

EDUSKUNNAN
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Helsingissä

20 päivänä lokakuuta 1992

Lausunto n:o 6

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä syyskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 120 ulkomaalaisten yritysostojen ja kiinteistönhankintaa koskevaksi lainsäädännöksi lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kauppa- ja teollisuusministeri Pekka Tuomisto ja hallitusneuvos Rauno Vanhanen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Pekka Kangas ympäristöministeriöstä, hallintoneuvos Sakari Sippola korkeimasta hallinto-oikeudesta, osastopäällikkö Esko Rannikko Turun ja Porin läänin lääninhallituksesta, apulaisosastopäällikkö Leena Karessuo Suomen Kunnallislitosta, edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia, apulaisosastopäällikkö Pertti Meurman Suomen Kaupunkiliitosta, osastonjohtaja Markku Tornberg Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitosta, lakimies Erja Hurttanainen Suomen maakuntien liitosta ja pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta.

Ympäristövaliokunta rajoittuu lausunnoissaan tarkastelemaan hallituksen esityksen toista lakiehdotusta lähinnä rantojen suojelun kannalta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksellä ulkomaalaisten yritysostojen ja kiinteistönhankintaa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan kumottavaksi vuoden 1939 ns. rajoituslaki, jolla on rajoitettu ulkomaalaisten oikeutta omistaa yritysomaisuutta ja maata Suomessa. Tämä merkitsee, että meillä luovuttaisiin siitä yleisestä vaatimuksesta, jonka mukaan ulkomaalainen voi hankkia kiinteää omaisuutta Suomessa vain valtioneuvoston luvalla. Kumottavaksi ehdotetun lain tilalle ehdo-

tetaan säädettäväksi kaksi uutta lakia, joista ensimmäinen koskisi yritysostojen seurantaan ja toinen kiinteistönhankintojen valvontaa.

Rantojen suojelun kannalta keskeisessä asemassa on ehdotus laiksi ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvonnasta. Lakiehdotuksessa ehdotetaan käytettäväksi hyväksi ETA-sopimuksen mukaista mahdollisuutta rajoittaa vapaa-ajan asuntojen ulkomaalaisomistusta.

Lakiehdotuksen mukaan ulkomailla asuva tarvitsisi kiinteistön sijaintipaikan lääninhallituksen luvan hankkiessaan kiinteistön, joka on ilmeisesti tarkoitettu käytettäväksi vapaa-ajan asumiseen tai virkistykseen. Luvanhakuvollisuus koskisi myös ulkomaista yhteisöä ja säätiötä samoin kuin ulkomailla asuvien määräysvallassa olevaa suomalaista yhteisöä.

Valiokunnan kannanotot

Ympäristövaliokunta totesi jo EY-jäsenyyden vaikutuksista ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (lausunto n:o 1/1992 vp), että ETA-sopimukseen perustuva kiinteistöjen hankintarajoitusten poistaminen ulkomaalaisilta tulee lisäämään paineita loma-asuntojen hankintaan. Lisäkysynnän voidaan olettaa suuntautuvan luontomme ja ympäristömme kannalta arimmille alueille, erityisesti saaristoon ja tunturialueille.

Lisääntynyt kysyntä saattaa vaikeuttaa ympäristöllisten maankäyttötavoitteiden toteuttamista Suomessa. Tämä johtuu siitä, että meillä maanomistukseen liittyy laajempia oikeuksia ympäristön muuttamiseen kuin missään muussa Euroopan maassa. Tärkein tällainen oikeus on ns. perusrakentamisoikeus, jonka perusteella on muun muassa mahdollista rakentaa loma-asuntoja rannoille. Jos perusrakentamisoikeutta rajoitetaan esimerkiksi seutu- tai yleiskaavalla, on maanomistajalle maksettava korvaus käyvän

arvon perusteella. Kun ainakaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa korvausten suorittamiseen ei ole kunnilla eikä valtiolla mahdollisuuksia, rantojen suojelun toteuttaminen voi vaikeutua.

Hallituksen esityksessä on ulkomaalaisomistuksen vapauttamisesta mahdollisesti aiheutuvia haittoja pyritty poistamaan luvanvaraistamalla vapaa-ajan kiinteistöjen hankkiminen. Ehdotettuun lupajärjestelmään sisältyy kuitenkin valio-kunnan mielestä joitakin ongelmia.

