

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter och till lagar som har samband med den

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter och till lagar som har samband med den (RP 218/2024 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- överinspektör Johanna Juvonen, arbets- och näringsministeriet
- utvecklingschef Tiina Hartman, Finlands Kommunförbund
- ledande jurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- äldre sakkunnig Mikko Kuoppala, Fingrid Abp
- expert Annina Alasaari, Finsk Energiindustri rf
- intressebevakningsdirektör Matias Ollila, Finlands förnybara rf
- professor Martti Häkkänen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors stad
- De sex största städerna
- Tammerfors stad
- Gasgrid Finland Oy
- Finlands näringsliv rf
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Jordägarnas Förbund
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Syftet med propositionen är att ändra lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (nedan *inlösningslagen*) så att den tryggar ställningen för innehavaren av egendom som är föremål för inlösen och säkerställer att grundlagens krav på full ersättning uppfylls. De föreslagna lagändringarna genomför samtidigt regeringsprogrammets mål om att stärka egendomsskyddet i anslutning till inlösningsförfarandet och även målet om att höja ersättningarna vid inlösen av mark för kraftledning.

Ersättningsgrunderna enligt den nuvarande inlösningslagen har inte förändrats nämnvärt sedan 1978 då lagen trädde i kraft. Den rättsliga referensramen för inlösningslagen har emellertid ändrats på många sätt sedan lagen stiftades, bland annat till följd av grundlagsreformen och reformen av systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna samt internationella avtal om tvångsinlösen som är bindande för Finland. Å andra sidan har bestämmelserna i inlösningslagen inte hindrat utvecklingen av tolkningar gällande kravet på full ersättning.

Inlösningsförfarande kan användas för att främja ett projekt som är betydande för samhället och som tillgodoser ett allmänt behov. Samhällsutvecklingen har lett till att användningsområdet för inlösningsförfarandet har utvidgats så att vissa projekt tydligare än tidigare också eftersträvar att uppnå särskild ekonomisk nytta. I och med denna utveckling har markägarna framfört sitt missnöje med nivån på inlösningsersättningarna.

Bedömning av de viktigaste förslagen

Marknadsvärdet och kravet på full ersättning

Den mest centrala av ersättningsbestämmelserna i inlösningslagen är bestämmelsen om ersättning för föremål i lagens 30 §. Regeringen föreslår att ersättningsgrunderna i lagen ändras så att full ersättning som motsvarar egendomens marknadsvärde i stället för gängse värde ska bestämmas för den egendom som inlöses. Det gängse värdet har ansetts vara ett ålderdomligt mål: målet för bestämmande av föremålets värde vid överlåtelse av fastighet är enligt fastighetsvärderingsläran och de internationella värderingsstandarderna numera föremålets marknadsvärde.

Ekonomiutskottet anser att kravet på full ersättning är väsentligt med tanke på inlösningslagens samhälleliga acceptans. Utskottet betonar också att bedömningen av ersättning alltid är förenad med osäkerhet och att den risk som är kopplad till genomförandet av full ersättning inte kan läggas på ägaren, utan ansvaret ska ligga på inlösaren.

Utskottet påpekar att det marknadsvärde som avses i 30 § i inlösningslagen i praktiken får sitt rättsliga innehåll vid tillämpningen av värderingsmetoderna. Även om det inte finns bestämmelser på lagnivå om värderingsmetoderna, ska den övriga rättsliga informationen om dem vara tillräckligt tydlig. Ekonomiutskottet fäster till denna del särskild uppmärksamhet vid motiveringen till de nu föreslagna bestämmelserna. Det väsentliga är framför allt hur man väljer mellan olika

Utlåtande EkUU 7/2025 rd

värderingsmetoder. Enligt propositionsmotiven ska metoden i varje enskilt fall väljas så att den mest tillförlitligt leder till ett marknadsvärde som garanterar full ersättning.

Valet av värderingsmetod är förenat med ett betydande rättsskyddsintresse i fråga om föremålet för inlösen. Ekonomiutskottet instämmer i den bedömning som sakkunniga framfört om att bestämmelsen bör tolkas så att i en situation där egendomens värde kan bestämmas på ett tillförlitligt sätt med olika metoder ska den metod väljas som leder till det högsta värdet. Utskottet föreslår att jord- och skogsbruksutskottet preciserar detta i sitt betänkande.

