiseen.

Lausunnoissa nostetaan toistuvasti esille se, että arvonleikkaussäännösten soveltaminen lunastustoimituksissa on harvinaista. Lausunnoissa korostetaan myös arvonleikkaussääntelyn olemassaolon merkitystä kunnan maapolitiikan kannalta. Useiden kuntien mukaan arvonleikkaussäännösten poistamisen johdosta nykyään pääsääntöisenä toimintatapana olevan vapaaehtoisen kaupankäynnin asemasta jouduttaisiin enenevässä määrin turvautumaan lunastamiseen. Toisaalta osa lausunnonantajista arvioi arvonleikkaussäännösten poistamisen ohjaavan kuntia ennakoivaan maapolitiikkaan ja tasapainottavan maanomistajien ja kuntien välisiä neuvotteluasetelmia vapaaehtoisissa maakaupoissa ja maankäyttösopimuksissa.

Vastaavasti kuin arvonleikkaussääntely osalta lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta koskeva ehdotus jakoi lausunnonantajien mielipiteet. Lausunnonantajista Pohjanmaan käräjäoikeus, maa- ja metsätalousministeriö, Maanmittauslaitos, Senaatti-kiinteistöt, EK, Kalatalouden Keskusliitto, Keskuskauppakamari, Kiinteistöliitto, MTK, Omakotiliitto, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, SLC ja Tuomariliitto pitivät lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta tarpeellisenä täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen kannalta.

Lausunnonantajista ympäristöministeriö, Etelä-Savon käräjäoikeus, Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Järvenpään kaupunki, Kouvolan kaupunki, Kuopion kaupunki, Kuusamon kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Oulun kaupunki, Raahen kaupunki, Tampereen kaupunki, Vaasan kaupunki, Energiateollisuus ry, Kuntaliitto, SYS ry ja Uudenmaan liitto eivät pitäneet korvaukselle suoritettavaa korotusta tarpeellisenä täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen kannalta.

Lausunnonantajista korkein hallinto-oikeus, Etelä-Savon käräjäoikeus, Pohjanmaan käräjäoikeus, Jyväskylän kaupunki, Vaasan kaupunki, Kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Uudenmaan liitto pitivät korotusta mietinnössä todetun mukaisesti viime kädessä arvopohjaisen päätöksenteon piiriin kuuluvana asiana.

Lausunnoissa on pidetty asianmukaisena työryhmän kantaa, että lunastettavan omaisuuden haltijan ei tulisi kantaa arvioinnin epätarkkuudesta johtuvaa riskiä. Ehdotukseen kriittisesti suhtautuvat ovat pitäneet korvaukselle suoritettavaa korotusta epäonnistuneena ratkaisuna riskin poistamiseen. Lausunnoissa on tuotu esille arviointitilanteiden ja tarkkuustasojen erilaisuus sekä todettu nykyiseenkin sääntelyyn sisältyvä joustomahdollisuus sekä lunastettavan omaisuuden haltijan oikeusturvaa korostava soveltamiskäytäntö. Lausunnonantajien käsitykset käyvät ristiin sen suhteen, ohjaisiko lunastusmenettelyssä korvaukselle määrättävä korotus myös sopimukseen perustuvien luovutusten hintatasoa. Tämä voisi vaikuttaa kiinteistöjen yleiseen hintatasoon, mahdollisuuksiin hankkia alueita vapaaehtoisin kaupoin sekä hankkeiden toteuttamiseen yleensä.

Valtiovarainministeriö ja useat lausunnonantajat ovat esittäneet esityksen vaikutusarvioiteja laajennettavaksi ja täsmennettäväksi. Ympäristöministeriö ja useat kunnat ovat pitäneet mietintöön sisältyneitä vaikutusarvioiteja puutteellisena erityisesti kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten osalta. Kunnat ovat lausunnoissaan tuoneet esille lunastuslakiin tehtävien muutosten vaikuttavan laajemmin kuntien maapolitiikan harjoittamiseen, jolla voi

edelleen olla vaikutuksia muun muassa asuntojen hintatasoon. Näiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on jäänyt suorittamatta.

6.2 Arvonleikkausselvitys

Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista (Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 20/2018). Selvityksessä arvioitiin arvonleikkauksen poistamisen suorien taloudellisten vaikutusten olevan ilmeisen vähäisiä. Selvityksen mukaan arvonleikkaussäännösten soveltaminen lunastustoimituksissa on ollut vähäistä eikä säännösten poistamisella olisi juurikaan vaikutusta lunastuskorvausten kokonaistasoon. Säännöksen poistaminen parantaisi maanomistajan asemaa ja edistäisi perustuslain 15 §:n toteutumista. Selvityksessä arvioitiin arvonleikkaussääntelyn poistamisen korottavan eräissä tilanteissa lunastuskorvauksen määrää ja asettavan maanomistajat tasaveroisempaan asemaan kuntien kanssa käytävissä kauppaneuvotteluissa.

Maa- ja metsätalousministeriö ja sisäministeriö kannattivat arvonleikkaussäännösten kumoamista. Työ- ja elinkeinoministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja puolustusministeriöllä ei ollut huomauttamista arvonleikkaussäännösten poistamiseen. Arvonleikkaussäännösten poistamista vastustivat tai siihen suhtautuivat pidättyväisesti ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö sekä Suomen Kuntaliitto ovat lausuneet, että arvonleikkaussääntelyn tarpeellisuus ja säännösten mahdollinen tarkistaminen tulisi arvioida osana oikeusministeriön asettamaa laajempaa lunastuslainsäädännön uudistamishanketta eikä tästä erillisenä hankkeena.

Ympäristöministeriö on pitänyt esityksen arvioita lainmuutoksen vaikutuksista asuntojen hintakehitykseen ja rakennusmaan oikea-aikaiseen saatavuuteen puutteellisina erityisesti kasvupainealueiden osalta. Ympäristöministeriön mukaan arvonleikkauksen poistaminen korottaisi raakamaan hintaa, ja vaikuttaisi sitä kautta asuntojen hintaan erityisesti pääkaupunkiseudulla. Jos raakamaasta maksettaisiin asemakaavoituksen tuoma odotusarvo ilman arvonleikkausta, luovutettavien tonttien hinnan osuus asuntojen hinnoista nousisi kasvuseuduilla todennäköisesti moninkertaiseksi nykytilanteeseen verrattuna.

Suomen Kuntaliitto ja kaupungeista Lappeenranta, Vaasa, Joensuu, Helsinki, Tampere, Riihimäki ja Oulu pitivät arvonleikkaussäännöstä tarpeellisena. Arvonleikkaussääntelyn kannattajat pitivät lunastuslain arvonleikkausmenettelyä perusteltuna ja tarpeellisena keinona, joka ohjaa yhteiskunnan toimista syntyneen maan arvonnousun kuntalaisten yhteiseksi hyödyksi ja olemassaolollaan ennaltaehkäisee maakeinottelua.

Suomen Kuntaliitto on katsonut arvonleikkauksen poistamisen vaikeuttavan kunnan maankäytön järjestämistä terveen kuntatalouden lähtökohdista. Kuntaliiton mukaan kunnan oman maan kaavoittaminen vaikuttaa olennaisesti asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä mahdollistaa aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen. Kuntaliitto toteaa arvonleikkaussäännösten poistamisesta kuntataloudelle aiheutuvien välillisten vaikutusten olevan erittäin merkittävät. Muutos kohottaisi raakamaasta maksettavaa hintaa, vaikeuttaisi vapaaehtoista maanhankintaa ja maankäyttösopimusten laatimista sekä heikentäisi kunnan palveluverkkojen kustannustehokkuutta. Kuntaliiton mukaan muutokset voisivat kokonaisuudessaan vaikuttaa kunnan veroasteeseen.

Useat lausunnonantajat korostivat sitä, että jo yksinomaan arvonleikkaussääntelyn olemassaololla on merkitystä kunnan maapolitiikan harjoittamisen kannalta, vaikka

arvonleikkaussääntelyn soveltaminen onkin vähäistä. Osa kunnista katsoo, että arvonleikkaussäännösten poistamisen johdosta nykyään pääsääntöisenä toimintatapana olevan vapaaehtoisen kaupankäynnin asemasta jouduttaisiin enenevässä määrin turvautumaan lunastamiseen. Toisaalta osa lausunnonantajista arvioi arvonleikkaussäännösten poistamisen tuovan positiivisia vaikutuksia kuntien oikea-aikaiseen maanhankintaan ja tasapainottavan maanomistajien ja kuntien välisiä neuvotteluasetelmia vapaaehtoisissa maakaupoissa ja maankäytösopimuksissa.

Selvityksessä esitetty arvio, jonka mukaan arvonleikkaussäännösten poistaminen vahvistaisi omaisuuden suojaa, jakoi lausunnonantajien mielipiteet. Lausunnonantajien näkemykset poikkeavat toisistaan erityisesti siltä osin, missä määrin maan käyttötarkoituksen muuttumiseen perustuvan kiinteistön odotusarvon katsotaan kuuluvan omaisuudensuojan piiriin nykyisten perusoikeuksien tulkintakäytännön valossa.

Osa lausunnonantajista yhtyi selvityksessä esitettyyn arvioon, jonka mukaan arvonleikkaussäännösten poistaminen edistäisi maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Kunnat ja eräät muut lausunnonantajat sen sijaan katsoivat, että arvonleikkaussäännösten poistaminen päinvastoin vaikeuttaisi maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Moni lausunnonantaja myös huomautti, että arvonleikkaussäännöstö ehkäisee spekulointia maan tulevasta arvosta ja sitä kautta kiinteistökeinottelua. Eräät lausunnonantajat katsoivat, että sääntelyn poistaminen nostaisi yhdyskuntarakentamiseen tarvittavan maan arvoa ja sitä kautta myös asuntojen hintoja.

6.3 Vuoden 2021 luonnos hallituksen esitykseksi

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti hankkeen tavoitteena olevaa lunastettavan omaisuuden haltijan aseman parantamista, lunastuslain korvauserusteiden uudistamista sekä lunastusmenettelyn yksinkertaistamista ja tehostamista koskevia muutosehdotuksia. Suurin osa lausuntopalautteesta kohdistui korvauserusteita koskeviin säännösehdoituksiin ja erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettavaan korotukseen ja arvonleikkaussäännösten pysyttämiseen.

Lähes kaikki asiaan kantaa ottaneet lausunnonantajat pitivät perusteltuna siirtyä omaisuuden arvon määrittämisessä kohteen käyvästä arvosta sen markkina-arvoon. Eräät lausunnonantajat esittivät laissa selvennettäväksi, että markkina-arvoa määritettäessä otetaan huomioon tarkoitus johon omaisuutta olisi todennäköisesti ollut mahdollisuus käyttää. Markkina-arvon määrittämisessä osalta tuotiin esille, että arvonmäärittämisessä käytettävä kiinteistöjen kauppahintarekisteri ei välttämättä anna oikeaa kuvaa hintatasosta, koska muut vastikkeet kuin kauppahinta eivät siitä ilmene. Metsänhoitoyhdistykset esittivät perusteluissa avattavaksi markkina-arvon määrittämisestä nauhamaisissa lunastustilanteissa.

Maanomistajia ja elinkeinonharjoittajia edustavat tahot sekä osa viranomaisista pitivät ehdotettua lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta välttämättömänä perustuslain turvaaman omaisuudensuojan toteutumiseksi. Lausunnonantajien arviot ehdotetun korotuksen suuruudesta (15 %) vaihtelivat, mutta monet lausunnonantajat esittivät korkeampaa korotusprosenttia (20–50 %).

Lausunnonantajista muun muassa valtiovarainministeriö, kunnat, Kuntaliitto ja Energiateollisuus vastustivat lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta. Lunastajina toimivat tahot pitivät korotuksen taustalla olevaa tavoitetta perustuslain edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta tärkeänä kysymyksenä ja arvioinnin epävarmuuksista johtuvan riskin osoittamista lunastajalle sinänsä oikeana ratkaisuna. Lausunnonantajien mukaan järjestelmän johdonmukaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu turvata täyden

korvauksen vaatimuksen täyttyminen on tarkistaa arviointimenetelmien soveltamista. Lunastuskorvaukselle suoritettavan korotuksen katsottiin aiheutuvan huomattavia taloudellisia vaikutuksia myös lunastusmenettelyn ulkopuolella.

Useissa kuntien lausunnoissa arvioitiin korotuksen tarpeellisuutta koskevan arvion perustuvan oletamaan alihinnoittelusta, jonka laajuus ja suuruus jäivät esityksen perusteella epäselväksi. Kuntien lausunnoissa korostettiin raakamaiden poikkeavan muiden alueiden hinnanmuodostuksesta, eivätkä arvioinnin epätarkkuuteen liittyvät näkökohdat sellaisenaan sovellu raakamaiden hinnoitteluun. Kuntien mukaan raakamaan hankinta perustuu vakaaseen ja vakiintuneeseen hinnanmuodostukseen, jonka tavoitteena on maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Kuntien mukaan täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen ei edellytä lunastuskorvaukselle suoritettavan korotuksen soveltamista tämänkaltaisiin lunastustilanteisiin. Esitetyllä markkina-arvon päälle maksettavalla korotuksella olisi toteutuessaan kauaskantoisia ja negatiivisia vaikutuksia kuntien maanhankintaan ja laajemminkin kuntien maapolitiikkaan. Ehdotettu korotus rajoittaisi välittömästi kuntien maapolitiikan harjoittamista ja aiheuttaisi laajoja ja vaikeasti ennustettavia välillisiä vaikutuksia kuntatalouteen sekä yhteiskunnan kehitykseen.