Kiinteistönhankintojen valvontaa koskevan lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan ulkomailla asuvan velvollisuus hakea lupaa vapaa-ajan asumiseen tai virkistykseen käytettävän kiinteistön hankintaan ei koske elinkeinotoimintaa. Jos ulkomailla asuva aikoo hankkimallaan kiinteistöllä harjoittaa esimerkiksi hotelli- ja ravintolatoimintaa tai omistamiensa vapaa-ajan asuntojen vuokraamista siten, että toimintaa voidaan pitää elinkeinonharjoittamisena, kiinteistön hankintaan ei siis tarvittaisi lupaa. Näissäkin tapauksissa tosin voidaan kaavoituksella ja rakennuslupaharkinnalla ohjata rakentamista.

Elinkeinotoiminnan määrittely saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia. Valiokunta korostaa hallituksen esityksen perustelujen mainintaa, että luvanvaraisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, minkälainen hankitun kiinteistön lopullinen käyttö ilmeisesti tulisi olemaan. Jos esimerkiksi rakentamattoman maa-alueen on hankkinut ulkomailla asuvana pidettävä rakennusliike siinä tarkoituksessa, että se rakentaa tai rakennuttaa kiinteistölle loma-asuntoja, jotka sitten myydään yksityisten henkilöiden vapaa-ajan asunnoiksi, kiinteistöä pidettäisiin vapaa-ajan asunnoksi tarkoitettuna. Rakennusliikkeen suorittama rakentamattoman maa-alueen hankinta olisi silloin luvanvarainen. Sellaisten maa-alueiden hankkiminen sijoitustoimintana, joiden lopullinen käyttötarkoitus on vapaa-ajan asuminen tai virkistyskäyttö, on siis selvästi katsottava toiminnaksi, johon on haettava lupa, vaikka on kysymys elinkeinotoiminnasta. Jos sen sijaan yritys itse aikoo harjoittaa alueella pysyvää elinkeinotoimintaa kuten lomamökkien vuokrausta, lupaa ei tarvita.

Ympäristövaliokunta esittääkin lakivaliokunnalle,

että se mietinnössään kiinnittäisi huomiota elinkeinotoiminnan määrittelyyn lain tulkinnan kannalta niin, että maanhankinta elinkeinotoimintaan edellisessä

kappaleessa määritellyllä tavalla on luvanvaraista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lupaharkinnasta. Sen mukaan lupa voidaan myöntää, paitsi milloin ulkomailla asuvien kiinteistönhankintojen kasvusta aiheutuva kiinteistöjen hintojen kohoaminen uhkaa heikentää Suomessa asuvien mahdollisuuksia hankkia kyseisellä alueella vapaa-ajan kiinteistöjä taikka milloin kiinteistön käyttäminen rakentamiseen vaikeuttaa kaavoituksen tai valtakunnallisen suojeluohjelman toteuttamista tai haittaa muuta tärkeää yleistä etua.

Valiokunta pitää tärkeänä, että luvan myöntämisen esteenä pidetään hallituksen esittämällä tavalla kiinteistöjen hintojen kohoamisen uhkaa. Tämän säännöksen soveltamisen lähtökohdana tulee olla kuntaa laajemman alueen yleinen kiinteistöjen hintatason kehitys, eivät yksittäiset kiinteistökaupat. Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan ympäristöministeriön tehtävä on seurata ulkomaalaisten kiinteistönhankintoja. Valiokunta pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö seuraa myös kiinteistöjen hintojen kehitystä ja tiedottaa hintatason muutoksesta lupaviranomaiselle.

Kaavoituksen toteuttamista vaikeuttava rakentaminen kiinteistönhankintaluvan epäämisperusteena on valiokunnan mielestä jossain määrin ongelmallinen. Rakennuslaissa säädettyihin kaavoihin liittyy joko ehdollinen tai ehdoton rakentamisrajoitus. Viimeksi mainittu estää vahvistetun kaavan vastaisen rakentamisen ilman erikseen myönnettyä poikkeuslupaa. Poikkeuslupa voidaan evätä, jos rakentaminen tuottaa huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle. Tällaisissa tapauksissa sama viranomaisla saattaa joutua harkitsemaan lähes samat edellytykset kahteen kertaan. Ehdollinen rakentamisrajoitus, joka liittyy seutu- ja yleiskaavoihin, merkitsee, että maanomistajalla on haja-asutusalueella oikeus saada joko rakennuslupa tai rahakorvaus rakennusoikeuden menettämisestä aiheutuvasta haitasta.