Ekonomiutskottet fäster också uppmärksamhet vid det som sägs i propositionsmotiven om skogsområden. Om ett skogsområde är föremål för inlösen kan värdet bestämmas med summavärdesmetoden utgående från skogsuppgifterna om objektet, framgår det av propositionen. Även om nämnda motivering motsvarar rådande praxis, får den enligt ekonomiutskottet inte begränsa valet av värderingsmetod, utan också andra värderingsmetoder kan komma på fråga.

Utskottet fäster också särskild uppmärksamhet vid det prejudikat som högsta domstolen nyligen meddelat (HD 2025:19) och där högsta domstolen ansåg att ett skogsskifte på basis av en radiomast som tidigare varit placerad på området och ett tidigare legoavtal som gällde radiomasten hade ett sådant särskilt värde som översteg det uppskattade priset på skogsbruksmark. Högsta domstolen ansåg att uppskattningen av ersättningen för föremålet inte kunde grundas på uppgifter som gällde priset på skogsbruksmark. Värderingen grundades på avkastningsvärdet och vid bedömningen av värdet beaktades det tidigare legoavtalet.

Ekonomiutskottet noterar dessutom att justitieministeriet har inlett ett separat utredningsprojekt om inlösning ersättningar vid byggande av elledningar. I projektet granskas både ersättningarna som betalas för skogsområden och hur nyttan av det projekt som ligger till grund för inlösen ska tas i beaktande i ersättningen. Den förhöjning på 25 procent som enligt förslaget ska betalas på inlösning ersättning gäller också ersättningar som betalas för inlösen av mark för kraftledningsprojekt. Sådana projekt är emellertid också förenade med separata utredningsbehov i fråga om bestämmandet av värdet och ersättningar som betalas för skogsmark. Dessutom granskas det i en separat utredning hur nyttan för den som bygger en ellinje kan beaktas i inlösning ersättningarna. Regeringen bör påskynda utredningsprojektet om de ersättningar som ska betalas vid inlösning projekt som gäller elledningar.

Förhöjningen som betalas på inlösning ersättningen

Det föreslås en förhöjning med 25 procent på inlösning ersättningen. Syftet med förslaget är att hantera riskerna med inexakthet vid värderingen och säkerställa att principen om full ersättning följs. Den föreslagna ersättningsnivån baserar sig på variationsintervallet i värderingsmetodernas noggrannhetsnivå. Utskottet anser att förslaget är befogat. Utgångspunkten för förslaget är ägarens rättsskydd och därför är det motiverat att inlösaren ska bära risken för osäkerheten vid bedömningen. En motsvarande fast procentuell höjning har tidigare genomförts till exempel i Sverige. Utöver de grunder som anges i propositionen är förslaget också motiverat med tanke på att en ägare vars egendom blir föremål för tvångsinlösen blir tvungen att avstå från sin egendom och kan inte påverka den optimala tidpunkten för inlösen av egendomen till exempel med tanke på marknadsläget. Dessutom genomförs tvångsinlösningar också för kommersiella ändamål. Vid ut-

Utlåtande EkUU 7/2025 rd

skottets sakkunnigutfrågning har det också riktats kritik mot förslaget. Sakkunniga har lyft fram att förslaget kan leda till att priserna för fastighetsaffärer stiger och eventuellt fortsätter stiga. Det bör emellertid påpekas att exempelvis den höjning på 25 procent som betalas på inlösningsersättningarna i Sverige inte har höjt kostnaderna för kommunernas markförvärv i motsvarande grad.

Sakkunnigas åsikter om den föreslagna höjningens förhållande till EU:s regler om statligt stöd gick delvis isär. Det handlar å ena sidan om huruvida inlösningsersättningen kan anses vara förbjudet statligt stöd. Frågan behandlas också i propositionen. I propositionen hänvisas det också till kommissionens meddelande om statligt stöd (2016/C 262/01, punkt 71), där kommissionen har ansett att inlösningsersättningar inte är ett sådant stöd som avses i artikel 107.1 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Därmed ska sådan ersättning som bestämts i enlighet med inlösningslagen inte anses vara förbjudet statligt stöd.

Å andra sidan har inlösningslagen också konsekvenser för kommunernas avtalsbaserade markförvärv. I propositionen bedöms därför frågan om en eventuell prishöjning i en situation där en fastighet byter ägare genom köp istället för genom inlösen kan anses vara ett förbjudet statligt stöd. Överlåtelser som bygger på marknadsvillkor anses i princip inte innehålla förbjudet statligt stöd. I propositionen sägs det att enligt förhandsuppskattningarna kan en fastighetsaffär inte anses omfatta förbjudet statligt stöd, om köpeskillingen för föremålet och annat vederlag inte överstiger den nivå på ersättningsgrunderna som definierats i inlösningslagen och villkoren i affären uppfyller kravet på att olika instanser ska behandlas jämnt.

