

RP 218/2024 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter, vattenlagen, gruvlagen, lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten samt lagen om områdesanvändning ändras.

Syftet med ändringarna är att förbättra ställningen för innehavaren av den egendom som inlöses och att säkerställa att grundlagens krav på full ersättning realiserar.

I lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter ska bestämmelserna om grunderna för bestämmande av inlösningsersättning ändras så att full ersättning som motsvarar egendomens marknadsvärde i stället för gängse värde ska bestämmas för den egendom som inlöses. Det föreslås att en höjning med 25 procent ska betalas på inlösningsersättningen. Bestämmandet av marknadsvärdet skulle mer mångsidigt än i nuläget kunna grunda sig på utnyttjande av olika värderingsmetoder. Lagens bestämmelser om värdenedsättning till följd av detaljplanering ska upphävas. En utvidgning av tillämpningsområdet för den så kallade bostads- och näringsgarantin föreslås.

Det föreslås ändringar i de övriga lagarna till följd av omarbetningen av ersättningsgrunderna.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	5
1 Bakgrund och beredning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget	6
2.1 Inlösningslagstiftningen som säkerställare av samhällsligt betydande projekt.....	6
2.2 Lagstiftning och praxis	7
2.2.1 Bestämmande av inlösningsersättning i enlighet med inlösningslagen.....	7
2.2.2 Värdenedsättning till följd av detaljplanering	9
2.2.3 Förhållandet mellan ersättningsprinciperna i inlösningslagen och annan lagstiftning	10
2.2.4 Antal inlösningsärenden och inlösningsersättningar	12
2.2.5 Behandling av inlösningsersättningen i beskattningen.....	14
2.2.6 Europeiska unionens rätt.....	15
2.2.7 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.....	16
2.2.8 Bestämmelser om statligt stöd	17
2.2.9 Avtal om investeringsskydd	18
2.3 Bedömning av nuläget	19
2.3.1 Observationer om Europeiska människorättskonventionen	19
2.3.2 Verkställande av kravet på full ersättning	19
2.3.3 Bostads- och näringsgaranti.....	22
2.3.4 Värdenedsättning till följd av detaljplanering	22
2.3.5 Behandling av inlösningsersättningen i beskattningen.....	23
2.3.6 Tillämpning av ersättningsgrunderna i inlösningslagen på ersättning för förlorad förmån grundad på annan lagstiftning	24
3 Målsättning	25
4 Förslagen och deras konsekvenser	25
4.1 De viktigaste förslagen	25
4.1.1 Allmänt	25
4.1.2 Marknadsvärde som grund för ersättning för föremål	25
4.1.3 Upphävning av bestämmelserna om värdenedsättning.....	26
4.1.4 Stärkande av ersättningsskyddet för egendom som används som bostad eller för utövande av näring.....	26
4.1.5 Fast förhöjning som betalas på inlösningsersättningen	27
4.1.6 Observationer kring regleringen av statligt stöd.....	28
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	29
4.2.1 Allmänt	29
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	31
4.2.2.1 Landsvägar och järnvägar	31
4.2.2.2 Naturvård	32
4.2.2.3 Byggnadsskydd.....	33
4.2.2.4 Energiöverföringsprojekt	34
4.2.2.5 Mobilnät.....	35