Ympäristövaliokunta esittääkin lakivaliokunnalle,

että se harkitsisi, olisiko aiheellista poistaa kaavoituksen vaikeuttamista koskeva kohta 5 §:n 2 momentista nimenomaisesti mainittuna luvan epäämisperusteena, sillä kaavoituksen toteuttamiseen liittyvät seikat voitaneen tarvittaessa

ottaa huomioon arvioitaessa, aiheutuuko kiinteistön hankkimisesta haittaa muulle tärkeälle yleiselle edulle.

Ongelmia liittyy myös valtakunnallisten suojeluohjelmien asettamiseen luvan epäämisperusteeksi. Suojeluohjelmat eivät nykyisin perustu mihinkään laintasoiseen säädökseen, eikä niillä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia. Myöskään kuulemis- taikka muusta menettelystä päätöksiä annettaessa ei ole säännöksiä. Suojeluohjelmat ovat pääasialliselta luonteeltaan valtioneuvoston sille kuuluvan yleistoimivallan perusteella tekemiä poliittisia päätöksiä siitä, missä laajuudessa suojelu on tarkoituksenmukaista. Ehdotettu järjestely, jossa kiinteistön sijainti suojeluohjelman alueella olisi suoraan oikeudellisenä esteenä kiinteistön hankintaluvan myöntämiselle, korottaisi valtioneuvoston poliittiset päätökset oikeusnormien asemaan, mitä valio-kunta pitää kysymyksenalaisena.

Valiokunta pitää kuitenkin varsin tärkeänä, että lupaharkinnassa otetaan huomioon niin luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen kuin ylipäänsä luonnon arvojen säilyttäminen. Siksi valiokunta ei pidä perusteltuna kyseisen kohdan kokonaan poistamista laista ja luonnonsuojeluun liittyvien näkökohtien jättämistä yleiselle edulle aiheutuvaa haittaa koskevan perusteen varaan. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa lakivaliokunnalle,

että se harkitsisi 5 §:n 2 momentin muuttamista siten, että suoran viittauksen sijasta valtakunnallisiin suojeluohjelmiin säännöksen loppuun lisättäisiin ”... taikka haittaa *luonnonsuojelullista tai* muuta tärkeää yleistä etua”.

Momentin perustelujen mukaan muusta tärkeästä yleisestä edusta olisi kysymys myös esimerkiksi silloin, kun hankinnan kohteena olevala alueella on huomattavaa merkitystä jokamiehen oikeuksien käyttämiselle tai muuten yleisen virkistyskäytön kannalta. Lupa evättäisiin esimerkiksi, jos hankittua rantakiinteistöä on voitu käyttää niin sanottuna luonnonsatamana, ja tällainen käyttö hankinnan seurauksena estyisi tai kohtuuttomasti vaikeutuisi.

Valiokunta korostaa jokamiehen oikeuksien merkitystä ja katsoo,

että ulkomaalaiselle kiinteistön hankkijalle on selvitettävä tätä suomalaista

maan tapana olevaa yleistä oikeusperiaatetta, ja että kiinteistön hankintaluvan tulee sisältää tieto jokamiehen oikeuksista.

Luvan kiinteistön hankintaan ulkomailla asuvalle myöntää ehdotuksen mukaan lääninhallitus. Kunnissa on kuitenkin valiokunnan mielestä asiantuntemusta arvioida lakiehdotuksen tarkoittamaa kiinteistön käyttötarkoitusta, kiinteistöjen hintatasoa ja jokamiehen oikeuksien toteutumista. Kuntien asiantuntemusta tulisi voida käyttää hyväksi lain soveltamisessa. Lääninhallitus on silti perusteltua syytä säilyttää hallituksen esityksen mukaisesti lupaviranomaisena, sillä lupa-asoiden ratkaisemisen tulee kuulua taholle, jolla ei ole omia taloudellisia etuja valvottavanaan. Kuntien ja lääninhallitusten tarpeellisen yhteistyön toteuttamiseksi ympäristövaliokunta esittää lakivaliokunnalle,

että se harkitsisi, olisiko lääninhallituksille asetettava lausunnonhankkimisvelvollisuus asianomaisilta kunnilta kiinteistöjen hankintalupa-asoiden käsitelyssä.

