HE 20/2019 vp. - HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI OIKEUDESTA LUOVUTTAA VALTION KIINTEISTÖVARALLISUUTTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainvaliokunnan verojaoston kuulemistilaisuus 17.10.2019, klo 10.30-

MUISTIO
17.10.2019
Ympäristöneuvos Jukka-Pekka Flander
jukka-pekka.flander@ym.fi

Hallitussihteeri Matleena Haapala
matleena.haapala@ym.fi

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle,

1. Yleisiä näkökohtia lakiehdotuksen muutosesityksiin

Oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (jäljempänä: luovutuslaki) 4 §:n 1 momentin mukaan valtion kiinteistövarallisuutta saadaan luovuttaa, jollei 2 tai 4 momentissa toisin säädetä, jos luovuttamista on pidettävä taloudellisesti tarkoituksenmukaisena tai luovuttamiseen on erityinen syy, eikä ole olemassa perusteltua syytä pitää sitä valtion omistuksessa. Pykälän 2 momentissa säädetään tapauksista, joissa luovuttaminen laissa säädetyin menettelyin ei ole mahdollista. Näissä tapauksissa kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta päättää eduskunta.

Nyt vireillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kiinteistövarallisuuden käyvän hinnan mukaan määräytyvää rajoitusta väljennettäisiin.

Ministeriön kanta:
Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena esitettyjä väljennyksiä

2. Lakiehdotuksen muutosesityksistä kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun kannalta

Lakiehdotuksessa pysytettäisiin ennallaan 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetty rajoitus, jonka mukaan luovutuslain nojalla ei saa luovuttaa kiinteistövarallisuutta, jonka merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun taikka kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittamisen kannalta on erittäin huomattava.

Voimassa olevan lain mukaan ympäristöministeriö antaa kiinteistövarallisuuden haltijalle lausunnon luovutettavan kiinteistövarallisuuden merkityksestä kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun ja luonnonsuojelun kannalta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rakennussuojelua koskevan lausunnon antaisi jatkossa Museovirasto.

Ministeriön kanta:
Museovirasto on viranomainen ja sillä on lausuntotehtävään tarvittava asiantuntemus, jota ympäristöministeriö on hyödyntänyt tähänkin asti lausuntoja antaessaan. Muutosesitys keventäisi ja sujuvoittaisi lausuntomenettelyä tältä osin. Ympäristöministeriö on aiemmin

hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa puoltanut edellä mainittua muutosesitystä.

Lain toimeenpanossa on tärkeää ottaa huomioon se, että kiinteistövarallisuuden kulttuurihistoriallisen merkityksen arvioiminen on riippumaton asiantuntijatehtävä. Arviointi on siten voitava tehdä riippumatta kiinteistövarallisuuden luovuttamiseen liittyvistä tarkoituksenmukaisuusseikoista, vaikka nämä ovatkin keskeisessä asemassa itse luovutuksesta päätettäessä.

Luovutusesitysten joukossa on ympäristöministeriön lausuntokäytännön perusteella ollut toistaiseksi harvoin luovutuslain 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetyn rajoituksen piirissä olevia rakennussuojelukohteita. Viime vuosina on kuitenkin tunnistettu kolme tällaista kohdetta: Jokioisten kartano (2017) sekä Mikkelin ja Hämeenlinnan lääninhallitukset (2019). Pääsääntöisesti kaikki lausuntomenettelyn piirissä olleet luovutuskohteet ovat silti olleet suojeltavia kohteita.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, luovutettaessa kulttuurihistoriallisesti merkittäviä kohteita keskeistä on varmistaa, että niiden suojeluratkaisut ovat ajan tasalla ja että luovutuksensaajalla on oikea käsitys mahdollisuuksistaan ja edellytykset käyttää, hoitaa ja kehittää rakennuksia siten, että niiden suojeluarvot säilyvät. Monet kohteista on suojeltu sittemmin kumotulla asetuksella valtion omistamien rakennusten suojelusta (480/1985). Rakennussuojelulainsäädäntö edellyttää, että tällaisten rakennusten luovutuksista ilmoitetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka on tutkittava tarve antaa uusi suojelupäätös. Usein Senaatti-kiinteistöt on teettänyt merkittävistä kohteista kulttuuriympäristö- tai rakennushistoriaselvityksiä luovutusten ja suojeluratkaisujen tueksi. Luovutuslain mukainen lausuntomenettely on osa toimenpiteiden kokonaisuutta, jossa viranomaiset vaihtavat tietoa keskenään ja valmistelevat luovutuksia. Jatkossakin tärkeää on, että erityisesti rakennussuojelusta päättävät viranomaiset eli kunnat sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset saavat tietoa luovutuslain mukaisista lausunnoista ja itse luovutuksista.

