

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om statlig fastighetsförmögenhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lagstiftning om statlig fastighetsförmögenhet (RP 102/2002 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Vesa Jatkola och konsultativ tjänsteman Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marja Ekroos, justitieministeriet

- regeringssekreterare Vilppu Talvitie, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- överförstämästare Pirkko Isoviita, miljöministeriet
- granskningschef Timo-Veli Sälli, Statens revisionsverk
- chefsjurist Jorma Karttunen, Forststyrelsen
- chefsplanerare Tarmo Halonen, Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD
- chefsjurist Alf Henriksson och specialmedarbetare Sisko Myöhänen, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Merja Julin, Kapiteeli Oy
- juridisk chef Arja Virtanen, Senatfastigheter.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om överlåtelse av fastighetsförmögenhet som staten äger. Lagen tillämpas på överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet, utarrendering av statens jordegendom och beviljande av särskilda rättigheter, om inte något annat föreskrivs särskilt. Lagen är en allmän lag och en behörighetslag, och den gäller statens ämbetsverk och inrättningar, republikens presidents kansli, statens affärsverk och statliga fonder utanför statsbudgeten, när de överlåter statlig fastighetsförmögenhet till en icke-statlig part. I lagen definieras begreppet

statlig fastighetsförmögenhet, med vilket avses statsägda fastigheter och andra jord- och vattenområden, aktier i bostads- och fastighetsaktiebolag, statens byggnader som är belägna på statens mark eller på någon annans mark samt särskilda rättigheter som tillkommer staten. Lagen gäller inte utarrenderingar eller överföringar av besittningen som sker inom statsförvaltningen.

Statlig fastighetsförmögenhet får överlåtas till någon annan, om överlåtelsen skall anses ekonomiskt ändamålsenlig eller om det finns särskilda skäl till överlåtelsen och det inte finns

någon grundad anledning till att behålla egendomen i statens ägo. Fastighetsförmögenhet vars gängse pris överstiger tio miljoner euro eller vars betydelse med beaktande av naturskyddet eller skyddet av kulturhistoriskt betydande byggnader är synnerligen stor får inte överlåtas med stöd av den föreslagna lagen, utan en överlåtelse kräver alltid riksdagens samtycke. Statlig fastighetsförmögenhet som är belägen utomlands får likväl, precis som nu, överlåtas oberoende av egendomens värde.

I propositionen föreslås att statsrådet skall besluta om överlåtelse av fastighetsförmögenhet när egendomens värde är större än fem miljoner men högst tio miljoner euro samt republikens presidents kansli, ett ministerium, en fond eller ett affärsverk när egendomens värde är högst fem miljoner euro. Statsrådet kan på föredragning från ett ministerium överföra ministeriets beslutanderätt på ett ämbetsverk eller en inrättning som lyder under ministeriet. Köpeskillingen eller annat vederlag skall i regel vara gängse.

I propositionen föreslås att lagen också skall innehålla bestämmelser om utarrendering av jordegendom genom avtal om arrende av mark. Det är således inte meningen att genom denna lag reglera uthyrning som sker genom hyresavtal. Statlig jordegendom får arrenderas ut, om detta är ekonomiskt lönsamt eller i övrigt ändamålsenligt med tanke på användningen av egendomen. Arrendet för statlig jordegendom skall bestämmas på företagsekonomiska grunder. Av särskilt vägande skäl kan arrendet vara lägre än det arrende som bestäms på företagsekonomiska grunder, eller också kan man avstå från att ta ut arrende. Statsrådet beslutar om utarrenderingen i de fall då det gängse värdet på den egendom som skall arrenderas ut överstiger tio miljoner euro, oberoende av arrendetiden, och då det gängse värdet på egendomen överstiger fem miljoner

euro och arrendetiden är längre än 30 år, eller då utarrenderingen principiellt är av stor betydelse. I övriga fall är det republikens presidents kansli, ett ministerium eller ett affärsverk som beslutar om utarrendering. Ett ministerium kan överföra beslutanderätt på ett ämbetsverk eller en inrättning som lyder under ministeriet.

Kommunerna har ingen särställning som förvärvare i den nya lagen.

I propositionen föreslås dessutom att i den nya lagen skrivs in ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet föreskriva om förvärv i statens ägo av statlig fastighetsförmögenhet, besittning, skötsel och bruk samt registrering av statlig fastighetsförmögenhet och förteckningar över den. Bemyndigande ges också att genom förordning av statsrådet föreskriva om arrendering till staten av fastighetsförmögenhet och om utarrendering av statlig fastighetsförmögenhet. Om utarrendering av statlig jordegendom föreskrivs dock i den nya lagen.