Kokonaisuutena vapaa-ajan asumiseen ja virkistykseen tarkoitettua kiinteistön hankintalupaa koskeva 5 § on ympäristövaliokunnan mielestä tulkinnanvarainen ja vaikeasti sovellettava. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei lain soveltaminen johda sellaiseen menettelyyn, joka tosiasialisesti estäisi ulkomaalaisten mahdollisuudet hankkia omistukseensa vapaa-ajan asumiseen tai virkistyskäyttöön tarkoitettuja kiinteistöjä. Valiokunta ei näe esteitä ulkomaalaisten omistukselle, kun kysymyksessä eivät ole luontomme ja ympäristömme kannalta herkkimmät alueet.

Ympäristönsuojelun kannalta olennaisia ovat maankäytön ohjauskeinot, ei se, kuka maan omistaa. Vapaa-ajan kiinteistöjen hankinnan luvanvaraistaminen ei sellaisenaan luokaan valiokunnan mielestä riittäviä keinoja rantojen suojeluun. Lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä, jolla ohjataan maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta. Nämä säännökset eivät kuitenkaan kuulu ulkomaalaisten omistusoikeutta koskevaan lainsäädäntöön.

Koska rantojen merkitys luonnonsuojelulle ja luonnon virkistyskäytölle on suuri, pitää ympäristövaliokunta välttämättömänä, että maankäytön ohjausjärjestelmä, joka sisältää myös rantarakentamisen ohjauksen, uudistetaan kii-

reellisesti. Valiokunta viittaa aiemmin mainittuun EY-lausuntoon, jossa jo edellytettiin selvittäväksi, onko Suomessa tarkoituksenmukaista säätää yleinen ranta-alueita koskeva laki vai Tanskan tapaan säätää luvanvaraiseksi muiden kuin pysyvästi maassa asuvien oikeus omistaa vapaa-ajan kiinteistöjä vaiko säännellä muiden kuin pysyvästi maassa asuvien omistuksessa olevien rakentamattomien ranta-alueiden maankäyttöä vai säilyttää rantarakentamisen ohjaus kuntien vallassa. Ympäristövaliokunta esittääkin lakivaliokunnalle,

että se ottaisi mietintöönsä toivomuksen, että hallitus kiireellisesti valmistelee ja antaa eduskunnalle esityksen maankäytön ohjausjärjestelmän uudistamisesta.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että lakivaliokunta ottaisi mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Hautala,

Jääskeläinen, Kautto, Korkea-aho, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Särkijärvi, Takala, Virrankoski ja Vuorensola.

Eriävä mielipide

Emme voi yhtyä ympäristövaliokunnan enemmistön kantaan hallituksen esityksestä n:o 120 lakivaliokunnalle annetussa lausunnossa seuraavissa kohdissa.

Ympäristönsuojelun kannalta on tärkeää, että yhteiskunnalla on käytössään maankäytön ohjauskeinoja, kun ulkomaalaisomistus vapautetaan. Valiokunnan olisi ensiksikin mielestämme pitänyt lausua kantanaan, että valtion on turvattava valtioneuvoston periaatepäätöksiin suojeltavien rantojen ja aarnimetsien sekä luonnon- ja maisemansuojelualueiden hankinnan rahoitus niin, että suojeltavat alueet saadaan valtion omistukseen mahdollisimman suuressa määrin ja että myös muita kuin jo valtion omistuksessa olevia maita voitaisiin suojella.

ETA-sopimuksen mukaan koti- ja ulkomaisia omistajia ei saa asettaa erilaiseen asemaan silloin, kun ne harjoittavat elinkeinotoimintaa. Jos halutaan rajoituksia tai maankäytön ohjausta, on niitä määrättävä yhtä lailla kaikille omistajille.

Maankäyttöä voidaan säännellä kaavoitusratkaisuin ja käyttörajoituksin, jotka eivät välittömästi liity hallituksen esitykseen n:o 120. Suomen maankäyttölainsäädäntö on saatettava vastaamaan yleiseurooppalaista käytäntöä. Vapaita rantoja on Etelä-Suomessa jäljellä hyvin vähän.

Pienikin kysynnän lisäys saa aikaan sen, että loputkin on myyty ja rakennettu.