Useat lausunnonantajat ovat todenneet, että esityksessä olisi tullut kuvata seikkaperäisemmin arviointitoimintaan liittyviä ongelmia ja niiden yleisyyttä ja arvioida korotuksen sääntelyn tarpeellisuutta tältä kannalta. Lausunnoissa esitettiin lisäksi jatkovalmistelussa harkittavaksi korotusprosentin soveltamisalan rajaamista.

Lausunnonantajista kaikki asiaan kantaa ottaneet kannattivat asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalan laajentamista.

Lausuntokierroksella olleessa esityksessä ei esitetty tehtäväksi muutoksia arvonleikkaussääntelyyn. Yhtä lausunnonantajaa lukuun ottamatta kaikki asiaan kantaa ottaneet lausunnonantajat esittivät arvonleikkaussääntelyn poistamista. Kunnat eivät ottaneet lausunnoissaan kantaa arvonleikkaussääntelyyn, mutta työryhmän mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kunnat esittivät yksimielisesti arvonleikkaussääntelyn pysyttämistä laissa.

6.4 Luonnos hallituksen esitykseksi

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 5.6.–16.8.2024. Annettu lausuntopalautte on koostettu tiivistelmäksi (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2025:6). Lausuntoja annettiin kaikkiaan 93 kappaletta. Kaikki lausunnonantajat ovat kannattaneet täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamista. Suurin osa lausuntopalautteesta kohdistui lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta koskevaan ehdotukseen, sen tarpeellisuuteen ja sen vaikutuksiin lunastusmenettelyssä ja sopimusperusteisessa maanhankinnassa.

Lähes kaikki asiaan kantaa ottaneet lausunnonantajat pitivät perusteltuna siirtyä omaisuuden arvon määrityksessä kohteen käyvästä arvosta sen markkina-arvoon. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota markkina-arvon käytännön soveltamiseen liittyviin kysymyksiin.

Maanomistajia ja elinkeinonharjoittajia edustavat tahot sekä osa viranomaisista pitivät ehdotettua lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta välttämättömänä perustuslain turvaaman omaisuudensuojan toteutumiseksi. Lausunnonantajista muun muassa Kuntaliitto, useat kunnat ja sähköverkon haltijoita edustavat tahot eivät ole pitäneet lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta tarpeellisenä. Lausunnonantajien mukaan mahdolliset puutteet korvauksen määrässä tulisi ratkaista arviointikäytäntöjä ja säännösten soveltamiskäytäntöjä

tarkistamalla. Lausunnonantajat ovat todenneet korotuksen ulottavan vaikutuksensa laajasti myös lunastusmenettelyn ulkopuolelle sopimusperusteiseen maanhankintaan.

Useat lausunnonantajat ovat todenneet, että esityksessä olisi tullut kuvata seikkaperäisemmin arviointitoimintaan liittyviä ongelmia ja niiden yleisyyttä ja arvioida korotuksen sääntelyn tarpeellisuutta tältä kannalta. Lausunnoissa esitettiin lisäksi jatkovalmistelussa harkittavaksi korotuksen soveltamisalan rajaamista. Esityksen perusteluita on täydennetty arvonmääritystä koskevassa kuvauksella, ja korotuksen soveltamisalaa ehdotetaan rajattavaksi siten että korotusta ei suoritettaisi vahingonkorvaukselle.

Useissa kuntien lausunnoissa on esitetty kuntien tekemien kiinteistökauppojen hintatason olevan vakiintunut ja eri myyjiä tasapuolisesti kohteleva. Niitä koskevaan arvonmääritykseen ei liity lunastusmenettelyssäkin vastaavanlaisia epävarmuustekijöitä kuin muiden hankkeiden osalta. Kuntien mukaan täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen lunastusmenettelyssä ei edellytä lunastuskorvaukselle suoritettavan korotuksen soveltamista niissä tilanteissa, jossa kunta toimii lunastajana. Esitetyllä markkina-arvon lisäksi maksettavalla korotuksella olisi toteutuessaan laajoja ja haitallisia vaikutuksia kuntien maanhankintaan ja kuntien maapolitiikkaan. Ehdotettu korotus rajoittaisi kuntien maapolitiikan harjoittamista ja vaikuttaisi haitallisesti kuntatalouteen. Muutoksella olisi lisäksi haitallisia vaikutuksia erilaisten infrastruktuurihankkeiden, investointihankkeiden ja rakentamishankkeiden käynnistymiseen.

Lausunnonantajista kaikki asiaan kantaa ottaneet kannattivat lunastuslain 32 §:n asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalan laajentamista. Lausunnoissa on kuitenkin esitetty asunto- ja elinkeinotakuun suhdetta lunastuslain 38 a §:ään selvennettäväksi.

Arvonleikkaussääntelyn kumoamista koskevaa ehdotusta on kannatettu ja vastustettu. Eräissä kuntien antamissa lausunnoissa sääntelyn kumoamisen on katsottu vaarantavan maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja mahdollistavan maapoliittisen keinottelun. Muutoksen on samalla katsottu merkitsevän periaatteellista linjamuutosta siihen suuntaan, että yhteisillä varoilla tuotetun arvonnousun katsotaan kuuluvan yksittäisille maanomistajille. Maanomistajia edustavat tahot ovat kannattaneet arvonleikkaussääntelyn kumoamista, ja todenneet muutoksen parantavan maanomistajien neuvotteluasemaa sopimukseen perustuvissa maanhankintatilanteissa.

Useissa kuntien lausunnoissa on nostettu esiin yksittäisiä, lunastuslain 38 a §:n soveltamista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lunastustilanteissa koskevia kysymyksiä. Jatkovalmistelussa on päätetty rajata maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakentamiskehotuksen antamiseen liittyvät lunastustilanteet (MRL 97 §) lunastuslain 38 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Kunnat ovat lausunnoissa kiinnittäneet huomiota ehdotusten suhteeseen valtioneuvoston päätöksiin ja ehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin yleispiirteisyyteen kuntien osalta. Vastaavasti valtiovarainministeriö on esittänyt muutoksista kunnille aiheutuvia taloudellisten vaikutuksia koskevaa arviota täydennettäväksi ja täsmennettäväksi. Ulkoministeriö on todennut ehdotetun sääntelyn olevan relevanttia investointisopimusten näkökulmasta ja esittänyt tätä koskevan tarkastelun täydentämistä. Ympäristöministeriö on esittänyt vaikutusten arviointeja täydennettäväksi luonnonsuojelun ja rakennusuojelun osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt vaikutusten arviointeja täydennettäväksi muutoksen vaikutuksilla matkaviestinverkkojen rakentamiseen. Perusteluihin ja vaikutusten arviointeihin on tehty näitä koskevat tarkistukset ja täydennykset.

Lainsäädännön arviointineuvoston huomautukset

Arviointineuvosto on lausunnossaan todennut, että esityksessä tulisi tehdä laajemmin selkoa lunastusmenettelyn yleisyydestä ja siitä, kuinka suureen osaan hankkeista liittyy yksityisiä liiketaloudellisia intressejä. Esityksessä tulisi antaa esimerkkejä siitä, minkä tyyppisissä tilanteissa lunastus on vapaaehtoista kauppaa todennäköisempi vaihtoehto. Arviointineuvosto on niin ikään esittänyt Ruotsista saatujen kokemusten hyödyntämisestä erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettavan korotuksen vaikutusten arvioinnissa. Arviointineuvosto on lisäksi esittänyt, että korvauserusteiden muutosten vaikutuksia maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun seurattaisiin ja että esityksessä kuvattaisiin tarkemmin vaikutuksia kotitalouksille, joiden omaisuus voi joutua lunastuksen kohteeksi. Esitystä on arviointineuvoston lausunnon johdosta täydennetty kohtiin 2.1, 2.2.4, 4.1.4, 4.2.1, 4.2.2.6 ja 10 tehdyillä lisäyksillä.

Muita huomioita

Useissa maanomistajia edustavien tahojen antamissa lausunnoissa on esitetty sekä lunastuslakiin että alueidenkäyttölakiin sisältyvien lunastusluvan myöntämisen edellytysten kiristämistä. Käsillä olevalla esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön hallitusohjelman kirjaukset omaisuudensuojan parantamisesta lunastusmenettelyssä, eikä lunastuserusteisiin esitetä sen vuoksi tehtäväksi muutoksia.

Useissa lausunnoissa on tuotu esiin se, että lunastuslaki ja muu pakkotoimilainsäädäntö sisältää useita erilaisia korvauserusteita. Lunastettavan omaisuuden tai käyttöoikeuden kohteena olevan kiinteistön omistajan korvaus saattaa muodostua erilaiseksi sen mukaan, mitä lakia korvauksen määrittämiseen sovelletaan. Pakkotoimioikeuksiin liittyvä korvaussäntely muodostaa kuitenkin niin laajan kokonaisuuden, että sääntelyn yhtenäistäminen lunastuslain korvauserusteiden uudistamisen yhteydessä ei ole mahdollista eikä tätä ole selvitetty uudistuksen aikaisemmissakaan vaiheissa.

Useissa lunastajia ja maanomistajia edustavien tahojen lausunnoissa on korostettu verolainsäädännön vaikutusta lunastuksen kohteena olevan taloudellisen aseman muodostumiseen. Lisäksi lausunnonantajat ovat todenneet verolainsäädännöllä olevan jatkossa nykyistä suurempi merkitys lunastusmenettelyssä käsiteltäviin korvausasioihin. Lunastuskorvauksen verotusta koskevat mahdolliset muutokset tulee valmistella verolainsäädännön yhteydessä, eikä niihin sen vuoksi esitetä tässä yhteydessä tehtäväksi muutoksia.

Useissa kuntien lausunnoissa on kiinnitetty huomiota lunastuskorvaukselle suoritettava korotuksen kuntien kiinteistökauppojen hintatasoa nostavaan vaikutukseen. Kuntien mukaan kiinteistökaupoissa hintataso tulee todennäköisesti nousemaan ja asettumaan lunastuslain korvauserusteiden määrittelemälle tasolle tai lähelle sitä. Huolena on ollut se, tulkitaanko näin muodostunut hintataso lunastustoimituksessa uudeksi markkinahinnaksi, jolle tulisi määrätä 25%:n korotus. Tämä on tarkoitus estää kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietosisältöön tehtävillä muutoksilla. Kirjattaessa kiinteistökauppaa koskevat tiedot kauppahintarekisteriin merkittäisiin samalla tieto kauppahintaan sisältyvästä mahdollisesta lisästä. Merkinnästä päättäisi kauppahintarekisterin pitäjä. Lisän euromääräistä osuutta kokonaiskauppahinnasta ei kuitenkaan ole mahdollista kaikissa tilanteissa erotella kauppahintarekisterin pitäjän toimesta siten että se ilmenisi rekisteristä. Kauppahintarekisteriin tallennettaisiin edelleen tieto kokonaiskauppahinnasta. Useissa maanomistajia edustavien tahojen antamissa lausunnoissa on

kiinnitetty huomiota sähkösiirtohankkeiden erityispiirteisiin ja esitetty näitä koskevan korvaussääntelyn eriyttämistä.

Huomiot ovat koskeneet metsäalueiden arvonmäärittäystä ja hankkeen tuottaman hyödyn huomioon ottamista lunastuskorvausta määrättäessä. Näiden kysymysten tarkastelu on eriytetty erilliseksi selvityshankkeeksi (OM115:00/2023, VN/25638/2023).

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta

29 §. Pykälässä säädettäisiin lunastettavan omaisuuden omistajan oikeudesta saada täysi korvaus lunastuksesta aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Ensimmäiseen momenttiin esitetään tehtäväksi kieliasullinen tarkistus siirtämällä suluissa oleva lunastuskorvauksen käsite momentin loppuun. Muutoksella ei olisi asiallisia vaikutuksia korvauksen määräämiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin korvauslajeista (kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaus). Näihin ei esitetä tehtäväksi muutoksia, mutta momentista poistettaisiin viittaus kumottavaksi esitettyyn 36 §:ään. Kohteenkorvaus määrätään lunastettavasta alueesta tai käyttöoikeuden kohteena olevasta alueesta ja sillä olevasta omaisuudesta kuten puustosta, rakennuksista ja rakennelmista. Haitankorvaus määrätään lunastushankkeesta muulle kuin lunastuksen kohteena olevalle omaisuudelle aiheutuvasta pysyväisluonteisesta haitasta. Haitta voi johtua esimerkiksi kulkuyhteyden pidentymisestä, tilusten pirstoutumisesta tai hankkeesta johtuvista melu- tai pölyvaikutuksista. Vahingonkorvauksia voidaan määrätä esimerkiksi puuston ennenaikaisesta hakkuusta, taimikon menetyksestä, tuulenskaadoista, sadonmenetyksestä, muuttokustannuksista tai muusta kertaluonteisesta menetyksestä. Korvauslajien keskinäiset rajat eivät ole kaikilta osin yksiselitteiset, minkä vuoksi toimituskäytännössä saattaa esiintyä eroavaisuuksia edunmenetyksen luokittelussa eri korvauslajeihin.

Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan lunastuskorvausta määrättäessä on otettava huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet. Lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusasemassa tapahtuvan muutoksen arviointi sisältää jo lähtökohtaisesti lunastuksesta johtuvien ja varallisuusasemaa heikentävien ja parantavien muutosten huomioon ottamisen. Säännöstä ei näin ollen voida pitää tarpeellisena.

