OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys-yksikkö
LsN Jari Salila

4.3.2025

Ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 218/2024 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (jäljempänä lunastuslaki), 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.

1. Uudistuksen tausta

Vuonna 1978 voimaan tulleen lunastuslain korvausperusteet ovat edelleen pitkälti alkuperäisessä muodossaan. Sääntely on rakennettu 1970-luvun arviointioppien ja yhteiskunnallisten arvokäsitysten varaan, ja säännösten perustuslain mukaisuutta on arvioitu tuolloin voimassa olleen Suomen hallitusmuodon (94/1919) ja säätämisajankohtansa oikeuskäsityksen valossa. Lunastuslain voimaantulon jälkeen perusoikeusjärjestelmä ja perustuslaki on uudistettu ja Suomi on sitoutunut erinäisiin pakkolunastukseen vaikutuksensa ulottaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Lunastuslain nykyinen oikeudellinen viitekehys on siten useissa suhteissa toisenlainen kuin lain säätämisajankohtana. Toisaalta lunastuslain säännökset eivät ole estäneet esimerkiksi täyden korvauksen vaatimusta koskevien tulkintojen kehittymistä.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lunastusmenettelyä voidaan käyttää vain sellaisen yhteiskunnan kannalta tärkeäksi arvioidun hankkeen, joka täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen, edistämiseen. Yhteiskunnan muutoksen myötä lunastusmenettelyn käyttöala on laventunut siten että eräisiin hankkeisiin liittyy aiempaa selkeämmin myös taloudellisen hyödyn tavoittelutarkoitus. Maanomistajia edustavat tahot ovat jo pidemmän aikaa kiinnittäneet huomiota tähän kehitykseen ja julkituoneet tyytymättömyytensä lunastuskorvausten suuruuteen.

Käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelu juontuu oikeusministeriössä vuonna 2015 käynnistettyyn selvitystyöhön (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 33/2016). Selvityksessä ehdotettiin lainvalmistelutyön käynnistämistä lunastuslain korvausperusteiden tarkistamiseksi siten että lunastuskorvaus varmuudella täyttäisi kaikissa tapauksissa perustuslaissa edellytetyn täyden korvauksen vaatimuksen. Maanomistajan aseman parantamiseen tähtäävä uudistus on ollut vireillä neljän hallituksen aikana, ja esitys on nyt saatu annettua eduskunnalle. Kyse on oikeudellisesti ja taloudellisesti merkittävästä uudistuksesta, jonka vaikutukset eivät rajoitu yksinomaan lunastusmenettelyyn.

Käsillä olevalla esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus omaisuudensuojan vahvistamisesta lunastusmenettelyssä (”lunastuslain korvausperusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa (OM022:00/2016) hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virkamiestyöryhmän (OM 2019:12) ehdotuksen mukaisesti.”) Esitys toteuttaa osaltaan myös voimansiirtolinjoja koskevaa hallitusohjelman kirjausta (”Lisäksi omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.”).

2. Nykytilaa koskevia huomioita

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen

Täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen on keskeinen tekijä paitsi lunastuslain valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden, myös sen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta. 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.

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.

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, mutta 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.

Asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaaminen

Arvonleikkaussäännöksen soveltamisesta lunastustoimituksissa ei ole saatavissa tilastotietoja. Lunastustoimitukset, joissa arvonleikkaussääntelyn soveltaminen on ylipäätään noussut esille, ovat harvalukuisia. 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.

Omaisuuden pakkolunastukseen kiinteästi liittyvän täyden korvauksen periaatteen on katsottu tarkoittavan lunastettavan omaisuuden haltijan varallisuusaseman säilyttämistä ennallaan lunastuksesta riippumatta. Arvonleikkaussääntely merkitsee poikkeusta yleisistä omaisuuden arvostamisen perusteista. Sääntelyn jännitteiseen suhteeseen hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännökseen (sittemmin perustuslain 15 §) kiinnitettiin huomiota lunastuslakia valmisteltaessa (HE 179/1975 II vp s. 52–54). Hallitus katsoi esityksen käsittelyn edellyttävän perustuslain säätämisjärjestystä nimenomaan arvonleikkaussäännösten vuoksi, koska se ei tältä osin johtaisi täyden korvauksen maksamiseen lunastetusta omaisuudesta. Eduskuntakäsittelyn aikana tehtyjen muutosten myötä esitys katsottiin kuitenkin voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kriittisiä arvioita sen suhteen, toteutuuko valtiosääntöoikeudellisen pakkolunastusvarauman täyden korvauksen vaatimus arvonleikkaustilanteissa. Arvio kytkeytyy vahvasti siihen, mitä omaisuudella lunastuslain puitteissa ymmärretään ja missä laajuudessa kiinteistön mahdolliset käyttömuodot ja viranomaisten suunnitelmiin perustuvat oikeudet ja odotukset katsotaan sisältyvän valtiosääntöoikeudellisen omaisuuskäsitteen piiriin.

3. Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lunastuslain korvausperusteiden muuttamista siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Laista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Lisäksi niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Markkina-arvo kohteenkorvauksen määräämisen perustaksi

Voimassa olevan lain 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. Parhaan ja tuottavimman käytön periaate tarkoittaa, että omaisuuden markkina-arvo voi olla korkeampi kuin omaisuuden arvo arviointiajankohtansa mukaisessa käytössä. 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.

Arvonleikkaussääntelyn kumoaminen

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

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 lunastusyritys 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 pyrittäisiin vahvistamaan omistajan korvausoikeudellista suojaa silloin, kun kysymys on omistajan omana asuntonaan käyttämästä kiinteistöstä taikka ammatinharjoittamisessa välttämättömästä omaisuudesta.

Lunastuskorvaukselle suoritettava korotus

Täyden korvauksen täyttymisen varmistaminen edellyttää korvausperusteiden tarkistamista arvioinnin epätarkkuuteen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Valmistelun kestäessä on esillä ollut erilaisia ratkaisumalleja, joista arviointiopillisesti ja menettelyllisesti selkeimpänä on pidetty lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta. Korotus voidaan sinänsä ajatella toteuttavaksi eri tavoin (esimerkiksi kiinteä korotusprosentti, kohteen mukaan määräytyvä tai lunastustoimikunnan tapauskohtaiseen harkintaan perustuva). Valmistelussa esillä olleista vaihtoehdoista lunastuskorvaukselle suoritettavaa kaavamaista korotusta on pidetty arviointimenettelyn selväpiirteisyyden näkökulmasta parhaana ratkaisuna. Korotus olisi määrättävä kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle, vahingonkorvaukselle korotusta ei määrättäisi.

Korotuksen suuruudeksi esitetään 25%. Kiinteistön arvon määrityksessä arviointimenetelmiin liittyvän tarkkuustason tyypillisenä vaihteluvälinä on pidetty +/-10…+/-20%, eräissä tilanteissa jopa enemmän. Kiinteällä korotuksella ei arviointitarkkuuden vaihteluvälistä johtuen ole mahdollista poistaa arviointiin liittyviä epävarmuuksia kaikissa tilanteissa ilman huomattavaa ylikompensaatiota niissä tilanteissa, joissa arvon määrityksen tarkkuustaso on hyvä. Täyden korvauksen turvaamista koskevat näkökohdat puoltavat 25%:n suuruista korotusta. Korotuksen suuruuteen on vaikuttanut arvio siitä, että ehdotetut muutokset vaikuttavat todennäköisesti myös lunastusmenettelyn ulkopuoliseen kiinteistökauppojen hinnanmuodostukseen ja mahdollisesti myös ostajien ja myyjien myyntikäyttäytymiseen.

4. Eräitä huomioita lausuntopalautteesta

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella, ja annettu lausuntopalaute on koostettu tiivistelmäksi (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2025:6). Suurin osa lausuntopalautteesta kohdistui lunastuskorvaukselle suoritettavaa korotusta koskevaan ehdotukseen, sen tarpeellisuuteen ja välittömiin vaikutuksiin lunastusmenettelyssä ja sopimusperusteisessa maanhankinnassa sekä näistä edelleen aiheutuviin välillisiin vaikutuksiin.