4.2.2.6 Kommunernas markanskaffningar.....	36
4.2.2.7 Konsekvenser för den offentliga ekonomin.....	39
4.2.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	39
4.2.4 Miljökonsekvenser.....	40
4.2.5 Samhälleliga konsekvenser.....	41
5 Alternativa handlingsvägar.....	42
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	42
5.2 Lagstiftning och handlingsmodeller i andra länder.....	43
5.2.1 Allmäneuropeiska observationer.....	43
5.2.2 Nederländerna.....	43
5.2.3 Norge.....	44
5.2.4 Sverige.....	46
5.2.5 Frankrike.....	47
5.2.6 Tyskland.....	48
6 Remissvar.....	49
6.1 Arbetsgruppen för inlösningslagens betänkande.....	49
6.2 Utredning om värdenedsättning.....	51
6.3 Utkastet till regeringens proposition 2021.....	52
6.4 Utkast till regeringens proposition.....	53
7 Specialmotivering.....	56
7.1 Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter.....	56
7.2 Vattenlagen.....	63
7.3 Gruvlagen.....	64
7.4 Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten.....	64
7.5 Lagen om områdesanvändning.....	64
8 Reglering på lägre nivå än lag.....	65
9 Ikraftträdande.....	65
10 Verkställande och uppföljning.....	65
11 Förhållande till budgetpropositionen.....	66
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	66
12.1 Inledning.....	66
12.2 Egendomsskydd.....	66
12.2.1 Marknadsvärde som grund för full ersättning.....	66
12.2.2 Beaktande av projektets konsekvenser.....	68
12.2.3 Värdenedsättning till följd av detaljplanering.....	68
12.2.4 Utvidgning av bostads- och näringsgarantin.....	69
12.2.5 Förhöjning som betalas på inlösningsersättningen.....	69
12.3 Likställighet.....	70
12.4 Ansvar för miljön.....	71
12.5 Rätt till social trygghet.....	72
12.6 Kommunal självstyrelse.....	73
LAGFÖRSLAG.....	75
Lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter.....	75
Lag om ändring av 13 kap. 11 § i vattenlagen.....	77
Lag om ändring av 86 § i gruvlagen.....	77

Lag om ändring av 4 § i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten	78
Lag om ändring av 103 och 104 § i lagen om områdesanvändning	78
BILAGA	80
PARALLELTEXTER	80
Lag om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter	80
Lag om ändring av 13 kap. 11 § i vattenlagen	84
Lag om ändring av 86 § i gruvlagen	85
Lag om ändring av 4 § i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten	86
Lag om ändring av 103 och 104 § i lagen om områdesanvändning	86

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Omarbetningen av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977, nedan inlösningslagen) påbörjades 2015 med ett utredningsarbete som inleddes på justitieministeriet (Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 33/2016). I utredningen föreslogs det påbörjande av lagberedningsarbete för justering av inlösningslagens ersättningsgrunder så att inlösningsersättningen i samtliga fall med säkerhet uppfyller grundlagens krav på full ersättning. I utredningen fäste man därtill uppmärksamhet vid flera bestämmelser i inlösningslagen för vilka bedömningen av ett eventuellt ändringsbehov ska göras under den fortsatta beredningen. Utredningen var på remiss 22 augusti 2016 – 23 september 2016. Utlåtanden begärdes av myndigheter, kommuner och olika intressenter. Till justitieministeriet inlämnades sammanlagt 46 utlåtanden över vilka ett sammandrag har sammanställts (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 44/2017).

Justitieministeriet tillsatte 2018 en arbetsgrupp för att bereda nya bestämmelser och en uppföljningsgrupp för att följa arbetsgruppens arbete (JM 21/41/2015, JM022:00/2016). Arbetsgruppen lämnade sitt betänkande till justitieministeriet den 21 mars 2019 (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 2019:12). Betänkandet var på remiss 2 april – 15 maj 2019. Till justitieministeriet inlämnades sammanlagt 52 utlåtanden över vilka ett sammandrag har sammanställts (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 2019:47).

Justitieministeriet lät därtill utföra en utredning om konsekvenserna av en strykning av bestämmelserna om nedsättning av värdet. Utredningen gällande detta överläts till justitieministeriet den 12 juni 2018 (Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 20/2018). Utredningen var på remiss 21 juni – 3 augusti 2018. Till justitieministeriet inlämnades sammanlagt 29 utlåtanden över vilka ett sammandrag har sammanställts (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 37/2018).