Pykälän 3 momentissa esitetään säädettäväksi muun kuin lunastuslain nojalla määrätyn käytönrajoituksen korvaamiseen sovellettavista säännöksistä. Useilla erityislaeilla ja niiden nojalla annettavilla määräyksillä ja päätöksillä rajoitetaan omistajan käyttövaltaa ilman että kysymys olisi varsinaisesta pakkolunastuksesta. Erityislait saattavat sisältää säännökset käytönrajoitusten korvaamisesta, mutta usein erityislait tukeutuvat osittain tai kokonaisuudessaan lunastuslain säännöksiin.

Erityislaissa on monesti säädetty korvattavaksi käytönrajoituksesta aiheutuva haitta. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta lunastuslaissa yhtenä korvauslajina olevaa haittaa, vaan erityislain korvattava haitta rinnastuu lunastuslain taloudelliseen menetykseen. Tämän korvaaminen voi muodostua itse rajoituksen kohteena olevalle omaisuudelle rajoituksesta aiheutuvasta menetyksestä määrättävän kohteenkorvauksen lisäksi rajoituksen ulkopuolelle jäävälle omaisuudelle aiheutuvan haitan korvaamisesta sekä muiden rajoituksen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Määrättäessä lunastuskorvausta käytönrajoituksen johdosta korvaus muodostuisi toisessa momentissa tarkoitettulla tavalla kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta.

Ehdotettu uusi 3 momentti ei olisi itsenäinen korvausperuste. Käytönrajoituksen kohteena olevan kiinteistön omistajalla ei olisi tämän säännöksen nojalla oikeutta saada korvausta esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin tai luonnonsuojelulakiin perustuvasta käytönrajoituksesta johtuvasta taloudellisesta menetyksestä, vaan korvauksen määrääminen perustuisi muualla lainsäädännössä säädettyyn korvausvelvollisuuteen.

30 §. Voimassa olevan pykälän 1 momentin 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. Markkina-arvo on kiinteistöarvioinnin yleisten oppien ja arviointistandardien mukaan määritettävä arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan. Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon.

Huomioon voidaan ottaa vain sellaiset vaihtoehtoiset käyttötavat ja näiden toteutumismahdollisuudet, jotka ovat nähtävissä tarkasteluhetkellä. Usein alueen vaihtoehtoinen käyttömuoto edellyttää viranomaisen myöntämää lupaa tai päätöstä. Tätä ei kuitenkaan voida pitää korvauksen myöntämisen edellytyksenä, jos vaihtoehtoisen käyttömuodon sallittavuus on muutoin riittävän luotettavasti ennakoitavissa. Oikeuskäytännössä esimerkiksi Korkein oikeus on maa-ainesten ottamismahdollisuuden osalta katsonut, ettei käyttömahdollisuuden huomioon ottaminen edellyttänyt asiaa koskevaa lupaa. Toteutumiskelvottomana voidaan lähtökohtaisesti pitää sellaista käyttömahdollisuutta, joka on viranomaisen päätöksellä evätty. Tällöin tulee kuitenkin ottaa huomioon, että hanke tai käyttömahdollisuus toisin toteutettuna saattaa olla mahdollinen.

Estettä ei ole useidenkaan vuosien päähän ulottuvan käyttömahdollisuuden huomioon ottamiselle, jos tämä on selvästi nähtävissä arviointihetkellä. Aikarajaa sille, kuinka kaukana olevia käyttömahdollisuuksia voidaan ottaa huomioon, ei ole mahdollista antaa. Vuosikymmenien kuluttua mahdollisesti aktualisoituville spekulatiivisille käyttömahdollisuuksille ei kuitenkaan voida antaa merkitystä. Pitkän ajan kuluttua tulevaisuudessa aktualisoituvat käyttötarkoitukset ei muutoinkaan voi arvon diskonttauksen vuoksi olla paras tuottavin tapa kuin poikkeuksellisesti.

Vaihtoehtoisen käyttömahdollisuuden toteutumiselta ei voida edellyttää ehdotonta varmuutta, mutta toteutumiseltaan epävarmalle tai suoranaisesti spekulatiiviselle käyttömahdollisuudelle ei voida antaa merkitystä. Sille, kuinka suurta todennäköisyyttä vaihtoehtoisen käyttötarkoituksen toteutumisen edellytetään, ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta. Tämä jää tapauskohtaisesti harkittavaksi. Kyse on siitä, olisivatko rationaalisesti toimivat markkinaosapuolet valmiit maksamaan lisähintaa vaihtoehtoisen käyttömahdollisuuden olemassaolosta.

Jossain tilanteissa lunastuksen kohde on luonteeltaan sellainen, että sille ei käytännössä ole markkinoita. Esimerkiksi nauhamaisissa lunastushankkeissa lunastusyksiköt muodostuvat tyypillisesti pienistä, lukuisista eri kiinteistöihin kuuluvista alueista. Tämänkaltaisille alueille ei käytännössä ole markkinoita, minkä vuoksi korvaus tulisi määrittää esimerkiksi omaisuusosaperusteisesti. Jos esimerkiksi voimajohtoalueen hankkimiseksi tapahtuva lunastus kohdistuu metsäalueeseen, voidaan lunastettavan kohteen arvo määrittää kohdetta koskevien metsätietojen perusteella summa-arvomenetelmällä.

Vaihtoehtojen selvittäminen lunastustoimituksessa tapahtuisi virallisperiaatteen ja asianosaisten esittämien vaatimusten ja selvitysten pohjalta. Viran puolesta huomioon on vähintään otettava voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamat vaihtoehtoiset käyttötavat. Jos asianosaisten esittämää vaihtoehtoista käyttötapaa ei pidetä todennäköisenä, tätä koskeva ratkaisu tulisi perustella lunastuspäätöksessä.

Nykyisen pykälän 1 momentin mukaan lunastuksen kohteen arvo määritetään lähtökohtaisesti kauppaa-arvomenetelmällä. Jos näin saatu arvo ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, omaisuus on arvioitava tuotto- tai kustannusarvomenetelmällä. Ehdotuksen mukaan laissa ei enää säädettäisi arvioinnissa hyväksyttävistä menetelmistä tai niiden keskinäisestä järjestyksestä vaan arvioinnin lopputuloksesta. Arvonmääritysmenetelmien etusijajärjestyksessä luopumisella ei olisi vaikutuksia korvauksen suuruuteen, koska arviointikäytännössä valitaan jo nykyään vakiintuneesti kohteeseen parhaiten soveltuva arviointimenetelmä. Markkina-arvon arvioinnissa käytettävissä ovat kiinteistöarvioinnin kaikki päämenetelmät eli kauppaa-, tuotto- ja kustannusarvomenetelmä sekä niiden erilaiset sovellutukset ja yhdistelmät. Menetelmä tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon. Vaativien kohteiden arvioinnissa on syytä pyrkiä tekemään arviointilaskelmat useammalla kuin yhdellä menetelmällä.

Hintasuhteissa tapahtuvia ohimeneviä muutoksia koskeva nykyinen 2 momentti esitetään kumottavaksi. Säännöstä on sovellettu lähinnä tilanteissa, joissa jokin konkreettinen hanke tai tapahtuma on vaikuttanut alueen hintatasoon selkeästi ennalta arvioiden ohimenevällä tavalla (esimerkiksi paikkakunnalla järjestettävien asuntomessujen vaikutus kauppahintatilastoihin). Sen sijaan esimerkiksi suhdannevaihteluista johtuvien yleisessä hintatasossa tapahtuvien muutosten tunnistaminen ja huomioon ottaminen on osoittautunut haasteelliseksi.

Momentin kumoaminen ei muuttaisi oikeustilaa, koska markkina-arvoon perustuva arvon määrittäminen kattaa myös ohimenevien tekijöiden aiheuttamat muutokset hintatasossa. Hintasuhteiden muutosten ohimenevyyden arviointi etukäteen on käytännössä liki mahdotonta. Jos hintamuutos on luonteeltaan ohimenevä, ilmenee tämä kohteen markkina-arvossa. Rationaalinen ostaja tai myyjä ottaa ohimenevyyden huomioon omaisuutta arvostaessaan. Erillisen hintasuhteiden muutosarvion sisällyttäminen lunastuskorvauksen perusteisiin on siten tarpeetonta.

Pykälän nykyinen 3 momentti kohteenkorvausta koskevan sääntelyn yhteyteen sijoitettuna on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, koskeeko se yksinomaan kohteenkorvausta vai lunastuskorvausta kokonaisuudessaan. Korkeimman oikeuden (KKO 1997:210) mukaan 3 momentissa säädetty periaate koskee lunastuskorvausta kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi kyseinen sääntely ehdotetaan siirrettäväksi lunastuskorvauksen arvohetkeä yleisesti koskevaan 44 §:ään.

31 §. Pykälässä säädetään lunastusyriityksen huomioon ottamisesta määritettäessä lunastuksen kohteen arvoa. Pykälässä käytetty termi yritys esitetään tarkistettavaksi muotoon hanke. Tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, vaan selkeyttää säännöksen kieliasua vastaamaan ympäristö- ja kiinteistöoikeudessa vallitsevaa nykyterminologiaa.

On huomattava, että 31 §:ssä on perusteiltaan kysymys poikkeuksesta omaisuuden markkina-arvoa koskevasta 30 §:n säännöksestä. Ensin mainitulla säännöksellä voidaan siten hankkeen vaikutuksista riippuen joko alentaa tai kohottaa muutoin markkina-arvoon perustuvaa korvausta. Varsinkin korvauksen alentamista tarkoitettavissa 31 §:n soveltamistilanteissa säännöstä on pyrittävä tulkitsemaan perusoikeusmyönteisesti siten, että perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeutta täyteen korvaukseen ei vaaranneta. Säännöksen soveltamisalaa ei tulisi tulkinnallisesti pyrkiä laventamaan näissä tilanteissa. Toisaalta

säännöksen erilaisista tulkintavaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten edistää täyden korvauksen toteutumista.

Ensimmäisen momentin yritystermin tulkintaan on liittynyt lunastuslain säätämisvaiheessa epäselvyyttä sen suhteen, luetaanko kaavoitus ja siihen kytkeytyvä kiinteistön arvon muutos yritykseksi, joka säännöksen nojalla eliminoitaisiin kohteenkorvauksesta (HE 179/1975 II vp s. 1). Oikeuskäytännössä kysymykseen on otettu myöhemmin kanta, jonka mukaan asemakaavoitusta ei ole pidetty lunastuslaissa tarkoitettuna yrityksenä (KKO 1990:98 ja KKO 2013:89). Sen sijaan asemakaavaan sisältyvää yleistä aluetta on pidetty säännöksessä tarkoitettuna yrityksenä. Ehdotetuilla terminologisilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa.

Ensimmäisestä momentista esitetään poistettavaksi muutoksen huomioon ottamisen edellytyksenä oleva merkittävyyden vaatimus. Kynnyksen paikantaminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi, vaikka hankkeen vaikutus omaisuuden arvoon on sinänsä ollut ilmeinen. Muutoksen jälkeen myös merkittävää vähäisempi vaikutus lunastettavan omaisuuden arvossa tulisi ottaa huomioon.

Ensimmäisen momentin toiseksi virkkeeksi ehdotettaisiin otettavaksi säännöstä, jonka tarkoituksena on edistää lunastukseen rajautuvien ja lunastuksen kohteeksi joutuvien kiinteistönomistajien välistä perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta. Säännöksen sanamuodon mukaan kohteenkorvausta arvioitaessa tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutus yleiseen arvoon alueella. Tarkoitus on poistaa se lunastukseen liittyvä epäkohta, jossa lunastuksen kohteeksi joutuneelta leikataan hankkeesta johtuva arvonnousu, kun lunastushankkeeseen rajautuvan, mutta sen arvonnousujen vaikutuspiirissä olevan kiinteistön omistaja saa arvonnousun hyväkseen.

Säännöksen soveltamisesimerkkinä voidaan esittää maantiehankkeen vaikutusten ottaminen huomioon korvauksen määräämisessä lunastuksen kohteeksi joutuvien ja lunastushankkeeseen rajautuvien kiinteistöjen osalta. Uusi maantie asutuskeskukseen metsän läpi saattaa nostaa laajemman alueen arvoa esimerkiksi metsätalousmaan arvoa korkeammaksi. Maantien alle jääneen ja siten lunastuksen kohteeksi joutuneen kiinteistön arvoa ei määrätä tällöin metsätalousmaana, vaan sen korkeamman arvon mukaan, joka alueella yleisemmin tiehankkeesta takia on. Sen sijaan, jos tiehankkeesta aiheutuu jotakin erityistä arvonnousua tietylle lunastuksen kohteeksi joutuneelle kiinteistölle, tämän erityisen arvon ja alueen yleisen arvonnousun välinen erotus eliminoidaan lunastuskorvauksesta. Tällainen erityinen arvo saattaa aiheutua esimerkiksi siitä, että tieliittymän varteen osoitetaan paikka huoltoasemalle (tontille), jonka arvo muodostuu pitkälti tiehankkeesta.

Pykälän 2 momentti esitetään muutettavaksi siten, että siitä poistetaan arvonleikkausta koskevat säännökset. Arvonleikkaussäännösten kumoaminen saattaa johtaa epäselvyyteen siitä, onko kaavoitusta pidettävä pykälän 1 momentissa tarkoitettuna hankkeena, jonka vaikutus tulisi ottaa huomioon lunastuskorvauksen suuruutta määrättäessä. Arvonleikkaussäännösten lunastuslakiin sisällyttämisen eräänä syynä mainittiin tästä kysymyksestä pakkolunastuslain aikaan esiintynyt epäselvyys (HE 179/1975 II vp s. 1). Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa esitetään nimenomaisesti säädettäväksi siitä, että pykälän 1 momenttia ei sovelleta lunastukseen, jonka tarkoituksena on hankkia kunnalle kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten.