Kaikki lausunnonantajat ovat kannattaneet täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamista. Lähes kaikki asiaan kantaa ottaneet lausunnonantajat pitivät perusteltuna siirtyä omaisuuden arvon määrityksessä kohteen käyvästä arvosta sen markkina-arvoon. Lausunnon antajien arviot sen suhteen, turvaako nykyinen sääntely riittävästi perustuslain 15 §:n 2 §:n pakkolunastusvarauman toteutumisen ja ovatko ehdotetut muutokset tarpeellisia, jakaantuivat kahtaalle.

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 tarpeellisena. Lausunnonantajien mukaan mahdolliset puutteet korvauksen määrässä tulisi ratkaista arviointikäytäntöjä ja säännösten soveltamiskäytäntöjä tarkistamalla. Lausunnonantajat ovat korostaneet korotuksen ulottavan vaikutuksensa laajasti myös lunastusmenettelyn ulkopuolelle sopimusperusteiseen maanhankintaan.

Erityisesti kuntien antamissa lausunnoissa toistuvat arviot ehdotetun korotuksen tarpeettomuudesta tilanteessa, jossa kunta toimii lunastajana, ja korotuksen haitallisista vaikutuksista kuntien maapolitiikan harjoittamiselle ja laajemmin kuntataloudelle. Useissa kuntien lausunnoissa on esitetty kuntien tekemien kiinteistökauppojen hintatason olevan vakiintunut ja eri myyjiä tasapuolisesti kohteleva. Kuntien mukaan niitä koskevaan arvonmääritykseen ei liity lunastusmenettelyssäkään vastaavanlaisia epävarmuustekijöitä kuin muiden hankkeiden osalta.

Kuntien lausunnoissa on kiinnitetty huomiota lunastuskorvaukselle suoritettavan korotuksen kuntien kiinteistökauppojen hintatasoa nostavaan vaikutukseen. Kuntien mukaan kiinteistökaupoissa hintataso tulee todennäköisesti nousemaan ja asettumaan lunastuslain korvausperusteiden määrittelemälle tasolle tai lähelle sitä. Huolena on ollut se, tulkitaanko näin muodostunut hintataso lunastustoimituksessa uudeksi markkinahinnaksi, jolle tulisi määrätä 25%:n korotus.

Kuntien mukaan 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. Kuntien mukaan muutoksella olisi lisäksi haitallisia vaikutuksia erilaisten infrastruktuurihankkeiden, investointihankkeiden ja rakentamishankkeiden käynnistymiseen. Useat kunnat ovat lisäksi kiinnittäneet lausunnoissaan huomiota ehdotuksen suhteeseen valtiontukisääntelyyn ja ehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin yleispiirteisyyteen kuntien osalta.

5. Ehdotettujen muutosten vaikutuksista

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista taloudellisesti merkittävimmät vaikutukset aiheutuisivat lunastuskorvaukselle suoritettavaksi esitetystä korotuksesta. Esityksessä on arvioitu korotuksen vaikutusta lunastusmenettelyssä määrättäviin korvauksiin. Lunastajina toimivat tai lunastajina toimivia edustavat tahot ovat lausuneet käsityksenään, että lunastuslain korvausperusteiden muutosten vaikutukset ulottuisivat pidemmällä aikavälillä lunastusmenettelyn lisäksi täysimääräisesti myös sellaisiin sopimukseen perustuviin oikeustoimiin, joiden kohteena olevat 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. Kiinteistönkauppoihin ja muihin sopimuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin laskennassa on käytetty lunastuslakiin ehdotetun 25 %:n korotusta.

Käytettävissä 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 kiinteistönkauppojen kauppahintoihin ja muiden sopimusten korvauksiin jäisivät todennäköisesti esitettyä pienemmiksi.

Vaikutukset maanomistajan asemaan

Ehdotetut muutokset parantavat maanomistajan asemaa lunastustoimituksissa.
Muutosten vaikutukset yksittäisen maanomistajan kannalta riippuvat lunastuksen kohteesta sekä omistajien ja lunastajien mahdollisista toimintatapojen muutoksista lunastusmenettelyssä. Yleisellä tasolla muutosten voidaan arvioida nostavan myös erilaisten sopimukseen perustuvien omistus/käyttöoikeusjärjestelyiden hintatasoa ja parantavan maanomistajan neuvotteluasemaa suhteessa lunastajiin. Nämä lisäävät lunastusmenettelyn yleistä hyväksyttävyyttä maanomistajien keskuudessa.