Justitieministeriet utarbetade utgående från arbetsgruppens betänkande och de remissvar som gavs om betänkandet ett utkast till regeringens proposition, som daterats den 7 juli 2021. Utkastet var på remiss 8 juli – 15 september 2021. Till justitieministeriet inlämnades sammanlagt 93 utlåtanden över vilka ett sammandrag har sammanställts (Justitieministeriets publikationer, betänkanden och utlåtanden 2022:3). Regeringens proposition RP 71/2022 utarbetades utgående från utkastet och ändringarna gällande denna trädde i kraft den 1 september 2022. Propositionen innehöll inga förslag gällande bestämmelserna om ersättningsgrunderna.

Materialet från de tidigare skedena finns tillgängligt på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM022:00/2016> och i statsrådets gemensamma publikationsarkiv <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/>.

1.2 Beredning

Enligt Petteri Orpos regeringsprogram revideras ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen genom att egendomsskyddet stärks i enlighet med det förslag (OM 2019:12) som den arbetsgrupp bestående av sakkunniga och tjänstemän som arbetat inom justitieministeriets

projekt (OM022:00/2016) gett. Egendomsskyddet stärks därtill genom en höjning av ersättningarna vid inlösen av mark för kraftledningar.

Utkastet till regeringsproposition har utarbetats vid justitieministeriet. Utkastet var på remiss 8 juni – 16 augusti 2024. Till justitieministeriet inlämnades 93 utlåtanden av vilka ett sammandrag har sammanställts (Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2025:6). Materialet om projektet finns tillgängligt på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM114:00/2023>.

Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning behandlade propositionen den 10 december 2024.

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade ett utlåtande om propositionen den 18 december 2024.

Propositionen har genomgått justitiekanslern vid statsrådets föregripande författningskontroll den 7 – 13 januari 2025.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Inlösningslagstiftningen som säkerställare av samhällligt betydande projekt

Egendomsskyddet är en vitt erkänd rätt i synnerhet i de västerländska rättsordningarna samt olika internationella konventioner. På motsvarande sätt erkänner rättsordningarna och de internationella konventionerna behovet av en expropriationsinstitution som begränsning av egendomsskyddet för säkerställande av för samhället nödvändiga funktioner och genomförande av betydande projekt.

Det är möjligt att ingripa i den rättskrets som skyddas av lag genom expropriation. Det kan exempelvis vara fråga om begränsning av användningen av egendom, grundande av rätt till förmån för någon annan att använda den egendom som är föremålet eller i sista hand inlösen och överföring av egendom till en annan ägare. Det kan inte vara möjligt att godtyckligt inkräkta på rättskretsen, utan expropriationen ska enligt förpliktelserna i de internationella konventionerna uppfylla vissa materiella och procedurella krav. En betydande faktor avseende de materiella kraven i lagstiftningen är att inkräktandet på egendomen ska vara proportionerligt och ett element i detta är den ersättning som betalas för egendomen.

I Finland finns bestämmelserna om egendomsskydd i 15 § i grundlagen och enligt 1 mom. i den paragrafen är vars och ens egendom tryggad. Enligt paragrafens 2 mom. bestäms det genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Utöver den allmänna inlösningsgrunden i inlösningslagen känner den i Finland gällande lagstiftningen till särskilda inlösningsgrunder som finns i flera olika lagar, vilka möjliggör inlösen av egendom, begränsning av användarens användningsmöjligheter eller grundande av användningsrättighet till förmån för en annan aktör. Dessa kan till exempel vara förknippade med byggande av trafik- och elöverföringsförbindelser, energiförsörjning, vattenförsörjning, naturvård, landsförsvar eller övervakning och skydd av den territoriella integriteten.

Inlösningslagen innehåller bestämmelser som grunderna för bestämmande av inlösningsersättning. Dessa tillämpas vid fastställandet av ersättningar för förluster för användningsrätt till en annans egendom eller användningsbegränsning eller på ett beviljat tillstånd att inlösa en annans egendom med stöd av inlösningslagen. Bestämmelserna om ersättning i inlösningslagen tillämpas också på bestämmandet av ersättningar för flera

nyttjanderättigheter, nyttjandebegränsningar eller inlösen av egendom som grundar sig på en särskild inlösningsgrund. Det finns dessutom kompletterande bestämmelser om bestämmande av ersättningen i den övriga lagstiftningen.