Ministeriön kanta:
Luovutuslain 4 §:n perustelujen (HE 102/2002 vp.) mukaan rakennusten suojeluun liittyvien tavoitteiden toteuttaminen voi olla myös perusteltu syy pitää kiinteistövarallisuus valtion omistuksessa. Useimmiten kulttuurihistorialliset arvot säilyvät parhaiten, kun kohde pidetään entisenlaisessa tai muussa soveltuvassa käytössä. Tämä on tunnistettu valtioneuvoston periaatepäätöksillä hyväksytyissä valtion kiinteistöstrategiassa (2010) ja kulttuuriympäristöstrategiassa (2014). Niistä ilmenevien periaatteiden mukaan kulttuuriperinnön vaaliminen on osa valtion kokonaisetua, joka tulee aina ottaa huomioon valtion kiinteistövarallisuuden omistus- ja omistajahallintajärjestelyissä. Kulttuurihistoriallisesti arvokasta valtion omaisuutta myös vaalitaan ja hoidetaan niin, että se välittää tietoa vastuullisesta ja suunnitelmallisesta omistajuudesta.

3. Lakiehdotuksen muutosesitykset luonnonsuojelun kannalta

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan luonnonsuojelun osalta lausunto luovutettavaksi esitetyn kohteen luonnonsuojelumerkityksestä olisi hankittava edelleen ympäristöministeriöltä. Lausuntokynnystä kuitenkin nostettaisiin siten, että lausuntoa tulisi pyytää ainoastaan silloin, kun etukäteen arvioiden voidaan pitää mahdollisena, että luovuttamisella saattaisi olla erittäin huomattava merkitys luonnonsuojelun kannalta (vrt. lain 4 §:n 2 momentti). Harkinta lausunnon pyytämisestä olisi siten aina tapauskohtaista.

Harkintakynnyksen nostamisen huomattavasta merkityksestä erittäin huomattavaan merkitykseen ennakoidaan olevan omiaan rajoittamaan ns. turhien lausuntopyyntöjen määrää. Harkinta siitä, täyttyykö velvoite 12 §:ssä tarkoitetun lausunnon pyytämiselle, edellyttäisi Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen sekä lausunnonantajien yhteistä ennakoivaa yhteistyötä ennen varsinaisen lausuntopyynnön tekemistä.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan luovutettavalla omaisuudella saattaisi olla erittäin huomattava merkitys luonnonsuojelun kannalta, kun luovutettavalla alueella on Natura 2000 –verkostoon kuuluvia alueita, perustettuja suojelualueita tai valtakunnallisiin suojeluohjelmiin kuuluvia alueita. Se, että alueella olisi kaavaan sisältyviä suojelualueita tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä elinympäristöjä, ei suoraan tarkoittaisi, että kohteella olisi erittäin huomattavaa merkitystä. Lausuntotarpeen arvioinnissa huomioitavia tekijöitä olisivat esimerkiksi suojeltavan alueen tai esiintymän laajuus ja mahdollisuudet estää ja ehkäistä haitalliset vaikutukset toiminnan suuntauksella.