På grund av den föreslagna definitionen av statlig fastighetsförmögenhet föreslås också sådana ändringar i 24 § lagen om statsbudgeten och i lagen om statens affärsverk att dessa lagar inte skall tillämpas på överlåtelse av aktier som ingår i statlig fastighetsförmögenhet.

Dessutom föreslås i propositionen att det stiftas en tidsbunden lag om vissa fastighetsregleringar. Lagen, som föreslås gälla till utgången av 2004, motsvarar till sitt innehåll den tidsbundna lag med samma namn som gällde till utgången av 2001.

Genom lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet upphävs lagen om rätt att överlåta och upplåta statens jordegendom och inkomstgivande rättigheter.

Lagarna avses träda i kraft ungefär tre månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning

finner utskottet propositionen behövlig och tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Regeringens proposition med förslag till lag om statlig fastighetsförmögenhet innehåller ett förslag till ny lag om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet (nedan överlåtelselagen) och ändringar i anknytning till den i lagen om statsbudgeten och lagen om statens affärsverk. Vidare ingår där ett förslag till temporär speciallag om vissa fastighetsregleringar (nedan Kapitellagen).

Den nya överlåtelselagen är till sin natur en behörighetslag och en allmän lag som skall ersätta den gällande lagen om rätt att överlåta och upplåta statens jordegendom och inkomstgivande rättigheter (687/1978) med ändringar. I lagen finns bestämmelser om de allmänna villkoren för överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet och om befogenheter vid överlåtelse och utarrendering av statlig fastighetsförmögenhet. Lagen gäller inte utarrenderingar eller besittningsöverföringar inom statsförvaltningen.

Utskottet anser att den föreslagna ramlagen är motiverad och behövlig som ett led i styrningen och förvaltningen av statlig fastighetsförmögenhet och acceptabel till sina utgångspunkter. Den medger också en tillräcklig regleringsmån för eventuella specialsituationer.

De föreslagna ändringarna i lagen om statsbudgeten och lagen om statens affärsverk ger enligt utskottets mening inte anledning till anmärkningar.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har den temporära Kapitellagen ansetts behövlig för att staten skall kunna slutföra vissa strukturella arrangemang i anknytning till sin fastighetsstrategi. Utskottet har ingenting att anmärka på till denna del heller.

De sakkunniga som utskottet hört har med undantag för Kommunförbundet och Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD varit för propositionen i dess helhet och ansett den genomförbar.

Kommunförbundets och SAD:s förslag behandlas närmare längre fram i samband med detaljmotiveringen.

Detaljmotivering

Den nya överlåtelselagen har visat sig behövlig på grund av de omstruktureringar beträffande statlig fastighetsförmögenhet och principer som omfattats i statens fastighetsstrategi på senare år. Enligt utredning till utskottet slår propositionen i stor utsträckning fast en praxis som existerat sedan slutet av 1990-talet. Av dessa orsaker behövs lagen förnyas, menar utskottet.

Den föreslagna överlåtelselagen är också mera heltäckande än den gällande lagstiftningen såtillvida att den omfattar all statlig fastighetsförmögenhet, däribland aktier i bostads- och fastighetsaktiebolag. Den tillåter också överlåtelser av andra tomter än sådana som befinner sig inom strandzonen för semesterbebyggelse eller privat semesterbostadsbruk. Dessa utvidgningar är enligt utskottets mening motiverade och värda att stödjas.

Överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet

Ett av de viktigaste syftena med överlåtelselagen är att luckra upp villkoren för överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet. Villkoren för överlåtelse bedöms utifrån ekonomisk ändamålsenlighet och statens uppgifter och mål. Syftet är att statens fastighetsförmögenhet, närmast då byggnadsmark och ekonomiskogar, skall användas effektivt och att det kapital som finns uppbundet i den i regel skall ge avkastning. Staten kan avstå från annan fastighetsförmögenhet som inte är lämplig för statens syften.

Enligt förslaget får statlig fastighetsegendom överlåtas om det är ekonomiskt rationellt eller om det finns en särskild orsak till överlåtelse. Också detta skall bedömas med tanke på statens uppgifter eller mål. Vidare förutsätts att det inte finns någon motiverad anledning för staten att ha förmögenheten i sin ägo. En sådan anledning kan enligt propositionen ha samband med bl.a. försvar, gränsbevakning, fångvård, undervisning eller forskning eller vårdande av kulturarvet.