Utgångspunkten är att de områden och rättigheter som behövs för genomförande av projektet förvärvas genom avtal. Inlösen är en sistahandsmetod, som används för säkerställandet att nödvändiga områden för projekt som är betydande för samhället vid behov kan förvärvas oberoende av markägarnas vilja. Till följd av kravet på ett allmänt behov är inlösningsförfarandet inte heller tillgängligt i alla de situationer då markägaren inte är beredd att avstå från sin egendom. Det typiska användningen av inlösningsförfarandet gäller sådana projekt som hänförs till egendom som ägs eller innehas av flera instanser. Exempel på sådana projekt är byggande av landsvägar, järnvägar, ellinjer eller annan långsgående infrastruktur. Även i dessa situationer kan det hända att den projektansvariga avtalar om inlösen med de ägare som är beredda att avstå från sin egendom. I sådana situationer behandlas alla de överlåtelser av markområden som krävs för projektet vid en inlösningsförrättning.

2.2 Lagstiftning och praxis

2.2.1 Bestämmande av inlösningsersättning i enlighet med inlösningslagen

Enligt 15 § 2 mom. i grundlagen bestäms det genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Kravet på full ersättning har uppfattats så att förluster till följd av inlösen ska ersättas till fullt belopp, det vill säga att överlåtarens förmögenhetsställning ska förbli oförändrad. Av grundlagen följer inget hinder att föreskriva om grunderna för inlösningsersättning på ett sätt som leder till ett bättre slutresultat för överlåtaren.

Enligt 29 § 1 mom. i inlösningslagen är en ägare av egendom som ska inlösas berättigad att få full ersättning (inlösningsersättning) för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Kravet ingick också i 1 § i föregångaren till inlösningslagen, dvs. lagen om expropriation af fast egendom för allmänt behov, (27/1898, nedan expropriationslagen). Enligt förarbetet till inlösningslagen (RP 179/1975 II rd s. 18–20) får överlåtarnas förmögenhetsställning inte försämrats till följd av inlösen och inte heller förbättras. Därmed ska inlösningsersättningen motsvara den försvagning av överlåtarens förmögenhetsställning som uppstår om ingen inlösningsersättning betalas. Enligt förarbetena ska inlösningsersättningen å sin sida bestämmas enligt vad överlåtaren förlorar och inte enligt vad överlåtaren får.

Inlösningsersättningen utgörs av ersättning för föremål och ersättning för men samt av skadestånd. Den värderingsmetod som tillämpas på bestämmandet av inlösningsersättningen ska väljas enligt föremålets egenskaper och värderingssituationen. Enligt 30 § 1 mom. i inlösningslagen ska för egendom som inlöses full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris (ersättning för föremål). Om det gängse priset inte motsvarar överlåtarens hela förlust, ska uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de kostnader som lagts ner på den. I förarbetet till inlösningslagen (RP 179/1975 rd s. 18) tog man inte ställning till den interna ordningsföljden för värderingsmetoderna. I lagen finns det inte heller några närmare bestämmelser om hur värderingsmetoderna ska tillämpas.

I praktiken bestäms ersättningen för föremål för det mesta med köpeskillingsmetoden med utnyttjande av det köpeskillingsregister som Lantmäteriverket upprätthåller. Vid köpeskillingsmetoden hämtas ur köpeskillingsregistret sådana affärer som ingåtts på samma ort, där föremålet för affären har motsvarande egenskaper som det föremål som ska inlösas. Med köpeskillingsmetoden får man ett variationsintervall inom vilket det gängse värdet anses variera inom ramen för den påvisade spridningen. Utgångsanstagandet för värderingen är att det

sannolika priset på det föremål som värderas vid en frivillig affär skulle placera sig på denna nivå. Det gängse värde som avses i inlösningslagen har ansetts motsvara medelvärde för variationsintervallet.