Sen takia valiokunnan olisi tullut hyväksyä lausuntonsa perusteluissa lausuma, jonka mukaan

valiokunta edellyttää, että hallitus tuo eduskunnalle ensi tilassa esityksen, jonka avulla rantoja suojellaan koti- ja ulkomaiselta rantarakentamiselta.

Emme myöskään hyväksy, että valiokunnan enemmistö lievensi hallituksen esitystä ehdottamalla harkittavaksi, "olisiko aiheellista poistaa kaavoituksen vaikeuttamista koskeva kohta 5 §:n 2 momentista luvan epäämisperusteena". Tällä heikennetään yhteiskunnan mahdollisuutta valvoa kansalaisten yhteistä etua ja ympäristönsuojelua.

Koska rantalakia tai vastaavaa ei nyt esitetä säädettäväksi eikä sellaista ole odotettavissa vuoden 1993 alkuun mennessä, ulkomaalaisomistuksen vapauttamisessa tulisi edetä varovasti. Lakiesityksestä tulee poistaa mahdollisuus kiertää sen tarkoituksiperiä esimerkiksi muodostamalla sekayhtiöitä.

Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi sekayhtiöt, joista ulkomaalaiset omistavat esimer-

kiksi 49 prosenttia, eivät tarvitsisi lupaa lainkaan. Lain tarkoituksiperät on helppo kiertää sekayhtiöitä muodostamalla. Tämän vuoksi onkin Tanskassa kaikki yhtiöt, myös täysin tanskalaiset, saatettu lupavelvollisuuden piiriin (ks. Tanskan kesämökkilaki, 8 §). Tämä on täysin ETA-sopimuksen mukaista ja jo vuosikausia voimassa ollut järjestely. Ainakin Norja, mahdollisesti Ruotsi, aikovat seurata Tanskan esimerkkiä.

Suomessa ulkomaalaisomistuksen paine rantoja kohtaan saattaa olla paljon suurempi kuin Norjassa ja Ruotsissa, koska Suomi on ainoa maa Euroopassa, jossa rannan voi rakentaa ja sulkea muilta yksityiskäyttöön. Vaikka rantapalstojen hinnat ovatkin korkeita, ovat monet valmiita maksamaan tällaisesta edusta. Ranta on edullinen ja varma sijoituskohte yhtiöille. Houkuttelevuutta lisäävät suomalaiset rakennussäädökset, jotka antavat huomattavat perusrakennusoikeudet haja-asutusalueilla ja joiden mukaan rakennusluvan epääminen on korvattava maanomistajalle.

Mielestämme valiokunnan olisi tullut lausunossaan esittää,

että lakivaliokunta harkitsisi lakiesityksen 5 §:n 1 momentin muuttamista siten, että ensimmäisen virkkeen jälkeen lisätään uusi virke: ”Jos kiinteistöön kuu-

luu alueita enintään sadan metrin etäisyydellä keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta, koskee lupavelvollisuus myös suomalaista ja muuta kuin toisessa pykälässä tarkoitettua ulkomaista yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä, säätiötä ja muuta niihin verrattavaa yhteisöä.”

Johdonmukaisesti olisi harkittava myös lakiehdotuksen nimikkeen muuttamista muotoon ”Laki ulkomailla asuvien ja yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvonnasta”.

Yhtiöiden lupavelvollisuus ranta-alueilla ei merkitse kieltoa saada ostaa rantaa. Lupa voidaan myöntää kaikissa muissa paitsi 5 §:n 2 momentin tarkoittamissa tapauksissa. Suomalaiset voivat lisäksi yksityishenkilöinä toteuttaa sellaisen hankkeen, jolta lupa on evätty. Näin ollen yhtiöiden lupavelvollisuus merkitsee lähinnä sitä, että niiden rantarakentamishankkeita voidaan paremmin seurata ja että niihin voidaan tarvittaessa puuttua.

Jos rantakysymys ratkaistaan myöhemmin maankäytön ohjausta muuttamalla tai jos kysyntä ulkomailta jää vaatimattomaksi, on hankintarajoitukset helppo purkaa. Sen sijaan niiden tiukentaminen ETA-sopimuksen ollessa voimassa on mahdotonta. Siksi nyt tehtävä ratkaisu on äärimmäisen tärkeä.

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 1992

Heidi Hautala
Jukka Roos

Riitta Myller

Esko Seppänen
Maija Rask