Å andra sidan konstateras det också i propositionen att bedömningen av om en rättshandling beaktar innehållet i regleringen om statligt stöd sker accentuerat specifikt separat för varje fall och en fullt jämförbar situation som den som nu diskuteras har inte bedömts av kommissionen eller EU-domstolen. Enligt de uppgifter som ekonomiutskottet fått stämmer de bedömningar av statligt stöd som gjorts i samband med motsvarande höjning av inlösningsersättningen i Sverige samt de rättsvetenskapliga bedömningar som senare offentliggjorts i frågan överens med riktlinjerna i propositionen.

Upphävande av bestämmelserna om värdenedsättning

Det föreslår att inlösningslagens bestämmelser om värdenedsättning till följd av detaljplanering ska upphävas. Bestämmelserna om värdenedsättning har utgjort en del av kommunernas markpolitiska instrument och har bidragit till att kommunerna förmånligare kunnat skaffa mark för samhällsbyggande och på så sätt även för bostadsbyggande och andra användningsändamål.

Bestämmelserna om värdenedsättning har inneburit ett undantag från de allmänna principerna för värdering av föremålet för inlösen och medfört att den värdestegring som följer av planläggningen styrs till kommunerna. Lagstiftningen har kritiserats också med avseende på om det konstitutionella kravet på full ersättning uppfylls vid värdenedsättningar. Ekonomiutskottet anser att det är motiverat att häva bestämmelserna om värdenedsättning också med tanke på marknadens funktion och den ekonomiska dynamiken. Utskottet anser att hävandet av bestämmelserna för sin del kan öka omsättningen av markområden och öka andelen områden som kan användas för byggande.

Utlåtande EkUU 7/2025 rd

Konsekvenser för investeringar

Sakkunniga har också uttryckt oro över vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har för investeringar i infrastrukturprojekt och i synnerhet för investeringar i en ren omställning. Elnäten har en central roll i projekt för ren energi och elektrifieringen av samhället samt för att möjliggöra utsläppsminskningar och nya investeringar i industri, trafik och uppvärmning. Det innebär att det under de närmaste åren finns ett behov av att stärka och komplettera det nuvarande stamnätet och distributionsnäten.

Ersättningsärenden som gäller elledningar på 400 och 110 kilovolt avgörs så gott som utan undantag genom inlösningsförrättning. Ledningar som hör till låg- och medelspänningsnätet (0,4 kV och 20 kV) placeras huvudsakligen utifrån ett avtal mellan distributionsnätverket och markägaren. Det genomsnittliga beloppet av de inlösningsersättningar som bestämts mellan åren 2019 och 2023 uppgår till cirka 2,2 miljoner euro. Den föreslagna höjningen på 25 procent skulle höja det ersättningsbeloppet med cirka 0,5 miljoner euro. Om höjningen överförs fullt ut också till frivilliga markanvändningsavtal och det inte sker nämnvärda ändringar i de totala investeringarna, innebär ändringen dessutom ett höjningstryck motsvarande cirka 3 miljoner euro per år för distributionsnätsbolagen. Ändringarna uppskattas öka trycket på stamnätsbolaget att höja stamnätsavgifterna samt trycket på distributionsnätsbolagen att höja överföringspriserna.

Sakkunniga har påpekat att en höjning av inlösningsersättningarna kan göra inlösningsförrättningen till ett primärt sätt för markägaren att bland annat avtala om placering av anslutningar till nät som är centrala för investeringsprojekt som främjar den gröna omställningen, vilket leder till att de myndighetskostnader och andra administrativa kostnader som hänför sig till själva inlösningsprocessen stiger och processerna drar ut på tiden. Inlösningslagen och de förfaranden som hänför sig till den har i vilket fall som helst en central ställning med tanke på en ren omställning, eftersom det till exempel i princip inte är möjligt att utan inlösningsförfarande genomföra sådana stora, bandliknande projekt i anslutning till utbyggnaden av elnätet där områdena som berörs hör till flera olika fastigheter. Detta framhäver vikten av väl fungerande myndighetsförfaranden och att det finns tillräckliga resurser för dem. På så sätt kan man undvika att investeringar uteblir på grund av långsamma förfaranden.