Nykyisessä 3 momentissa säädetään sen ajan pituudesta, jolta arvonnousu jätetään ottamatta huomioon arvonleikkausta tehtäessä. Pykälän 2 momentin arvonleikkaussäännösten kumoamisen vuoksi 3 momentti ei ole enää tarpeen, minkä vuoksi se esitetään kumottavaksi.

32 §. Pykälässä säädetään niin sanotusta asunto- ja elinkeinotakuusta. Pykälän tarkoituksena on ollut kompensoida lunastuslain 31 §:n soveltamisesta mahdollisesti syntyvä vaje lunastuskorvaukseen. Säännöksen soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia korvaustilanteita. Säännöstä sovellettaisiin siten aina lunastuksen kohdistuessa omaisuuteen, jota sen omistaja käyttää pääasiallisesti asumiseensa tai ammattinsa harjoittamiseen.

Säännöksen soveltamisalan kannalta ei olisi merkitystä sillä, omistaako kohteen muodollisesti luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö, jos omaisuuden käyttötarkoitus on säännöksessä tarkoitettu. Ammattitoimintaa harjoitetaan lisääntyvässä määrin yhtiömuodossa rahoitus- ja verotussyistä. Esimerkiksi yhtiömuotoisesti hallinnoitu maa- ja metsätalousomaisuus sekä siihen liittyvä sivuelinkeino-omaisuus kuuluisivat säännöksen piiriin, jos toiminnassa olisi kyse osakkaiden ammatin harjoittamisesta.

Koska säännöksen soveltamisala laajenisi koskemaan kaikkia lunastustilanteita, säännöksessä tällä hetkellä oleva elinkeino-omaisuus esitetään korvattavaksi ammatin harjoittamiseen käytettävällä omaisuudella. Sijoitustyypinen omaisuus ei kuuluisi erityissäännöksen piiriin. Jos lunastus kohdistuisi esimerkiksi sellaisen sijoitustoimintaa harjoittavan yhtiön, jolla on suuri määrä osakkaita, omistamaan metsäomaisuuteen, ei kyse olisi ammatinharjoittamisesta lainkohdassa tarkoitettussa merkityksessä.

Pykälän mukaan kohteenkorvaus tulisi määrätä markkina-arvosta riippumatta vähintään yhtä suureksi kuin tarvitaan lunastettua omaisuutta vastaavan omaisuuden hankkimiseksi lunastetun tilalle. Pykälä sisältää näin ollen 30 §:stä poikkeavan korvausperusteen, joka perusteella määrättävä korvaus saattaa joissain tapauksissa ylittää kohteen markkina-arvon.

Korvauksen määrittelyssä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi omistajan lunastuksen johdosta maksettavaksi tulevat verot sekä mahdolliset lainhuudatus- ja muut transaktiokulut. Omistajalle tulisi jäädä verotuksen jälkeen käyttöön summa, jolla vastaavan asunnon voisi hankkia ottaen huomioon myös asunnon hankkimisesta kannettava varainsiirtovero ja muut mahdolliset verot sekä julkisoikeudelliset maksut. Tarkoituksena on vahvistaa omistajan asemaa lunastustilanteissa silloin, kun kyse on tämän kodista tai ammatinharjoittamisesta käytetystä omaisuudesta. Säännöksen soveltamisalaa kuuluisivat sekä omistajan vakituksena asuntonaan käyttämä kiinteistö että vapaa-ajan kiinteistö.

Vastaavuuden arvioinnissa merkityksellisiä ovat lunastettavan omaisuuden ominaisuudet ja sijainti. Vastaavan kohteen tulee lähtökohtaisesti sijaita samassa kunnassa ja jos mahdollista, niin samassa kunnan osassa vastaavan kaltaisella alueella. Esimerkiksi rakennuksen ollessa kyseessä ominaisuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi kiinteistön huoneistojaotusta, pinta-alaa ja materiaaleja.

Merkitystä voitaisiin antaa luonnollisen henkilön ollessa kyseessä myös omistajan henkilöön liittyville kohtuusnäkökohdille. Esimerkiksi iäkkäälle henkilölle rakennuksen käyttöarvo saattaa olla korkea, vaikka rakennuksen markkina-arvo olisi siihen sisältyvien korjausvelkojen vuoksi alhainen. Jos korjausvelka ei kuitenkaan realisoidu omistajan elin- tai hallinta-aikana, omaisuudella saattaa olla sen haltijalle korkeampi käyttöarvo kuin mikä olisi omaisuudesta markkinoilla saatava hinta. Arvioinnissa tulisi sen vuoksi voida ottaa huomioon myös omistajan henkilöön liittyvät tekijät kuten ikä sekä sosiaaliset ja taloudelliset olot. Vaikka korvauksen suuruudesta päätettäessä voitaisiinkin ottaa kohtuusnäkökohtia huomioon, tarkoituksena ei ole korvata lunastettavan kiinteistön omistajan subjektiivisia menetyksiä.

Luovuttaja ja lunastaja voivat sopia nykyiseen tapaan 40 § ja 47 §:ssä säädetyllä tavalla korvauksen suorittamisesta osittain tai kokonaan muuna omaisuutena kuin rahana. Jos lunastus

kohdistuu esimerkiksi asumiseen käytettävään kiinteistöön, vastaavan omaisuuden ei tarvitse olla luonteeltaan kiinteistö, vaan se voi olla esimerkiksi huoneiston hallintaan oikeuttava omistusoikeus osakkeeseen, jonka lunastaja hankkii markkinoilta.

36 §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään lunastuksesta aiheutuvan pysyväisluonteisen hyödyn huomioon ottamisesta korvausta määrättäessä. Säännökseen liittyy tulkintaongelmia muun ohella sen suhteen, mitä on pidettävä pysyväisluonteisena hyötynä. Säännös kohtelee myös eri tavoin erilaisessa taloudellisessa asemassa olevia, koska pykälän 2 momentin mukaan hyötyä ei saa leikata siltä osin kuin tämä supistaisi panttioikeuden haltijan oikeutta korvaukseen. Ottaen huomioon sen, että säännöksen merkitys on osoittautunut käytännössä vähäiseksi, pykälä esitetään kumottavaksi tarpeettomana.

38 a §. Pykälässä säädettäisiin lunastuskorvaukselle suoritettavasta korotuksesta. Korotuksen tarkoituksena on vähentää kiinteistöarviointimenetelmien soveltamiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä aiheutuvaa riskiä täyden korvauksen vaatimuksen toteutumatta jäämisestä. Arviointityön perustaksi hankittava vertailuaineisto saattaa esimerkiksi olla suppea tai sen tietosisältöön saattaa sisältyä puutteita tai sellaisia virheitä, jotka vaikeuttavat hintatason ja lunastuksen kohteen arvon määrittämistä.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauma muodostaa poikkeuksen perusoikeutena turvatusta omaisuuden suojasta. Tästä lähtökohdasta lunastuslain korvaussäännöksiä tulisi soveltaa perusoikeusmyönteisesti tavalla, joka ei jättäisi arviointiin sisältyviä riskejä lunastettavan omaisuuden omistajan kannettavaksi missään tilanteessa. Riskin osoittamista lunastajalle, jolla on lähtökohtaisesti päätösvalta lunastukseen ryhtymisestä, on pidettävä perustuslain 15 §:n toteutumista edistävänä ratkaisuna.

Korvausarviointiin liittyvät tilanteet ovat huomattavan vaihtelevia eivätkä soveltamiskäytännöt ole täysin yhtenäisiä. Arviointitarkkuuteen vaikuttavat muun muassa kohteen ominaisuudet ja saatavilla oleva vertailuaineisto. Parhaimmillaan arvioinnissa saatetaan päästä noin +/-10 %:n tarkkuustasoon, haastavissa kohteissa arvioinnin tarkkuustaso saattaa olla huomattavasti heikompi. Tämän vuoksi lunastuslakiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan lunastuskorvaus tulisi määrätä suoritettavaksi 25 %:lla korotettuna. Kiinteä korotusprosentti ei tunnista yksittäiseen arviointitilanteeseen liittyviä epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi 25 %:n suuruinen korotus ei välttämättä kata kaikkea arviointiin liittyvää epävarmuutta haastavassa kohteessa. Korotusprosenttia ei kuitenkaan voida määrittää kaikkein haastavimpien kohteiden mukaan, koska tämä puolestaan johtaisi täyden korvauksen vaatimuksen merkittävästi ylittäviin korvauksiin muissa tilanteissa.

Korotus tulisi suorittaa kohteen- ja haitankorvaukselle. Vahingonkorvauksiin ei liity samankaltaisia kohteen arvon määrittäystä koskevia epävarmuuksia kuin kohteen- ja haitankorvauksiin. Korvausten ryhmittelyä eri korvauslajeihin koskeva soveltamiskäytäntö ei ole yhtenäistä, vaan samanlaisesta menetyksestä suoritettavaa korvausta on saatettu pitää eri toimituksissa eri korvauslajeihin kuuluvana. Jatkossa lunastuskorvauksen ryhmittelyyn eri korvauslajeihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota epäyhtenäisen soveltamiskäytännön ehkäisemiseksi ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Korotusta ei suoritettaisi edunvalvontakustannuksille taikka lunastustoimituksessa vahvistetulle korvausta koskevalle asianosaisten sopimukselle.

40 §. Pykälässä säädetään asianosaisten mahdollisuudesta sopia lunastuskorvauksesta. Voimassa olevan lain mukaan lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin lunastustoimikunnan tulisi se määrätä. Jos

lunastustoimikunta ei voi vahvistaa sopimusta on, korvaus on määrättävä lunastuslain perusteiden mukaisesti.

Lunastuslain tavoin liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 70 §, ratalain 60 § ja kiinteistönmuodostamislain 201 § mahdollistavat lunastuslain tavoin korvauksista sopimisen. Toisin kuin lunastuslaissa, mainittujen lakien mukaan sopimuksen pätevyyden edellytyksenä ei ole lunastustoimikunnan suorittama tarkastus. Jos korvaus sovitaan alhaisemmaksi kuin se korvausperusteiden mukaan määrättyinä olisi noussut, saattaa tämä heikentää pantinhaltijan asemaa. Pantinhaltijan asema voidaan kuitenkin turvata jälkikäteisen korvausvastuun keinoin. Esimerkiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 82 §:n mukaan panttioikeuden haltijalla on oikeus saada tienpitäjältä korvaus, jos korvaukseen oikeutettu on luopunut korvauksesta tai korvaus on sovittu ilmeisesti liian pieneksi. Vastaavan sisältöinen säännös sisältyy ratalain 72 §:ään.

Vastaavan kaltainen ratkaisu olisi sinänsä mahdollinen myös lunastustoimituksessa. Lunastustoimikunnan suorittamaa korvauksen suuruuden arviointia on kuitenkin pidettävä pantinsaajan oikeussuojaa edistävänä ratkaisuna. Tämän vuoksi pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että asianosaiset voisivat sopia korvauksesta. Sopimuksella ei kuitenkaan saisi loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena lunastuksen kohde on. Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna tilanne muuttuisi, koska tällä hetkellä asianosaiset eivät voi sopia korvausta ilmeisesti pienemmäksi kuin lunastuslain korvausperusteista johtuisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lunastustoimikunnan velvollisuudesta tutkia sopimuksen 1 momentin mukaisuus. Jos sopimus ei loukkaisi pantinhaltijan oikeutta, sopimus voitaisiin vahvistaa. Muussa tilanteessa sopimus tulisi jättää vahvistamatta ja määrätä korvaus lunastuslain perusteiden mukaisesti.

42 §. Pykälässä säädetään lunastettavan kohteen arvioinnista. Pykälän 1 momentin mukaan jokainen lunastuksen kohde ja lunastuksesta aiheutuva erilaatuinen haitta ja vahinko sekä hyöty on erikseen yksilöitävä ja arvioitava. Vaatimus seikkaperäisestä arvioinnista on käytännössä osoittautunut hallinnollisesti raskaaksi erityisesti tilanteissa, joissa lunastuksen kohde tai lunastuksesta aiheutuva haitta tai vahinko on ilmeisen vähäinen ja jossa tämän selvittäminen on huomattavan työlästä korvauksen suuruuteen nähden.

Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistaisivat poikkeamisen yksityiskohtaisen arvioinnin vaatimuksesta. Yksityiskohtainen arviointi voitaisiin jättää suorittamatta, jos kohteen arvosta tai haitan tai vahingon määrästä ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä ilman kohtuuttomia kustannuksia tai vaikeuksia. Tällöin korvaus olisi määrättävä harkintaan perustuen vähintään niin suureksi kuin täyden korvauksen on katsottava edellyttävän.

Säännös koskisi käytännössä kohteita, joille ei ole markkinoita tai markkina-arvon ei voida katsoa edustavan kohteen täyttä arvoa. Lunastus voisi kohdistua esimerkiksi hautausmaahan kuuluvaan alueeseen, joilla ei hautausoimilaista aiheutuvien rajoitusten vuoksi käytännössä voi olla kysyntää. Tällaisessa esimerkkitalanteessa korvaus voitaisiin arvioida esimerkiksi sen mukaan, mikä on kyseisen kaltaisella paikalla kustannus maan hankkimisesta hautausmaakäyttöä varten ja millaisia kustannuksia alueen hautausmaakäyttöön valmistamisesta aiheutuu.

Nykyisen pykälän 1 momentin viimeinen virke yksityisteiden järjestelyistä ja vahinkojen korjaamiseksi tehtyjen toimien huomioon ottamisesta esitetään sijoitettavaksi uudeksi 2 momentiksi. Samalla nykyinen 2 momentti siirretään 3 momentin yhteyteen.