Om det inte är möjligt att använda köpeskillingsmetoden exempelvis på grund av bristfälligt eller ringa mängd material i köpeskillingsregistret, ska värderingen göras enligt avkastningsvärdes- eller kostnadsvärdesmetoden. I avkastningsvärdesmetoden grundar sig värdet på summan av nettovärdena på de årliga nettointäkter som uppstår vid användning av det värderade föremålet. I kostnadsvärdesmetoden bestäms värdet på föremålet utgående från de verkliga eller sannolika byggkostnaderna o.d. produktionskostnaderna. Vid värderingen i praktiken är det möjligt att använda en kombination av samtliga tre metoder eller även någon annan metod, om den inbringar ett förmånligare slutresultat för den som överlåter egendomen.

Frågan om den tidpunkt enligt vilken värdet på egendomen ska bestämmas anknyter på ett väsentligt sätt till fastställandet av ersättningen. Enligt 44 § i inlösningslagen ska egendomen uppskattas sådan den är vid tidpunkten för avkunnandet av inlösningsbeslutet eller, om sökanden tidigare har förvärvat rätt till besittningstagande, sådan egendomen då var. Enligt andra momentet ska ersättningen för egendom som ska inlösas bestämmas enligt värdet vid tidpunkten för avkunnandet av inlösningsbeslutet, om inte något annat följer av inlösningslagen. Ett undantag till detta utgör de situationer som omfattas av bestämmelserna om nedsättning av värdet som beskrivs i punkt 2.2.2 nedan.

Inlösningsföretagets inflytande på värdet på det föremål som ska inlösas ska elimineras ur ersättningen för föremål. Om ett företag, för vars genomförande inlösen sker, betydligt har höjt eller sänkt värdet av den egendom som inlöses, ska ersättningen enligt 31 § mom. i inlösningslagen bestämmas så att den motsvarar det värde egendomen hade haft utan nämnda inverkan. Beaktandet av det värde som orsakas av detaljplanering i ersättningen granskas i punkt 2.2.2 nedan.

Paragraf 32 i inlösningslagen föreskriver om den så kallade bostads- och näringsgarantin. Bestämmelsen ska tillämpas i de situationer som avses i 31 § i inlösningslagen. I så fall ska inlösningserättningen bestämmas att vara åtminstone så stor som behövs för anskaffning i egendomens ställe av en motsvarande egen bostad eller egendom som erbjuder samma utkomst och motsvarar den inlösta egendomen.

Från inlösningserättningen kan avdras effekterna av de åtgärder som mottagaren av ersättningen har vidtagit. Om ersättningstagare, sedan han erhållit vetskap om att inlösen möjligen verkställs, har vidtagit åtgärder som avser ändring av eller förfogande över egendom, som ska inlösas, i syfte att få större ersättning än sökanden är skyldig att betala, ska ersättningen enligt 34 § i inlösningslagen bestämmas till det belopp den skulle ha utgjort, om åtgärderna icke hade vidtagits.

I 36 § i inlösningslagen finns det bestämmelser om avdrag av nyttan från en så kallad restfastighet för dess ägare i de fall då personen får bestående nytta av inlösen eller av det företag för vars genomförande inlösen sker. Nyttan ska skäligen jämkad och utan inskränkning i ersättningstagarens rätt till full ersättning avdras från den ersättning för föremål och ersättning för men som bestäms. Bestämmelsen gäller inte eventuell skadeersättning.

Inlöses del av en och samma person tillhörig egendom, och föranledes härav eller av det företag för vars genomförande inlösen sker bestående men för användningen av återstoden av egendomen, ska detta ersättas i enlighet med 35 § i inlösningslagen (ersättning för men). Med stöd av 37 § i inlösningslagen har ägaren till den egendom som inlöses dessutom rätt till

ersättning för skada (skadestånd) om inlösen till följd av flyttning, avbrott i idkande av näring eller utövande av yrke eller av annan orsak medför förlust, kostnader eller annan skada för ägare till egendom som inlöses.