Högre ersättningsnivåer har inte bara följder för energiöverföringsprojekt utan också för kostnaderna för andra infrastrukturprojekt, såsom landsvägar och järnvägar. Det beräknas att det till kommunikationsministeriets förvaltningsområde i relation till budgeten för 2024 riktas ett tryck på att höja anslagen med 8,75 miljoner euro. Det kalkylerade höjningstrycket som riktas till miljöministeriets förvaltningsområde ligger på sammanlagt cirka 5,6 miljoner euro. Ändringarna planeras bli genomförda så att de är kostnadsneutrala för statsfinanserna, eftersom markförvärven beräknas minska i fortsättningen.

Ekonomiutskottet betonar att det utifrån den utredning som utskottet fått inte finns skäl att anta att en höjning av ersättningarna skulle ha en avgörande inverkan på genomförandet av projekten med tanke på att ersättningarna är små i förhållande till projektinvesteringarna. Utskottet noterar också att den föreslagna höjningen som ska betalas på inlösningsersättningarna skulle främja likabehandlingen av olika sektorer och öka den allmänna acceptansen för projekten.

Utlåtande EkUU 7/2025 rd

Kommunernas ställning

De sakkunniga som utskottet hört har rätt så ingående lyft fram vilka konsekvenser de föreslagna bestämmelserna har för kommunernas markförvärv. Till kommunernas uppgifter hör dels förvärv och överlåtelse av markområden i samband med planläggning och planering av områdesanvändningen, dels att ansvara för anläggandet av allmänna områden, såsom gator och parker. Kommunerna utför dessa uppgifter både genom inlösen och frivilliga köp. Det innebär att också bestämmelserna i inlösningslagen har såväl direkta som indirekta konsekvenser för kommunerna. De markförvärv som tjänar kommunernas samhällsbyggande grundar sig så gott som helt och hållet på fastighetsaffärer och andra avtal. Inlösen används i huvudsak för förvärv av gatuområden och andra allmänna områden.

Högre ersättningar inverkar på kostnaderna för kommunernas markförvärv. I propositionen lyfts det fram att alla kommuner i Finland årligen har ålagts att betala i genomsnitt 3 miljoner euro i inlösningsersättningar mellan 2019 och 2023. Beloppet kan nu öka med ungefär 0,75 miljoner euro. Sammantaget uppgår kommunernas årliga investeringar i mark- och vattenområden i genomsnitt till 162,9 miljoner euro. Om den höjning på 25 procent som ska betalas på inlösningsersättningen överförs i sin helhet också till frivilliga markförvärv, innebär det en höjning på 40,7 miljoner euro.

I propositionen och vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det dock bedömts att kostnadseffekterna kan bli mindre än väntat och även fördelas ojämnt mellan kommunerna. Kostnadseffekterna överförs inte nödvändigtvis i sin helhet till kommunerna, eftersom kommunerna eventuellt bedriver markförvärv i mindre utsträckning än tidigare när verksamheten är mindre lönsam för dem. Det utgör emellertid inget hinder för regionutvecklingen, annan utveckling av markområden, byggandet eller tomtutbudet, utan utvecklingen kan i större utsträckning ske på annan än kommunal mark.

Ekonomiutskottet bedömer utifrån inkommen utredning att förslagets direkta effekter på kostnaderna för kommunernas markförvärv är tämligen små, vilket beror på att inlösningsersättningar överlag betalas ut i rätt så liten utsträckning. Förslagets spridningseffekter på kommunernas så kallade frivilliga markaffärer och kostnaderna för dem beräknas vara större än de egentliga inlösningsersättningarna. Utskottet anser dock utifrån de uppgifter man fått att de årliga kostnaderna på mellan 25 och 40 miljoner euro som propositionen medför för kommunerna sammantaget inte kan anses vara särskilt stora i förhållande till storleken på kostnaderna för kommunernas markanvändningssektor. Utskottet betonar emellertid att inte heller alla de markförvärv som kommunerna gör med hot om inlösen är sådana att de omfattas av en lagstadgad skyldighet, utan ofta grundar de sig också på kommunens markpolitiska riktlinjer.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet anser att reformen av inlösningslagstiftningen är viktig både ur rättslig och ekonomisk synvinkel. En central utgångspunkt för lagstiftningen är att de föreslagna ändringarna förbättrar ställningen för innehavaren av den egendom som är föremål för tvångsinlösen. Det är fråga om att stärka egendomsskyddet överlag och även skyddet för egendom som används för boende och näringsverksamhet.