43 §. Voimassa olevassa pykälässä säädetään niin sanotusta erotusarvomenetelmästä, joka merkitsee poikkeusta 42 §:n 1 momentin yksityiskohtaisen arvioinnin vaatimuksesta. Erotusarvomenetelmää ei ole juurikaan käytetty lunastuskorvauksen arvioinnissa, eikä 42 §:n 1 momenttiin ehdotetun lisäyksen myötä erotusarvomenetelmälle ole enää tarvetta. Pykälä esitetään kumottavaksi tarpeettomana. Laissa ei säädettäisi arviointimenetelmistä enää muiltakaan osin, vaan täyteen korvaukseen johtavasta tavoitearvosta.

44 §. Pykälässä säädetään siitä, minkä ajankohdan mukaan lunastettavan omaisuuden käyttömahdollisuudet on arvioitava ja minkä ajankohdan arvon mukaan korvaus on määrättävä. Pääsääntöisesti omaisuuden arviointi suoritetaan lunastuspäätöksen antohetken mukaisesti. Jos hakijalle on myönnetty lupa ennakkohaltuunottoon, arvioidaan omaisuus kuitenkin ennakkohaltuunottokatselmuksen ajankohdan mukaisesti. Arvohetken määräytymisajankohtaa koskevaa sääntelyä ei esitetä muutettavaksi. Nykyiset 1 ja 2 momentti esitetään kuitenkin yhdistettäväksi uudeksi 1 momentiksi ja samalla kirjoitustapaa tarkistettavaksi täsmällisemmäksi ja selkeämmäksi.

Pykälän uudeksi 2 momentiksi esitetään siirrettäväksi nykyisen 30 §:n 3 momentin säännökset, jotka koskevat yleisen hintatason nousun huomioon ottamista määrättäessä lunastuskorvausta tilanteissa, jossa lunastaja on maksanut ennakkokorvausta.

46 §. Pykälässä säädetään lunastuskorvauksen erittelystä kohteen- ja haitankorvaukseen sekä vahingonkorvaukseen. Pykälän 1 momentin 1 kohdasta poistettaisiin viittaus lunastuslain 36 §:ään, jota esitetään kumottavaksi.

7.2 Vesilaki

13 luku

11 §. Korvauksen määrä. Pykälän 1 momentin mukaan korvaus vesilakiin perustuvasta kiinteän omaisuuden tai siihen kuuluvan osan luovuttamisesta tai kiinteään omaisuuteen perustetusta käyttöoikeudesta määrätään noudattaen lunastuslain korvausperusteita. Lunastuslain korvausperusteita ei sovelleta sellaisten vesitaloushankkeen toteuttamisesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamiseen, jotka eivät perustu lunastusoikeuden antamiseen tai pakkotoimen perustamiseen.

Edunmenetyksestä on määrättävä pääsääntöisesti täysi korvaus. Pykälän 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa korvaus on kuitenkin määrättävä puolitoistakertaisena. Lunastuslakiin ehdotetun uuden 38 a §:n tarkoituksena on pyrkiä kompensoimaan arviointiin liittyviä virheitä ja varmistaa täyden korvauksen vaatimuksen täytyminen. Korvauksen suorittamista korotettuna ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna sellaisessa tilanteessa, jossa lain erityinen korvaussäännös johtaa jo itsessään täyden korvauksen vaatimuksen ylittymiseen. Pykälän 4 momenttiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan ehdotettua lunastuslain 38 a §:ää ei sovelleta niissä tilanteissa, jossa korvaus määrätään vesilain mukaan puolitoistakertaisena. Korvaus tulisi kuitenkin suoritettavaksi lunastuslain 38 a §:n mukaisesti korotettuna muissa tilanteissa, joissa kyse on kiinteän omaisuuden tai siihen kuuluvan osan luovuttamisesta tai kiinteään omaisuuteen perustetusta käyttöoikeudesta.

7.3 Kaivoslaki

86 §. Kiinteistön omistajan lunastusvaatimus. Kaivoslain 77 §:n 1 momentin mukaan korvaus kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksista ja muista erityisistä oikeuksista määrätään lunastuslain säännösten mukaisesti. Kaivoslain 86 §:n 4

momentin mukaan korvaus on kuitenkin määrättävä puolitoistakertaisena, jos kaivosalueesta tai kaivoksen apualueesta aiheutuu merkittävää haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle tai kyse on asemakaavassa kaivostoimintaa varten osoitetusta alueesta ja kiinteistönomistaja vaatii alueen lunastamista. Laki sisältää voimassa olevan lunastuslain yleisistä arvon määrittäisperusteista poikkeavan erityisen ja korkeampaan lunastuskorvaukseen johtavan korvausperusteen.

Lunastuslakiin ehdotetun uuden 38 a §:n tarkoituksena on pyrkiä kompensoimaan arviointiin liittyviä virheitä ja varmistaa täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Korvauksen suorittamista korotettuna ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna tilanteessa, jossa laissa oleva erityinen korvaussäännös johtaa täyden korvauksen vaatimuksen ylittymiseen. Pykälän 4 momenttiin esitetään sen vuoksi lisättäväksi säännös, jonka mukaan ehdotettua lunastuslain 38 a §:ää ei sovelleta niissä tilanteissa, jossa korvaus määrätään kaivoslain mukaan puolitoistakertaisena.

7.4 Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

4 §. Lunastuskorvaus. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain mukaan lunastuskorvaus määrätään lunastuslain korvausperusteiden mukaisesti sillä poikkeuksella, että lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Laki sisältää voimassa olevan lunastuslain yleisistä arvon määrittäisperusteista poikkeavan erityisen ja korkeampaan lunastuskorvaukseen johtavan korvausperusteen.

Lunastuslakiin esitetään sisällytettäväksi uusi 38 a §, jonka mukaan korvaus tulisi suorittaa korotettuna. Korvauksen suorittamista korotettuna ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna tilanteessa, jossa lakiin sisältyvän erityisen korvaussäännöksen mukaan korvaus tulisi määrätä korotettuna. Pykälään esitetään sen vuoksi lisättäväksi säännös, jonka mukaan ehdotettua lunastuslain 38 a §:ää ei sovelleta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettuun lakiin perustuvissa lunastuksissa.

7.5 Alueidenkäyttölaki

103 §. Lunastusmenettely ja korvauksen määrääminen. Alueidenkäyttölain 97 §:ssä säädetään rakentamiskehotukseen perustuvasta lunastuksesta. Kunta voi pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä lunastaa asemakaavan mukaisen tontin omakseen, jos tonttia ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi. Lunastus pannaan täytäntöön lunastustoimituksessa ja korvaus määrätään lunastuslain korvausperusteiden mukaisesti.

Lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta koskevan lunastuslain 38 a §:n soveltamisalaa ehdotetaan rajattavaksi siten, että säännöstä ei sovellettaisi alueidenkäyttölain 97 §:n mukaiseen lunastukseen. Korotuksen soveltaminen merkitsisi sitä, että kunta lunastaessaan rakentamiskehotuksen perusteella tontin maksaisi korvauksena tontin markkinahinnan korotettuna 25 %:lla. Säännös rajoittaisi käytännössä merkittävästi kuntien mahdollisuutta käyttää lunastamista rakentamiskehotuksen tehosteenä, minkä vuoksi näissä tilanteissa lunastuskorvaukselle ei tulisi suorittaa lunastuslain 38 a §:n mukaista korotusta.

104 §. Korvattava katualue. Pykälässä säädetään kunnan velvollisuudesta suorittaa maanomistajalle korvausta luovutettavasta katualueesta. Pykälän 3 momentin säädetään

lunastuslain korvausperusteiden soveltamisesta. Momentin mukaan lunastuslain 36 §:ää ei sovelleta korvausta määrättäessä. Koska lunastuslain 36 § esitetään lunastuslaista kumottavaksi, tulee mainittu viittaussäännös kumota pykälän 3 momentista. Muilta osin pykälään ei esitetä tehtäväksi muutoksia.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla. Lunastuslain korvaussäännökset muodostavat perustan, joiden nojalla perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauman edellytyksenä oleva täysi korvaus määrätään. Korvauksen määräämisen perusteita ei ole tarpeen täsmentää lakia alemman asteisin säännöksin.

9 Voimaantulo

Ehdotetut muutokset parantavat lunastuksen kohteen omistajien oikeusasemaa. Lait esitetään tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun säännösten soveltamiseksi tarpeelliset muutokset Maanmittauslaitoksen toimitustuotannon ja muihin tietojärjestelmiin on saatu tehdyksi. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi esitetään, että uusia korvausperusteita tulisi ryhtyä soveltamaan myös vireillä olevissa toimituksissa. Tästä säädettäisiin nimenomaisesti lunastuslain voimaantulosäännöksen 2 momentissa.

Lunastuslain voimaantulosäännöksen 3 momentissa säädettäisiin sovellettavasta lainsäädännöstä tilanteessa, jossa muutoksenhakutuomioistuimien kumoaa lunastustoimituksessa annetun päätöksen. Jos tuomioistuin kumoaisi päätöksen ja palauttaisi asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uuden lain säännöksiä soveltaen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Maanmittauslaitoksen toimitustuotannon tietojärjestelmiin ja kauppahintarekisteriin tehtävät muutostyöt on tarkoitus käynnistää vuoden 2025 alkupuolella.

Lunastuslain korvausperusteisiin ehdotettujen muutosten täytäntöönpano edellyttää lunastustoimituksia suorittavan Maanmittauslaitoksen toimituksia koskevien ohjeistusten ja toimintatapojen tarkistamista uusia säännöksiä vastaaviksi. Lisäksi muutoksista on tarkoitus järjestää koulutusta lunastustoimituksia suorittaville toimitusinsinööreille ja lunastajina toimiville tahoille. Koulutus on tarkoitus järjestää yhteistyössä eri viranomaisten ja lunastajia edustavien etujärjestöjen kanssa.

Ehdotettujen muutosten toimivuutta ja vaikutuksia seurattaisiin viranomaisilta ja sidosryhmiltä saatujen tietojen kautta. Seurannassa on kiinnitettävä erityistä huomiota lunastettavan omaisuuden omistajien yhdenvertaiseen kohteluun.

11 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä valtionon kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioehdotuksissa määriteltyjä määrärahasoja ei esitetä korotettavaksi.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Johdanto

Lunastuslaki on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 14/1977 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut lain korvaussäännöksiä tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin näkökulmasta. Lunastuslain korvausperusteet ovat voimassa olevassa laissa lähes alkuperäisessä muodossaan. Lunastuslain säännökset eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana nykyisen perustuslain voimassaoloaikana, vaikka lunastuslakia on muutettu vuoden 2000 jälkeen 15 kertaa.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta asiallisesti saman sisältöisesti kuin lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) ja tulkintakäytännön kehittymisen myötä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ala on kuitenkin laajentunut ja perusoikeuksien keskinäiset suhteet sekä merkitys osana perusoikeusjärjestelmää ovat muuttuneet.

Lunastuslain korvausperusteisiin esitetään tehtäväksi maanomistajan asemaa parantavia muutoksia. Muuhun lainsäädäntöön tehtäväksi esitetyt muutokset liittyvät lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseen. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat erityisesti lunastuslakiin tehtävät muutokset. Säännösehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, sosiaaliturvaa koskevan 19 §:n, ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n ja kuntien itsehallintoa koskevan 121 §:n kannalta.

12.2 Omaisuuden suoja

12.2.1 Markkina-arvo täyden korvauksen perustaksi

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastettavasta omaisuudesta on suoritettava täysi korvaus. Asiaa koskevan lunastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa käytetyt käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisessa laissa tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 2 ja PeVL 2/2024 vp, s. 6). Perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauksen edellyttämä täysi korvaus asettaa oikeudelliset reunaedellytykset lunastuslain 29 §:n 1 momentille ja arvon määrittämistä koskevalle lunastuslain 30 §:lle.

Arviointiopillisessa sekä oikeudellisessa kirjallisuudessa täyden korvauksen vaatimuksen sisältöä on luonnehdittu eri tavoin (näistä kokoavasti Kuusiniemi-Peltomaa, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä (2000) s. 138–142). Täyden korvauksen vaatimuksen on katsottu esimerkiksi edellyttävän omistajan kärsimän menetyksen täysimääräistä hyvittämistä tai että omistajan varallisuusasema ei ole saanut heikentyä lunastuksen johdosta. Toisaalta oikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty myös käsityksiä, jonka mukaan täyden korvauksen vaatimusta tulisi voida lähestyä joustavammin sen suhteen millaisiin seikkoihin täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisesta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota. Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta tällaista ajattelua (kohdat 2.2.7 ja 2.3.1 edellä) voidaan sinänsä pitää mahdollisena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja perustuslain 15 §:n 2 momentin valossa

omaisuuden markkina-arvosta lähtevää täyden korvauksen vaatimusta on kuitenkin aiheellista pitää lainsäädännön lähtökohtana.

Oikeudellisista luonnehdinnoista riippumatta täyden korvauksen vaatimus saa käytännössä sisältönsä arvon määrityksen myötä. Nykyisen lunastuslain 30 §:n 1 momentin mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.

Lunastuslain käsitteistö ja säännökset täyden korvauksen suuruuden määrittämismenetelmistä eivät kaikilta osin vastaa kiinteistöarviointioissa ja kansainvälisissä arviointistandardeissa tapahtunutta kehitystä, joissa nykyään hyödynnetään vakiintuneesti markkina-arvon käsitettä. Lunastuslain 30 §:ää esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että korvauksen määrittämisessä käytettävien menetelmien yksilöinnistä ja keskinäisestä järjestyksestä laissa luovutaan ja siirrytään hyödyntämään markkina-arvon käsitettä korvauksen mittapuuna.