Lagförslaget sätter också klara gränser för överlåtelse. Statlig fastighetsförmögenhet får inte överlåtas när det gängse värdet på överlåtelserna överstiger 10 miljoner euro. Överlåtelserätten är begränsad också i det fall att fastighetsför-

mögenheten är av avsevärd betydelse för naturskyddet eller skyddet av kulturhistoriskt betydande byggnader eller fredningen av fasta fornlämningar. I sådana situationer har riksdagen den exklusiva behörigheten med stöd av 92 § 2 mom. i grundlagen. I övrigt fattar statsrådet eller respektive ministerium inom bestämda gränser beslut om överlåtelse av fastighetsförmögenheten.

Utskottet anser att avgränsningarna i lagförslaget är motiverade. De medger tillräckligt flexibla möjligheter att fatta beslut om användningen och eventuell omstrukturering av den statliga fastighetsförmögenheten, men de skyddar samtidigt objekt som är värdefulla och som inte förväntas avkasta något. Staten har och kommer även i framtiden att ha fastighetsförmögenhet av detta slag i sin ägo, som naturskyddsområden och annan nationalegendom.

Gränserna för kompetensfördelningen är klart uppdragna i lagförslaget, anser utskottet. Det är också lämpligt att beslutanderätten lyfts upp till rätt nivå och att det är riksdagen som fattar de viktigaste avgörandena.

En annan bärande princip i propositionen är den att förmögenheten skall överlåtas till gängse pris. Avvikelse från detta kan tillåtas bara av särskilt tungt vägande skäl, enligt propositionens motivering till exempel när en kommun behöver objektet för allmän bostadsproduktion, annat samhällsbyggande eller för allmänna rekreations- eller skyddsändamål. Avvikelser från det gängse priset kan vara motiverade också med hänsyn till speciallagstiftning.

Däremot skall avvikelser inte kunna motiveras med statsunderstöd eller något annat jämförbart behovsprövat bidrag eller understöd. Regeringen framhåller i propositionen att om stöd anses lämpligt, bör saken behandlas i riksdagen.

Utskottet anser att principen med gängse pris är högst motiverad. Den bidrar till större öppenhet och genomskinlighet i statens åtgärder, inte minst när det gäller överlåtelser med kommunerna. Också lagen om statens affärsverk kräver en prissättning till gängse nivå. Den flexibla bestämmelsen i förslaget medger att priset av särskilt tungt vägande skäl bestäms under det gäng-

se värdet. Detta ger enligt utskottets mening tillräckligt med svängrum till exempel med tanke på den allmänna bostadsproduktionen eller annat samhällsbyggande. I sådana situationer bör riksdagen lämpligen ha beslutanderätten och kunna ta ställning till vederlagets storlek och i förekommande fall också till kravet på intäktsföring för affärsverkens del.

Utarrendering av statlig fastighetsförmögenhet

I förslaget ingår också bestämmelser om utarrendering av statlig jordegendom utanför statsförvaltningen. Utgångspunkten är också här ekonomisk lönsamhet eller annan ändamålsenlig användning av jordegendomen när staten inte behöver den för sina egna ändamål. Också jordegendom inom strandområdet får med vissa ytterligare villkor arrenderas ut för privat semesterbyggande.

Enligt förslaget bestäms arrendet på affärsekonomiska grunder, i praktiken enligt gängse hyresnivå. Lönsamheten granskas dock med hänsyn till helheten och på längre sikt. Förslaget medger en likadan flexibilitet som överlåtelsebestämmelsen. Också i så fall skall en utarrendering under gängse värde behandlas i riksdagen. I övrigt är det statsrådet eller respektive ministerium som har beslutanderätten beroende på arrendeområdets värde och arrendavtalets längd.

Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna om utarrendering är motiverade och tillräckligt flexibla. Också för deras del är beslutanderätten lämpligen avgränsad.

Kommunernas position i reformen

Förslaget till överlåtelselag är en intern statlig behörighetslag. Arbetsgruppen Lagen om överlåtelse av statlig fastighetsförmögenhet, som har berett förslaget, har dock delvis också vägt in faktorer som berör kommunerna, trots att den inte hade i uppgift att analysera de bestämmelser som gäller kommunerna. Enligt uppdraget skall de bestämmelser som gäller kommunerna i den nuvarande överlåtelselagen utredas och bedömas särskilt.