Vaikutukset ympäristöministeriön hallinnonalaan

Luonnonsuojelua toteutetaan pääosin erilaisin sopimus- ja tukijärjestelyin, lunastusmenettelyyn turvaudutaan hyvin harvoin. Vanhat suojeluohjelmat pääosin toteutettu ja pääpaino vapaaehtoisissa korvausjärjestelyissä. Lunastuskorvauksia määrätään keskimäärin alle 100.000 euroa vuodessa (vuonna 2024 poikkeuksellisesti noin 1 miljoonaa euroa), kun esimerkiksi vuonna 2023 alueiden hankintaan ja korvauksiin käytettiin yhteensä 28,9 miljoonaa euroa.

Lunastuskorvaukselle suoritettavan korotuksen ei arvioida siirtyvän täysimääräisesti luonnonsuojelua ja rakennussuojelua koskeviin sopimuksiin ja niistä maksettaviin korvauksiin, mutta lainmuutoksen arvioidaan kuitenkin kohdistavan korotuspainetta näihin. Ympäristöministeriön hallinnonalan momentteihin 35.10.63 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot) ja 35.20.64 (Avustukset rakennusperinnön hoitoon) kohdistuisi noin 5,2 miljoonan euron ja 0,4 miljoonan euron laskennallinen menopaine.

Lunastuslain muutokset on tarkoitus toteuttaa valtiontaloudessa kustannusneutraalisti ilman lisämäärärahaa. Määrärahatasoja ei ehdoteta muutettavaksi, eikä esityksellä ole vaikutuksia talousarvioon ja valtiontalouden vuotuisiin menokehyksiin. Maa-alueiden hankintaa ja mahdollisesti erilaisia sopimuksia tehtäisiin jatkossa vähemmän.

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. 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 korvausperusteisiin tehtävät muutokset vaikuttaisivat myös näistä valtiolle mahdollisesti aiheutuviin vastuisiin.

Vaikutukset kuntien maanhankintaan ja kuntatalouteen

Kunnat hankkivat maa-alueita pääasiallisesti yhdyskuntarakentamista ja kaavojen toteuttamista varten. Kuntien yhdyskuntarakentamista palveleva maanhankinta perustuu lähes kokonaisuudessaan kiinteistönkauppoihin 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.

Kuntien investoinnit maa- ja vesialueisiin vaihtelevat suuresti. Vuosina 2019-2023 kuntien investointimenot ovat vaihdelleet 115 ja 246 miljoonan euron välillä. Esityksessä kuntien yhteenlasketun maanhankinnan keskimääräiseksi vuotuiseksi laajuudeksi on arvioitu 162,9 miljoonaa euroa. Jos lunastuskorvaukselle suoritettava 25 %:n korotus siirtyisi täysimääräisesti myös vapaaehtoiseen maanhankintaan, tarkoittaisi tämä 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.

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. 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.

Useat kunnat ovat ehdotuksesta antamissaan lausunnoissa, että ehdotetut muutokset lisäisivät hallinnollisesti hitaamman ja kustannuksiltaan raskaamman lunastusmenettelyn käyttöä kuntien maanhankinnassa. Esityksessä on sinänsä tunnistettu ehdotettujen muutosten saattavan lisätä lunastusmenettelyn käyttöä, mutta eri tahojen arviot menettelytapojen muutoksen intensiteetistä vaihtelevat. Osa kunnista on katsonut ehdotettujen muutosten lopettavan vapaaehtoisen maanhankinnan kokonaan, kun taas osa muista lausunnonantajista on arvioinut sopimukseen perustuvan kaupankäynnin jatkuvan pääsääntöisesti nykyisenlaisena.

Maanhankinnan hidastumisella voi olla vaikutusta maankäytön suunnittelun käynnistymiseen ja etenemiseen, joka puolestaan saattaa vaikuttaa edelleen tonttimaan saatavuuteen ja hinnoitteluun. Muutoksella saattaa olla vaikutuksia asuin-, teollisuus- ja liikerakentamishankkeiden sekä mahdollisesti erilaisten investointihankkeiden käynnistymiseen.