Laissa ei määriteltäisi markkina-arvon käsitettä. Käsitettä ei myöskään ole tarvetta täydentää tai täsmentää kansallisesti. Markkina-arvo ja sen määrittäminen saa tällöin sisältönsä arviointiopeista ja kansainvälisten arviointistandardeista, joiden soveltamista ohjaa lunastuslain 29 §:n 1 momentin vaatimus lunastuksesta aiheutuvien taloudellisten menetysten täysimääräisestä korvaamisesta. Arvon määrityksen tavoitteen on katsottava olevan riittävän täsmällinen sitä soveltavan viranomaisen harkintavallan rajojen kannalta.

Markkina-arvo vastaa hyvin pitkälti sitä, miten täyden korvauksen vaatimusta on lunastuslaissa ja arviointioissa pyritty lähestymään lunastuksen kohteen käyvän arvon ja muiden arviointimenetelmien perusteella. Määrittämisensä mukaisesti 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. Markkina-arvo tulee niin kiinteistöarvioinnin yleisten oppien kuin arviointistandardienkin mukaan määrittää arvioitavan omaisuuden parhaan ja tuottavimman käytön mukaan.

Parhaalla ja tuottavimmalla käytöllä tarkoitetaan kiinteistön kaikkein todennäköisintä käyttöä, joka on fyysisesti mahdollinen, tarkoituksenmukaiseksi harkittu, laillisesti sallittu, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen ja johtaa arvioitavan kiinteistön korkeimpaan arvoon. Parasta ja tuottavinta käyttöä arvioitaessa merkityksellistä on, miten kohteen erilaiset käyttömahdollisuudet otetaan huomioon. Lähtökohdan arvon määrittämiselle muodostaa kiinteistön nykyinen käyttö (s. 47), mutta arvoa määritettäessä tulee ottaa huomioon myös muut sallitut käyttömahdollisuudet, jos rationaalisesti toimivat markkinaosapuolet olisivat valmiit maksamaan lisähintaa tällaisesta käyttömahdollisuudesta. Näin ymmärrettyinä kohteen arvo kuvastaa luotettavimmin omistajan menetystä.

Markkina-arvoon perustuva lähestymistapa mahdollistaa kohteen arvon määrityksen myös sellaisessa tilanteessa, jossa kohteelle ei käytännössä ole markkinoita. Vaikka markkina-arvo nimensä puolesta viittaa kauppa-arvoperusteiseen markkinalähestymistapaan, voidaan arvo määrittää myös tuottolähestymistavalla ja kustannuslähestymistavalla. Esimerkiksi nauhamaisissa lunastushankkeissa lunastusyksiköt muodostuvat tyypillisesti pienistä, lukuisista eri kiinteistöihin kuuluvista alueista. Tämänkaltaisille alueille ei käytännössä ole markkinoita, jolloin kohteen arvon määrittäminen voisi tapahtua esimerkiksi omaisuusosaperusteisesti. Lähestymistapa tulee kussakin yksittäistapauksessa valita sen mukaan, joka luotettavimmin johtaa täyden korvauksen takaavaan markkina-arvoon.

12.2.2 Hankkeen vaikutuksen huomioon ottaminen

Hanke, jonka vuoksi lunastus pannaan täytäntöön, saattaa korottaa tai alentaa lunastettavan omaisuuden arvoa. Lunastuslainsäädäntöön vanhastaan sisältyneen periaatteen mukaan korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Sanottu täyden korvauksen vaatimukseen kytkeytyvä periaate sisältyy voimassa olevan lunastuslain 31 §:n 1 momenttiin.

Nykyisen sääntelyn mukaan lunastushankkeesta johtuva arvon nousu tai lasku tulisi jättää ottamatta huomioon kokonaisuudessaan, eli myös siltä osin kuin kyse on yleisemmästä alueen arvon muutoksesta. Sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kohteenkorvausta arvioitaessa tulisi huomioon ottaa hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti hankkeen vaikutusalueella. Ehdotettu muutos parantaisi lunastettavan omaisuuden omistajan omaisuudensuojaa sekä edistäisi alueen maanomistajien yhdenvertaista kohtelua perustuslain 6 §:n mukaisesti.

12.2.3 Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin arvonleikkaussääntelystä ehdotetaan luovuttavaksi. Vaikka arvonleikkaus ei perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 14/1977 vp) mukaan ole täyden korvauksen periaatteen vastainen, muodostaa se poikkeuksen omaisuuden arvostamisen perusteista. Arvonleikkaussääntelystä luopuminen parantaisi maaomistajien oikeusasemaa ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan toteutumista.

Arvonleikkauksen jännitteinen suhde pakkolunastusvarauman edellytyksenä olevaan täyden korvauksen vaatimukseen ilmenee lunastuslain valmisteluasiakirjoista (HE 133/1974 vp ja HE 179/1975 II vp). Lunastuslain katsottiin edellyttävän hallitusmuodon 67 §:n mukaista perustuslain säätämisyjärjestystä ehdotettujen arvonleikkaussäännösten vuoksi. Säännöstä kuitenkin tarkistettiin suppeammaksi eduskuntakäsittelyn aikana, ja lakiesitys voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta päätyi lunastuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 14/1977 vp) siihen, ettei arvonleikkaus loukannut omaisuudensuojaa. Sen sijaan arvonleikkauksen soveltamisalan laajentamiseen yleiskaavoituksen synnyttämään arvonlisäykseen (HE 157/1989 vp) perustuslakivaliokunta suhtautui pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottua lakiehdotusta ei olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska lunastuskorvaus ei vastaisi täyttä korvausta (PeVL 20/1989 vp). Perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen arvioinnissa on lähdettävä siitä, että yhteiskunnan toimista aiheutuva yleinen arvonnousu on lähtökohtaisesti luettava omistajan hyväksi valtiosääntöoikeudellisessa pakkolunastustilanteessa.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta asiallisesti saman sisältöisesti kuin lunastuslain säätämisaikana voimassa olleessa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa. Perustuslain tulkintakäytännön muutoksista huolimatta perustuslain 2 luvusta ei ole johdettavissa velvollisuutta luovuttaa alueita yhteiskunnan tarpeita varten täyden korvauksen vaatimuksesta poiketen. Täyden korvauksen vaatimuksen toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on, miten omaisuus ymmärretään ja katsotaanko kuntien yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta aiheutuvan arvonnousun kuuluvan perustuslain omaisuudensuojasäännöksen suojaamaan oikeuspiiriin.

Edellä kohdassa 2.3.4 on päädytty arvioon, jonka mukaan Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perustuvien velvoitteiden ei voida katsoa muodostuvan kategoriseksi esteeksi asemakaavoituksesta syntyvä arvon ohjaamiseksi osin kunnille. Kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta ongelmallista saattaa kuitenkin olla se, että lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentin

arvonleikkaussäätelyn käyttöala kytkeytyy kokonaisuutena yhdyskuntarakentamiseen. Yhdyskuntarakentamisella ymmärretään yleistä tarvetta palvelevien liikenneväylien, yleisten alueiden, yhdyskuntateknisten verkostojen lisäksi myös erityyppiselle rakentamistoiminnalle varattavia alueita.

Epäselvää on, voitaisiinko tämänkaltaisessa tilanteessa erilaiset aluevaraukset huomioon ottavan kokonaisarvioinnin perusteella päätyä katsomaan, että asemakaavoituksesta aiheutuvasta arvonnoususta merkittävän osa poissulkeva sääntely ja sen nojalla määrättävä lunastuskorvaus olisi kohtuullisessa suhteessa omaisuuden arvoon. Toisaalta myöskään maanomistajien yhdenvertaista kohtelua ja kuntien maapolitiikkaa tukevat pyrkimykset eivät näyttäisi täyttävän ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamiselle asetettuja vaatimuksia.

12.2.4 Asunto- ja elinkeinotakuun laajentaminen

Asunto- ja elinkeinotakuuta koskevan nykyisen lunastuslain 32 §:n mukaan korvaus lunastuksen kohteena olevasta asumiseen tai ammatin tai elinkeinoharjoittamiseen käytetystä omaisuudesta on määrättävä 31 §:n estämättä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle. Voimassa olevassa laissa lunastuslain 32 § on kuitenkin epäitsenäinen korvausperuste, koska se kytkeytyy 31 §:n soveltamistilanteisiin ja tällöinkin lunastuslain 30 § määrittää korvauksen ylärajan (käyvän hinnan mukainen täysi korvaus).

Nykyistä sääntelyä on pidettävä epätydyttävänä. Lunastusoikeudessa täyden korvauksen vaatimusta on luonnehdittu tavalla, jotka ilmentävät luovuttajan varallisuusarvon säilymistä ennallaan. Sääntely, jonka mukaan luovuttajalle tulisi määrätä markkina-arvon mukainen korvaus asunnostaan tai elinkeinon harjoittamiseen käytetystä omaisuudesta, mutta joka ei riittäisi vastaavanlaisen asunnon tai omaisuuden hankkimiseen, ei ole sopuissuon perustuslain 15 §:n 2 momentin kanssa.

Tämän vuoksi lunastuslain 32 §:ää ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kohteenkorvaus on lunastettaessa asumiseen tai ammatin harjoittamiseen käytettävää omaisuutta määrättävä sen markkina-arvosta riippumatta niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

12.2.5 Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Arviointiopillisessa kirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan nykyisen lunastuslain korvausperusteiden soveltaminen ei kaikissa tilanteissa johtaisi lunastettavan omaisuuden omistajan varallisuusarvon säilymiseen ennallaan. Kyse on ennen muuta kohteen arvon määrittämiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä, jotka riippuvat muun muassa kohteesta, alueesta ja markkinatilanteesta. Parhaimmillaan kiinteistöarvioinnissa päästään +/-10%:n tarkkuuteen, tyyppillisen tarkkuustason ollessa +/-10...20%. Haastavien kohteiden ollessa kyseessä arvioinnin epätarkkuus voi olla huomattavasti suurempi. Täyden korvauksen vaatimus huomioon ottaen ei voida pitää asianmukaisena, että lunastettavan omaisuuden omistaja kantaisi vastuun arvioinnin epätarkkuuksista.

Arvioinnin epätarkkuudesta johtuvien vastuiden kohdentaminen lunastajatahoon olisi sinänsä toteuttavissa eri tavoin. Lain soveltamiskäytännön ja säännösten tulkintojen kehittämiseen liittyvien epävarmuuksien vuoksi yksinomaan soveltamiskäytännön varaan nojautumista ei ole

pidettävä riittävänä. Lunastettavan omaisuuden omistajan oikeussuojan näkökulmasta ei myöskään voida pitää asianmukaisena, että täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen jäisi riippumaan esimerkiksi lunastuskorvauksen verotuskohtelusta tai muista lunastusmenettelyn ulkopuolisista ratkaisuista.

Eri näkökohdat parhaiten huomioon ottavana ratkaisuna on pidetty lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta, jota sovellettaisiin kaikkiin lunastuskorvauksiin arviointitilanteen tosiasiallisesta tarkkuudesta riippumatta. Tätä on pidettävä korvauskäytännön ennakoitavuuden kannalta parempana kuin ratkaisua, jossa lunastustoimikunnalle jätettäisiin laajasti harkintavaltaa korotuksen suuruuden suhteen. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymiseksi lunastuslakiin on päädytty esittämään sisällytettäväksi uusi 38 a §, jonka mukaan lunastuskorvaus olisi määrättävä suoritettavaksi 25%:lla korotettuna. Vastaavan kaltainen korotusmekanismi on jo käytössä eräissä vesilain 13 luvun 11 §:n ja kaivoslain 86 §:n 4 momentin mukaisissa korvauksissa.

12.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua olosuhteista riippumatta. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Lunastukselle on tyypillistä, että se ei kohdistu tasapuolisesti kaikkiin ihmisiin tai ihmisryhmiin. Suuri osa kiinteistöistä ei joudu koskaan lunastuksen kohteeksi, osaan kohdistuu useampia lunastuksia tai muita pakkotoimia ja eräät kiinteistöt lunastetaan kokonaan. Lunastuksen tarve määräytyy sen taustalla olevan konkreettisen hankkeen perusteella, jonka suunnittelussa maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimuksen toteuttaminen ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista. Lunastuslainsäädännön puitteissa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus merkitseekin ennen muuta lunastuksen kohteena olevien kiinteistöjen omistajien ja käyttöoikeuden haltijoiden kohtelua yhdenvertaisin perustein lunastustarkoituksesta tai lunastajasta riippumatta. Lunastuskorvauksen määräämisen perusteiden tulisi sen vuoksi olla mahdollisimman yhtenäiset. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että muuhun lainsäädäntöön sisältyy lunastuslaista poikkeavia korvausperusteita. Lunastuksesta tai pakkotoimesta suoritettava korvaus saattaaakin muodostua erilaiseksi asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä riippuen.