Propositionen medger inte längre att kommunerna får specialbehandling i bestämmelserna jämfört med statens övriga avtalspartner. I den nya lagen föreslås därmed inte längre explicita bestämmelser som garanterar att kommunerna har företräde när det gäller statlig markegendom inom kommunens område till exempel för bostadsproduktion. I bestämmelserna slopas också kommunernas nuvarande möjlighet till ett s.k. skäligt vederlag vid fastighetsöverlåtelser och utarrenderingar liksom möjligheten att få statlig jordegendom som gåva.

Ändringen beträffande kommunernas särställning motiveras bl.a. med kommunernas starka planläggningsmonopol genom vilket de kan påverka utvecklingen av kommunens område. Dessutom förfogar statens ämbetsverk och inrättningar samt affärsverk inte längre i samma utsträckning över obebbyggda tomter som när den gällande lagen stiftades 1978.

Kommunernas rätt till överlåtelser och utarrendering av fastigheter till skäliga priser har i sin tur nästan helt saknat betydelse under de senaste tjugo åren. I praktiken har statlig mark inte donerats eller överlåtit utan gängse vederlag med stöd av den allmänna lagen.

Principen med gängse värde bidrar till en ekonomisk prissättning också mellan kommunerna och hindrar dolt statsunderstöd i form av vederlag till underpris. En enskild kommun kan alltså inte längre tillskansa sig bättre förmåner än andra när granskningen sker i ett bredare perspektiv än med hänsyn till en enskild kommun. Enligt vad utskottet har erfarit har staten och kommunerna dessutom ett mycket gott samarbete i denna sak nästan i hela landet.

Kommunförbundet har åberopat argument som den samlade samhällsnyttan, kommunernas bostadsproduktionsbehov eller rekreations- och skyddshänsyn i kommunerna. Enligt utredning till utskottet kan dessa grunder i förekommande fall fortfarande vägas in vid överlåtelser och utarrendering av statlig fastighetsförmögenhet, men i praktiken måste riksdagens samtycke inhämtas för alla något större och viktigare överlåtelser under gängse pris eller vederlag, om det

faller inom ramen för överlåtelaselagen. Samtidigt kan riksdagen ta hänsyn till kraven på intäktsföring när det gäller affärsverken. Vidare understryker utskottet att det genom speciallagstiftning också i framtiden går att garantera att till exempel hyrorna för studerande håller sig på en skälig nivå. Den nya lagen hindrar således inte att nuvarande förfarande tillämpas till denna del.

Utskottet anser att lagförslaget är högst motiverat när det gäller att avskaffa kommunernas specialstatus med tanke både på kommunernas likställdhet och riksdagens budgetmakt. Det finns inte heller någon orsak att i lagen ta in definitioner av de särskilda skäl som kan berättiga avvikelser från den gängse köpesumman. Därmed är det möjligt att tillämpa en lägre prisnivå efter behov också i de fall som Kommunförbundet tar fram.

Bemyndigandebestämmelse (15 §)

Regeringen föreslår att det i den nya överlåtelaselagen skall ingå ett bemyndigande att föreskriva om förvärv av statlig fastighetsförmögenhet, arrendering av fastighetsförmögenhet för statens bruk, arrendering av statlig fastighetsförmögenhet till utomstående och vissa faktorer som har med förvaltningen av fastighetsförmögenhet att göra genom förordning av statsrådet. Om utarrendering av statlig jordegendom föreskrivs dock i en ny lag.

Utskottet har hört justitieministeriet, som har ansett de föreslagna bestämmelserna möjliga, om än problematiska såtillvida att grunderna för reglering av användningen av statens egendom ingår i lagen om statsbudgeten och inte i det föreliggande lagförslaget. Men förslaget har motiverats med att överlåtelaselagen avses vara en allmän lag som i sinom tid också kommer att omfatta förvärv av fastighetsförmögenhet. Bestämelsen behövs för att bestämmelser som ersätter den gällande s.k. självständigt utfärdade förordningen skall kunna utfärdas. På dessa grunder menar utskottet att det inte är nödvändigt att ingripa i det föreslagna lagstiftningssättet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 22 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml (delvis)
Timo Ihamäki /saml
Seppo Kääriäinen /cent (delvis)
Tuija Nurmi /saml
Virpa Puisto /sd
Matti Saarinen /sd
Sakari Smeds /kd
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd

Jukka Vihriälä /cent
ers. Kari Kantalainen /saml
Juha Karpio /saml (delvis)
Riitta Korhonen /saml (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst
Hannes Manninen /cent (delvis)
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Anu Vehviläinen /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.