Ministeriön kanta:
Lakiehdotuksen perusteluissa oleva luettelo omaisuudesta, jolla saattaisi olla erittäin huomattava merkitys luonnonsuojelun kannalta, on varsin kattava. Sen lisäksi luovutettavan kohteen luonnonsuojelumerkityksen arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon Euroopan unionin luontodirektiivin liitteen IV (a) mukaiset, niin sanotut tiukasti suojellut lajit ja niiden esiintymät, jotka on suojeltava myös suojelualueiden ulkopuolella. Edustavuudeltaan tai laajuudeltaan erittäin merkittävä esiintymä voi edellyttää suojelualueen perustamista. Tällaiset alueet on tarkoituksenmukaisinta jättää luovuttamatta/rajata luovutuksen ulkopuolelle. Pienialaisten tai merkitykseltään vähäarvoisten esiintymien suojelu voidaan turvata riittävästi maankäytön suunnittelun eli kaavoituksen keinoin. Pitkällä aikavälillä on otettava huomioon se, että suojelun tarpeet ja painotukset saattavat muuttua ilmastomuutoksen tai muiden ympäristömuutosten seurauksena.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan lausuntokynnyksen nostamisella merkittävästä erittäin merkittävään ei voida juurikaan vaikuttaa lausuntopyyntöjen tarpeellisuusharkintaan ja siten ei myöskään niiden määrään. Olennaista on, että luovutettavaksi esitettävistä alueista on olemassa riittävän ajoissa riittävät lähtökohtatiedot niiden luonnonsuojelumerkityksen arvioimiseksi tai että luontoarvojen selvittämiseen on riittävästi aikaa, mikäli niitä ei ole saatavilla. Tämä luo pohjan myös ennakoivalle yhteistyölle, jonka lisäämistä ministeriö kannattaa ja jota jo on tapauskohtaisesti sovellettukin. Tällaisesta menettelystä on sovittu hiljakkoin eri osapuolten kesken mm. Helsingin Isosaaren luovutuksen osalta. Suurin syy lausuntomenettelyn hitauteen on ympäristöhallinnon henkilöstöresurssien riittämättömyys.

4. Muita huomioita lain vaikuttavuudesta ja toimeenpanosta

Jotta edellä todetun lainsäädännön, strategisten periaatteiden ja rakennus- sekä luonnonsuojelutavoitteet toteutuisivat mahdollisimman hyvin, olennaista on kehittää hallituksen esityksessä mainittua ennakoivaa yhteistyötä kiinteistövarallisuuden haltijoiden ja lausunnonantajien välillä. Valtion kiinteistövarallisuuden käytön ennakoitavissa olevia muutoksia olisi hyvä pystyä käsittelemään myös suojeluarvojen kannalta muutoinkin kuin kohdekohtaisesti lausuntomenettelyssä.

Luovutuskynnystä on useissa tapauksissa madallettu siten, että ympäristöministeriön lausuntoon on sisällytetty niin sanottuja luovutusehtoja, jotka on esitetty saatettavaksi luovutuksen vastaanottajan tietoon. Ministeriö halaa kiinnittää valiokunnan huomion

siihen, että luovutuksen ehdot, vaikka ne otettaisiinkin osaksi kauppakirjaa tai muuta luovutusasiakirjaa eivät sido luovutuksen saajatahoa tämä luovuttaessa kohteen eteenpäin.

Senaatti-kiinteistöiltä ympäristöministeriön lausunnon perusteella luonnonsuojeluperustein luovutuksen ulkopuolelle jäävät alueet siirtyvät Metsähallituksen luontopalveluille. Siirtoprosessi on monimutkainen ja hidas sekä vaikeasti seurattavissa. Ministeriö toivoo, että myös tätä prosessia sujuvoitettaisiin vastaisuudessa.