Lunastuslain 31 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään asemakaavoitukseen perustuvan arvon huomioon ottamisesta korvauksen määrässä. Alueen asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaus merkitsee alueen arvon määräämistä pääsäännöstä poikkeavalla tavalla, joka johtaa alhaisempaan korvaukseen lunastettavan alueen omistajalle kuin hänelle muutoin lunastuslain mukaan kuuluisi. Arvonleikkausta puoltavana perusteluna esitetään usein, että asemakaavoituksessa on kyse sellaisesta yhteiskunnan toimista johtuvasta erityisestä arvonnoususta, jonka ei tulekaan kuulua maanomistajalle. Arvonleikkaussäätelyn myötä kukaan maanomistajista ei saisi toisiin maanomistajiin nähden merkittävästi suurempaa arvonnousua hyödykseen. Tarkastelukulmasta riippuen voimassa olevan arvonleikkaussäätelyn voidaan katsoa joko vaikeuttavan tai edistävän maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Arvonleikkaussäätelyn osalta kysymys on paitsi säännöksen suhteesta perustuslain 15 §:ään (edellä kohta 12.2.), myös siitä voidaanko säätelyn tavoitteena olevaa kuntien maapolitiikan tukemista pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena perusteena yleisistä korvauksen

määräämisen perusteista ja samalla maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiselle. Arvonleikkausta koskevan sääntelyn hyväksyttävyyks on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitava aiemmin kaksi kertaa (PeVM 14/1977 vp ja (PeVL 20/1989 vp). Perustuslakivaliokunta ei kummallakaan kerralla ole arvioinut sääntelyä yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2012 vp s. 2, PeVL 2/2011 s. 2, PeVL 64/2010 vp s. 2, PeVL 28/2009 vp s. 2, PeVL 38/2006 vp s. 2, PeVL 1/2006 vp s. 2 ja PeVL 59/2002 vp s. 2) on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kunnan maapolitiikalla turvattavia intressejä voidaan sinänsä pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jotka oikeuttavat kansalaisten erilaisen kohtelun tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Tulkinnanvaraista on, voidaanko erilaista kohtelua ja täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamista pitää välttämättömänä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeasuhtaisina perusoikeuden turvaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Kuntien maapolitiikan keinovalikoima on edellä esitetyin tavoin varsin laaja, ja kunnat voivat ohjata alueiden maankäyttöä maapoliittisen tavoitteenasettelunsa mukaisesti maanomistajien asemaan lievemmin puuttuvilla keinoilla. Tähän nähden täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamiselle ja maanomistajien erilaiselle kohtelulle ei näyttäisi olevan perusteita myöskään perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

12.4 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säättämisaikojen ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Perustuslain 20 § ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I).

Omaisuuden käyttörajoitusten korvattavuutta arvioidessaan (PeVL 67/2022 vp s. 3–4) perustuslakivaliokunta on todennut omaisuuden käyttörajoituksen korvaamisen olevan yksi

kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp). Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Perustuslakivaliokunta on rakennusperinnön suojelua koskevaa esitystä (HE 101/2009 vp) koskevassa lausunnossaan todennut, ettei perustuslaista toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojeluvastuuta jouduttaisiin tämän vuoksi *olennaisesti* rajoittamaan suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa. Sitten perustuslakivaliokunta on kalastuslain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/2010 vp s. 4) todennut rajoitusten korvattavuuden osalta, että perustuslaista ei toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa. Perustuslakivaliokunta päätyi samansisältöiseen arvioon myös luonnonsuojelulain uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 67/2022 vp s. 3–4).

Jos luonnonsuojelulain mukaisesta korvauksesta tai suojelun muusta vaihtoehtoisesta toteuttamistavasta ei ole voitu sopia, korvausten määräämistä koskeva asia ratkaistaan lunastuslain mukaisesti. Lunastustoimituksessa käsiteltävien luonnonsuojelulain mukaisten asioiden (ks. luku 2.2.4) määrä on vähäinen, eikä korvausperusteiden muutoksella voida tältä osin katsoa olevan perustuslakivaliokunnan lausumaa vaikutusta. Edellä kohdassa 4.2.2 ja 4.2.4 on kuitenkin todettu ehdotettujen muutosten saattavan vaikuttaa myös sopimukseen perustuvaan luonnonsuojeluun. Lunastuslain korvausperusteiden muutosten, erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettavan 25%:n suuruisen korotuksen, ei kuitenkaan ole arvioitu siirtyvän kokonaisuudessaan luonnonsuojelusta maksettaviin korvauksiin. Vaikka ehdotetut muutokset saattavat vaikuttaa sopimusperusteisen suojelun piirissä olevien alueiden määrään, ei tämän voida katsoa merkitsevän luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun väistymistä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla.

12.5 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Kyse on perustuslaillisesta toimeksiannosta, joka ei lainvalmistelutöiden (HE 309/1993 vp s. 72) mukaan turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Korvausperusteisiin ehdotetuilla muutoksilla saattaa olla vaikutusta kuntien maapolitiikan harjoittamiseen. Tämä saattaa välillisesti vaikuttaa kuntien edellytyksiin hankkia omistukseensa alueita yhdyskuntarakentamista varten, niiden kaavoittamiseen ja luovuttamiseen edelleen asuntorakentamista varten.

Kuntien maapolitiikan ohjauskeinojen muutokset vaikuttavat kuntien maapolitiikan harjoittamiseen, tonttitarjontaan ja tonttien hintatasoon. Edellä vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa 4.2.5 on todettu raakamaan hankintakustannusten muodostavan kuitenkin ainoastaan vähäisen osan asuntojen hinnasta. Lunastusmenettelyssä sovellettavien korvausperusteiden muutoksen, ja siitä mahdollisesti johtuvien maanhankintakustannusten nousun ei voida katsoa vaikuttavan asuntojen saatavuuteen ja yleiseen hintatasoon tavalla, joka olisi ristiriidassa perustuslain 19 §:n 4 momentin kanssa.

12.6 Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 17/2021 vp s. 16), että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp s. 2, PeVL 34/2013 vp s. 2, PeVL 30/2013 vp s. 5, PeVL 12/2011 vp s. 2 ja PeVL 41/2010 vp s. 5). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2).

Ehdotetuista lunastuslain korvausperusteiden muutoksista erityisesti lunastuskorvaukselle suoritettavalla korotuksella ja arvonleikkaussääntelyn kumoamisella on vaikusta kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan ja sen kustannuksiin. Muutosten vaikutuksia kunnille on tarkasteltu edellä luvussa 4.2.2.4. Lunastuslaista ei johdu velvollisuutta tietynsisältöisen tai maapolitiikan harjoittamiseen yleensä, vaan näistä säädetään alueidenkäyttölaissa. Alueidenkäyttölain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Lain 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

Alueidenkäyttölain 4 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Kaavojen laatimisvelvollisuudesta säädetään alueidenkäyttölain 36 §:ssä (”Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla.”) ja 51 §:ssä (”Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.”).

Lähtökohtaisesti kunta vastaa asemakaavan toteuttamisen vaatimasta yhdyskuntarakentamisesta. Kunta voi myös alueidenkäyttölain 12 a luvussa säädetyn edellytyksin vaatia kaavasta merkittävää hyötyä saavilta maanomistajilta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Eräissä tilanteissa kaavan toteuttamisvastuu voidaan siirtää kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään maanomistajalle tai -haltijalle (alueidenkäyttölain 91 §). Näissä tilanteissa kunnalla säilyy toissijainen vastuu kaavan toteuttamisesta.

Säännökset jättävät varsin laajasti kunnan harkittavaksi maapolitiikan järjestämisen tavan ja keinot. Kuntakohtaiset erot ovat suuria. Monet kunnat harjoittavat niin sanottua aktiivista maapolitiikkaa, jossa kunta hankkii omistukseensa kehitettävät alueet, laatii niille yksityiskohtaisen kaavan, rakentaa niitä palvelevan infrastruktuurin ja luovuttaa tontit. Eräät kunnat hyödyntävät puolestaan laajasti maankäyttösopimuksia.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lunastuslaki perustuu perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvaraamaan, joka merkitsee poikkeusta saman pykälän 1 momentin omaisuudensuojaa koskevaan perusoikeuteen. Tähän liittyvien uusien valtiosääntöoikeudellisten tulkintakysymysten vuoksi hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) 36 ja 43 §,
muutetaan 29–32, 40, 42, 44 ja 46 §, sellaisena kuin niistä on 31 § osaksi laissa 142/1999, sekä
lisätään lakiin uusi 38 a § seuraavasti:

29 §

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä (*lunastuskorvaus*).

Lunastuskorvaus muodostuu *kohteen- ja haitankorvauksesta* sekä *vahingonkorvauksesta* sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään lunastettavasta omaisuudesta suoritettavasta korvauksesta, noudatetaan myös määrättäessä korvaus omaisuuden käytönrajoituksesta.

30 §

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (kohteenkorvaus).

31 §

Jos se hanke, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden markkina-arvoon, korvaus on määrättävä sen markkina-arvon mukaisesti, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Kohteenkorvausta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti.

Kunnan lunastaessa alueidenkäyttölain 99 tai 100 §:n nojalla kiinteää omaisuutta tai pysyvän erityisen oikeuden yhdyskuntarakentamista varten on maankäytön suunnittelusta johtuva alueen arvonnousu otettava huomioon korvausta määrättäessä.

32 §

Kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa tai ammattinsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on lunastettavan kohteen markkina-arvosta riippumatta määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

38 a §

Kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus.

40 §

Asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Sopimuksella ei saa loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena lunastuksen kohde on.

Lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus. Jos sopimusta ei 1 momentissa säädetty vaatimus huomioon ottaen ole vahvistettava, korvaus on määrättävä tässä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

42 §

Korvauksen määräämistä varten jokainen lunastuksen kohde, haitta ja vahinko on erikseen yksilöitävä ja arvioitava mainiten ne perusteet, joiden varaan arvio rakentuu. Jos kohteen arvosta tai haitan tai vahingon määrästä ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä ilman kohtuuttomia kustannuksia tai vaikeuksia, korvaus on määrättävä vähintään niin suureksi kuin täyden korvauksen on katsottava edellyttävän.

Korvauksen määräämistä varten on lisäksi eriteltävä toimeenpannut tilusten ja yksityisteiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet.

Jos lunastustoimikunta asianosaisen vaatimuksen johdosta tai muutoin katsoo tarpeelliseksi, yksilöiminen ja arvioiminen on toimitettava myös sellaisen kohteen sekä haitan ja vahingon osalta, jonka lunastamista tai huomioon ottamista koskeviin vaatimuksiin ei suostuta. Asianosaisen vaatimuksesta on ilmoitettava, mihin määrään 24 §:ssä tarkoitettu haitankorvaus nousisi, jos se määrättäisiin suoritettavaksi.

44 §

Omaisuus on arvioitava lunastuspäätöksen antamisajankohdan kunnan, olosuhteiden ja hintatason mukaisesti. Arviointi on kuitenkin tehtävä haltuunoton ajankohdan mukaisesti, jos hakija on aiemmin saanut haltuunotto-oikeuden.

Jos yleinen hintataso on ennakkohaltuunoton ajankohdan jälkeen kohonnut, suorittamatta oleva korvaus on sovitettava kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.

46 §

Lunastuspäätöksessä kullekin asianosaiselle määrättävä lunastuskorvaus on jaettava kahteen seuraavaan erään:

- 1) kohteen- ja haitankorvaukseen; sekä
- 2) vahingonkorvaukseen.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, lunastuskorvauksen jaottelussa on otettava huomioon sen myöhemmän käsittelyn asettamat vaatimukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen lunastustoimitukseen, jos lunastuspäätöstä ei ole vielä annettu, sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, johon on sovellettu tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

2.

Laki

vesilain 13 luvun 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesilain (587/2011) 13 luvun 11 §:n 4 momentti seuraavasti:

13 luku

Korvaukset

11 §

Korvauksen määrä

Korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyvään käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetyistä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Siltä osin kuin korvaus on määrättävä puolitoistakertaisena, ei korvaukselle suoriteta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 38 a §:n mukaista korotusta. Ojaa, vesijohtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetyksen korvataan siten kuin 1 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

kaivoslain 86 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaivoslain (621/2011) 86 §:n 4 momentti seuraavasti:

86 §

Kiinteistön omistajan lunastusvaatimus

Määrätessä lunastuskorvausta kiinteistöstä ja sen osista, jotka lunastetaan 1 ja 2 momentin nojalla, on korvaus määrättävä puolitoistakertaiseksi suhteessa lunastusalueen arvoon. Siltä osin

kuin korvaus on määrättävä puolitoistakertaisena, ei korvaukselle suoriteta lunastuslain 38 a §:n mukaista korotusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 4 §:n 1 momentti seuraavasti:

4 §

Lunastuskorvaus

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Korvausten määräämisessä noudatetaan muuten lunastuslaissa säädettyjä korvausperusteita lukuun ottamatta mainitun lain 38 a §:ää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

alueidenkäyttölain 103 ja 104 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alueidenkäyttölain (132/1999) 103 § ja 104 §:n 3 momentti seuraavasti:

103 §

Lunastusmenettely ja korvauksen määrääminen

Jollei siitä, mitä muualla tässä laissa säädetään, muuta johdu, tämän lain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka tässä laissa tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön

rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia. Lunastuslain 38 a §:ää ei kuitenkaan sovelleta tämän lain 97 §:ssä tarkoitettuun lunastukseen.

104 §

Korvattava katualue

Muussa kuin 1 momentin mukaisessa tapauksessa kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, joka määrätään soveltaen lunastuslain säännöksiä korvauksen perusteista. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, jos luovuttaminen korvauksetta on luovutuksesta hänelle aiheutuvat ja kaavasta häneen kohdistuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen poikkeuksellisesti ilmeisen kohtuutonta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 30.1.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

1.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) 36 ja 43 §,
muutetaan 29–32, 40, 42, 44 ja 46 §, sellaisena kuin niistä on 31 § osaksi laissa 142/1999, sekä
lisätään lakiin uusi 38 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 §

29 §

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (*lunastuskorvaus*) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

Lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. *Hyödyn vähentämisestä säädetään 36 §:ssä.*

Lunastuskorvausta määrättäessä on otettava huomioon lunastustoimituksessa toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet.

30 §

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (*kohteenkorvaus*). *Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arvioiminen on perustettava omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin.*

Korvausta määrättäessä ei saa ottaa huomioon sellaista arvon muuttumista, joka aiheutuu tarjonnan vaihtelusta tai muusta hintasuhteisiin ohimenevästi vaikuttavasta syystä.

Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä (*lunastuskorvaus*).

Lunastuskorvaus muodostuu *kohteen- ja haitankorvauksesta* sekä *vahingonkorvauksesta* sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään lunastettavasta omaisuudesta suoritettavasta korvauksesta, noudatetaan myös määrättäessä korvaus omaisuuden käytönrajoituksesta.

30 §

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden markkina-arvoa vastaava täysi korvaus (*kohteenkorvaus*).

Jos hakija on saanut haltuunotto-oikeuden, oikeuden saamisen jälkeen tapahtunut omaisuuden arvon muuttuminen on jätettävä huomiotta. Jos yleinen hintataso on sanotun ajankohdan jälkeen kohonnut, suorittamatta oleva korvaus on sovittava kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.

31 §

31 §

Jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta.

Kun valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle hankitaan kiinteää omaisuutta tai pysyvä erityinen oikeus yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa, ei kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunutta maan arvonnousua oteta huomioon. Se osa arvonnoususta, joka vastaa yleisen hintatason kohoamista tai joka on muutoin aiheutunut muista syistä kuin siitä kaavoituksesta, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, luetaan korvauksensaajan hyväksi.

Korvausta 2 momentin nojalla määrättäessä jätetään kuitenkin huomioon ottamatta maan arvonnousu enintään 7 vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien.

32 §

Kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa taikka ammattinsa tai elinkeinonsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on 31 §:n estämättä määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavanlaisen oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

Jos se hanke, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on vaikuttanut lunastettavan omaisuuden markkina-arvoon, korvaus on määrättävä sen markkina-arvon mukaisesti, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Kohteenkorvausta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hankkeen vaikutus kiinteistöjen arvoihin yleisesti.

Kunnan lunastaessa alueidenkäyttölain 99 tai 100 §:n nojalla kiinteää omaisuutta tai pysyvän erityisen oikeuden yhdyskuntarakentamista varten on maankäytön suunnittelusta johtuva alueen arvonnousu otettava huomioon korvausta määrättäessä.

32 §

Kun lunastetaan omaisuutta, jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää asumiseensa tai ammattinsa harjoittamiseen, kohteenkorvaus on lunastettavan kohteen markkina-arvosta riippumatta määrättävä ainakin niin suureksi kuin on tarpeen vastaavan asumistarpeen tyydyttävän oman asunnon tai saman toimeentulon tarjoavan, lunastettua vastaavan omaisuuden hankkimiseen lunastetun tilalle.

(kumotaan)

36 §

Jos saman henkilön jäljelle jäävän omaisuuden käyttämiselle aiheutuu pysyväisluontoista hyötyä lunastuksesta tai siitä yrityksestä, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, hyöty on kohtuuden mukaan sovitellen ja korvauksensaajan oikeutta täyteen korvaukseen supistamatta vähennettävä 30-35 §:n nojalla määrättävästä korvauksesta.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei ole noudatettava sikäli kuin hyödyn vähentäminen supistaisi 33 §:n 3 momentissa tarkoitetun velkojan oikeutta korvaukseen.

(lisätään)

40 §

Asianosaiset voivat sopia korvauksesta.

Lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi kuin miksi se muutoin olisi määrättävä. Jollei sopimusta ole vahvistettava, korvaus on määrättävä tässä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Mitä 2 momentissa on säädetty, ei ole noudatettava, jos asianosaiset sopivat, sen mukaan kuin erikseen on säädetty, lunastettavan omaisuuden luovuttamisesta hakijalle ennen 73 §:n 1 momentissa lunastuksesta luopumiselle varatun ajan päättymistä.

42 §

Korvauksen määräämistä varten jokainen lunastuksen kohde ja lunastuksesta aiheutuva erilaatuinen haitta ja vahinko sekä hyöty on erikseen selitettävä ja arvioitava mainiten ne perusteet, joiden varaan arvio rakentuu. Kukin lunastettava omaisuus on arvioitava kokonaisuutena. Lisäksi on eriteltävä toimeenpannut tilusten ja yksityisten teiden

38 a §

Kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 25 prosentin korotus.

40 §

Asianosaiset voivat sopia korvauksesta. Sopimuksella ei saa loukata sen oikeutta, jonka saamisen vakuutena lunastuksen kohde on.

Lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus. Jos sopimusta ei 1 momentissa säädetty vaatimus huomioon ottaen ole vahvistettava, korvaus on määrättävä tässä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

42 §

Korvauksen määräämistä varten jokainen lunastuksen kohde, haitta ja vahinko on erikseen yksilöitävä ja arvioitava mainiten ne perusteet, joiden varaan arvio rakentuu. Jos kohteen arvosta tai haitan tai vahingon määrästä ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä ilman kohtuuttomia kustannuksia tai vaikeuksia, korvaus on määrättävä vähintään

järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet.

Jos lunastustoimikunta asianosaisen vaatimuksen johdosta tai muutoin katsoo tarpeelliseksi, selittäminen ja arvioiminen on toimitettava myös sellaisen kohteen sekä haitan, vahingon ja hyödyn osalta, jonka lunastamista tai huomioon ottamista koskeviin vaatimuksiin ei suostuta.

Asianosaisen vaatimuksesta on ilmoitettava, mihin määrään 24 §:ssä tarkoitettu haitankorvaus nousisi, jos se määrättäisiin suoritettavaksi.

43 §

Jos toimituksessa on suoritettu 23 §:ssä tarkoitettu tilusjärjestely sekä muutoinkin, kun osa samalle henkilölle kuuluvasta omaisuudesta lunastetaan, korvaus voidaan vahingonkorvausta lukuun ottamatta määrätä 42 §:n 1 momentin säännöksestä poiketen yhtenä eränä vastaamaan omaisuuden arvojen eroa ennen ja jälkeen lunastuksen, jos se voi sopivasti tapahtua ottaen huomioon korvauksen perusteita koskevat säännökset ja muut arvioinnin suorittamiseen vaikuttavat seikat. Korvausta tässä tarkoitettulla tavalla määrättäessä on vastaavasti noudatettava, mitä 36 §:n 2 momentissa on säädetty.

Kun arviointi suoritetaan 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, 31 §:n säännöksiä on sovellettava omaisuudella ennen lunastusta olleen arvon määrittämiseen.

Siinä tapauksessa, että 1 momentissa tarkoitettu omaisuuden arvo lunastuksen jälkeen on suoritettuna tilusjärjestelyn johdosta suurempi kuin ennen lunastusta, lunastettavan omaisuuden omistajan on suoritettava erotus, joka on käytettävä hakijan 25 §:n mukaan maksettavan korvauksen lyhennykseksi.

44 §

niin suureksi kuin täyden korvauksen on katsottava edellyttävän.

Korvauksen määrittämistä varten on lisäksi eriteltävä toimeenpannut tilusten ja yksityisteiden järjestelyt sekä vahinkojen korjaamiseksi suoritettavat toimenpiteet.

Jos lunastustoimikunta asianosaisen vaatimuksen johdosta tai muutoin katsoo tarpeelliseksi, yksilöiminen ja arvioiminen on toimitettava myös sellaisen kohteen sekä haitan ja vahingon osalta, jonka lunastamista tai huomioon ottamista koskeviin vaatimuksiin ei suostuta. Asianosaisen vaatimuksesta on ilmoitettava, mihin määrään 24 §:ssä tarkoitettu haitankorvaus nousisi, jos se määrättäisiin suoritettavaksi.

(kumotaan)

44 §

Omaisuus on arvioitava lunastuspäätöksen antamisajankohdan kunnon, olosuhteiden ja

Voimassa oleva laki

Omaisuus on arvioitava sellaisena kuin se on lunastuspäätöksen julistamishetkellä taikka, jos hakija on aikaisemmin saanut haltuunotto-oikeuden, sellaisena kuin omaisuus tällöin oli.

Korvaus lunastettavasta omaisuudesta on, jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu, määrättävä lunastuspäätöksen julistamisen ajankohdan arvon perusteella.

46 §

Lunastuspäätöksessä kullekin asianosaiselle määrättävä lunastuskorvaus on jaettava kahteen erään:

- 1) kohteen- ja haitankorvaukseen, joista on vähennetty 36 §:ssä tarkoitettu hyöty; sekä
- 2) vahingonkorvaukseen.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa on säädetty, lunastuskorvauksen jaottelussa on otettava huomioon sen myöhemmän käsittelyn asettamat vaatimukset.

Ehdotus

hintatason mukaisesti. Arviointi on kuitenkin tehtävä haltuunoton ajankohdan mukaisesti, jos hakija on aiemmin saanut haltuunotto-oikeuden.

Jos yleinen hintataso on ennakkohaltuunoton ajankohdan jälkeen kohonnut, suorittamatta oleva korvaus on sovitettava kohonnutta hintatasoa vastaavaksi.

46 §

Lunastuspäätöksessä kullekin asianosaiselle määrättävä lunastuskorvaus on jaettava kahteen seuraavaan erään:

- 1) kohteen- ja haitankorvaukseen; sekä
- 2) vahingonkorvaukseen.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, lunastuskorvauksen jaottelussa on otettava huomioon sen myöhemmän käsittelyn asettamat vaatimukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olleeseen lunastustoimitukseen, jos lunastuspäätöstä ei ole vielä annettu, sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuimien päätöksen, johon on sovellettu tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

2.

Laki

vesilain 13 luvun 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vesilain (587/2011) 13 luvun 11 §:n 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 luku

13 luku

Korvaukset

Korvaukset

11 §

11 §

Korvauksen määrä

Korvauksen määrä

Korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyväan käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetystä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. Ojaa, vesijohtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetys korvataan kuitenkin siten kuin 1 momentissa säädetään.

Korvaus maapohjaan ja sillä oleviin rakennuksiin, rakennelmiin ja laitteisiin kohdistuvasta edunmenetyksestä on määrättävä puolitoistakertaisena, jos se aiheutuu oikeudesta lunastaa, ottaa pysyväan käyttöön tai muuttaa vesialueeksi toiselle kuuluva maa-alue. Myös korvaus perustetusta käyttöoikeudesta vesivoimaan tai menetetystä vesivoimasta on määrättävä puolitoistakertaisena. *Siltä osin kuin korvaus on määrättävä puolitoistakertaisena, ei korvaukselle suoriteta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 38 a §:n mukaista korotusta.* Ojaa, vesijohtoa, vedenottamoita tai viemäriä varten tarvittavan alueen käyttö- tai lunastusoikeudesta aiheutuva edunmenetys korvataan siten kuin 1 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

kaivoslain 86 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaivoslain (621/2011) 86 §:n 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

86 §

86 §

Kiinteistön omistajan lunastusvaatimus

Kiinteistön omistajan lunastusvaatimus

Määrättäessä lunastuskorvausta kiinteistöstä ja niiden osista, jotka lunastetaan 1 ja 2 momentin nojalla, on korvauksen määrä puolitoistakertainen suhteessa lunastusalueen arvoon.

Määrättäessä lunastuskorvausta kiinteistöstä ja sen osista, jotka lunastetaan 1 ja 2 momentin nojalla, on korvaus määrättävä puolitoistakertaiseksi suhteessa lunastusalueen arvoon. Siltä osin kuin korvaus on määrättävä puolitoistakertaisena, ei korvaukselle suoriteta lunastuslain 38 a §:n mukaista korotusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

4.

Laki

kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 4 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Lunastuskorvaus

Lunastuskorvaus

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Korvausten määräämisessä noudatetaan muuten lunastuslaissa säädettyjä korvauserusteita.

Lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus. Korvausten määräämisessä noudatetaan muuten lunastuslaissa säädettyjä korvauserusteita lukuun ottamatta mainitun lain 38 a §:ää.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

5.

Laki

alueidenkäyttölain 103 ja 104 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alueidenkäyttölain (132/1999) 103 § ja 104 §:n 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

103 §

103 §

*Lunastusmenettely ja korvauksen
määrääminen*

*Lunastusmenettely ja korvauksen
määrääminen*

Jollei siitä, mitä muualla tässä laissa säädetään, muuta johdu, tämän lain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka tässä laissa tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977), jäljempänä lunastuslaki.

Jollei siitä, mitä muualla tässä laissa säädetään, muuta johdu, tämän lain nojalla tapahtuvaa lunastusta toimeenpantaessa taikka tässä laissa tarkoitettuun luovutukseen tai maankäytön rajoitukseen perustuvaa korvausta määrättäessä on noudatettava lunastuslakia. Lunastuslain 38 a §:ää ei kuitenkaan sovelleta tämän lain 97 §:ssä tarkoitettuun lunastukseen.

104 §

104 §

Korvattava katualue

Korvattava katualue

Muussa kuin 1 momentin mukaisessa tapauksessa kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, joka määrätään soveltaen lunastuslain säännöksiä korvauksen perusteista, *ei kuitenkaan lain 36 §:ää*. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta on velvollinen suorittamaan

Muussa kuin 1 momentin mukaisessa tapauksessa kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, joka määrätään soveltaen lunastuslain säännöksiä korvauksen perusteista. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta maanomistajalle korvauksen, jos

Voimassa oleva laki

katualueesta maanomistajalle korvauksen, jos luovuttaminen korvauksetta on luovutuksesta hänelle aiheutuvat ja kaavasta häneen kohdistuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen poikkeuksellisesti ilmeisen kohtuutonta.

Ehdotus

luovuttaminen korvauksetta on luovutuksesta hänelle aiheutuvat ja kaavasta häneen kohdistuvat kokonaisvaikutukset huomioon ottaen poikkeuksellisesti ilmeisen kohtuutonta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..