Utlåtande EkUU 7/2025 rd

Förslagets centrala konsekvenser är i huvudsak ekonomiska. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har förslaget bedömts och delvis också kritiserats på grund av de kostnader det medför för olika aktörer. Utskottet påpekar att det vid avvägningen av lagstiftningens konsekvenser är viktigt att de ekonomiska konsekvenserna ställs i relation till den totala ekonomiska volymen av infrastrukturprojekt och kommunernas markanvändningssektor. Utifrån det som sägs ovan anser ekonomiutskottet att de samlade konsekvenserna av de föreslagna ändringarna inte till sin storleksklass är sådana att de skulle hindra investeringar eller kommunernas markpolitik. Ekonomiutskottet anser att förslaget som helhet betraktat också bidrar till att göra den ekonomiska omvärlden mer förutsägbar och förbättra marknadens funktion.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Antti Kangas saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Miapetra Kumpula-Natri sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Oras Tynkkynen gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
ersättare Juha Mäenpää saf
ersättare Minna Reijonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

Utlåtande EkUU 7/2025 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

Den mest problematiska punkten i propositionen är den föreslagna höjningen med 25 procent som ska betalas på inlösningsersättningen. Flera av dem som lämnat yttrande till utskottet och även av dem som yttrade sig om lagförslaget under remissbehandlingen har påpekat att höjningen äventyrar kommunernas frivilliga markaffärer och därigenom utvecklingen av samhällsstrukturen samt investeringarna i infrastruktur och bostadsbyggande. Eventuella brister i ersättningsbeloppet bör avgöras genom en översyn av bedömningsförfarandena och bestämmelsernas tillämpningspraxis.

En höjning av inlösningsersättningen leder till att antalet inlösningsförrättningar ökar märkbart. Det innebär också att myndighetskostnader och andra administrativa kostnader som hänför sig till själva inlösningsprocessen höjs och processerna drar ut på tiden. I detta svåra ekonomiska läge har Finland inte råd att göra det svårare att genomföra investeringar. Särskilt inom bostadsbyggandet har recessionen varit djup och propositionen försämrar situationen ytterligare när kostnaderna ökar och investeringarna fördröjs. Samtidigt minskar de offentliga anslagen till exempelvis transportinfrastrukturen.

Förslaget skulle få allvarliga konsekvenser för städernas livskraft. Det finns också en risk för att kommunalskatterna höjs. I nuläget använder kommunerna i genomsnitt cirka 160 miljoner euro per år för markförvärv. På årsnivå innebär den föreslagna höjningen tilläggskostnader på cirka 40 miljoner euro redan utan att marknadsvärdet höjs. Det är därför ytterst sannolikt att den föreslagna garantihöjningen leder till att skatterna höjs på olika håll i Finland.

Enligt bestämmelserna om statligt stöd är det inte möjligt för kommunerna att betala ett högre pris än marknadspriset vid frivilliga köp. Om det betalas ett högre pris än marknadspriset vid frivilliga affärer kan det vara fråga om förbjudet statligt stöd. Arbets- och näringsministeriet bereder med anledning av EU-domstolens dom i fallet Eesti Pagar en lagändring som förutsätter att kommunerna på eget initiativ kräver tillbaka förbjudet statligt stöd, även om inga besvär skulle ha anförts.

Enligt propositionen medför reformen omedelbara tilläggskostnader på 40 miljoner euro för kommunerna. Reformen medför också indirekta kostnader som uppkommer när markaffärerna minskar på grund av att inlösningsprocesserna hindrar tillväxtprojekten från att framskrida. Lagförslaget kan enkelt korrigeras till exempel så att höjningen istället för 25 procent är flexiblare med en variationsbredd mellan 0 och 25 procent. Inlösningskommissionen kan använda förhöjningsprocenten efter övervägande med beaktande av inexactheten vid värderingen.

Avvikande mening

Vi föreslår

Utlåtande EkUU 7/2025 rd
Avvikande mening 1

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan och ändrar lagen så att reformen inte äventyrar investeringar i den gröna omställningen eller byggandet av bostäder och infrastruktur och på så sätt försvårar den ekonomiska tillväxten.

Helsingfors 26.3.2025

Lotta Hamari sd
Miapetra Kumpula-Natri sd
Matias Mäkynen sd
Oras Tynkkynen gröna