Rätten till ersättning för men och skadestånd gäller också sådana aktörer av vilka egendom inte inlöses. Enligt 38 § i inlösningslagen är kravet för att få ersättningen att personen till följd av inlösningsen eller det företag för vars genomförande inlösningsen sker lider betydande men eller skada, för vilken ersättning borde ha bestämts, om inlösningsen hade gällt honom och om detta bör anses skäligt med hänsyn till förhållandena. Därmed gäller högre förutsättningar för att få ersättning än för en sådan person av vilken egendom inlöses.

Inlösningsersättningens belopp bestäms av en inlösningskommission, bestående av en förrättningsingenjör och två gode män. Som regel undersöks och avgörs frågor kring inlösningsersättningen å tjänstens vägnar. De övriga ersättningar för men och skadeersättningar, som endast betalas om sakägaren framställer ett krav gällande dem, som betalas till de andra personer som avses i 38 § i inlösningslagen än de aktörer som överlåter egendom, utgör ett undantag till detta. Trots myndighetsprincipen, presenterar sakägarna i praktiken ofta krav som grund för bestämmande av ersättning samt bevisning om värdet på den egendom som ska inlösas.

Inlösaren och överlåtaren får komma överens om ersättningen. Enligt 40 § i inlösningslagen ska inlösningskommissionen fastställa avtalet, såvida icke den överenskomna ersättningen är uppenbart lägre än den som annars borde bestämmas. Som regel ska ersättning utgå som penningersättning i ett för allt. Inlösaren och överlåtaren får dock komma överens om att ersättningen delvis eller helt presteras som fast egendom eller annan egendom som motsvarar den inlösta egendomen. Inlösningskommissionen ska fastställa ett sådant avtal. I vissa undantagsfall får ersättningen betalas som årliga avgifter.

På inlösningsersättning ska det bestämmas en ränta av sex procent, räknat från den dag då sökanden har fått rätt till besittningstagande av det område som ska inlösas. De direkta intressebevakningskostnader som den som ansöker om inlösen åläggs att betala ingår inte i inlösningsersättningen.

2.2.2 Värdenedsättning till följd av detaljplanering

Enligt inlösningslagstiftningen ska den höjande eller sänkande effekt som ett inlösningsföretag har på värdet hos den egendom som inlöses inte beaktas när ersättning bestäms. Innehavaren av den egendom som blir inlöst ska få full ersättning för de förluster som följer av inlösen. Innehavaren ska dock inte dra nytta av inlösen, utan hans eller hennes förmögenhetsställning ska kvarstå oförändrad. Denna princip, som ingår i 31 § 1 mom. i den nuvarande inlösningslagen, framgick också av 8 § 2 mom. i 1898 års expropriationslag. Markanvändningsplanering är inte förknippad med ett likadant konkret projekt som till exempel byggande av en elledning, en gasledning eller ett flygfält. Därför går de aspekter som ligger bakom nedsättning av nyttan i 31 § 1 mom. i inlösningslagen inte som sådana att överföra på värdestegring som beror på detaljerad planläggning av markanvändningen.

Bestämmelserna om nedsättning förknippad med inlösen som tjänar byggande av samhälle finns i 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen. Nedsättning av värdet betyder en avvikelse från de allmänna ersättningsprinciperna för värdering av egendom. I paragrafens 2 mom. sägs det att när det för statens, en kommuns eller sammkommuns räkning för byggande av samhällen förvärvas fast egendom eller ständig särskild rättighet från ett område för vilket kommunen beslutat att detaljplan ska göras upp eller vars detaljplan ska ändras, beaktas inte sådan stegring

i markvärdet som inträffat efter det att beslutet om uppgörande eller ändring av plan fattats. Den del av värdestegringen som motsvarar stegringen i den allmänna prisnivån, eller som annars föranletts av annat än den planläggning för vars genomförande inlösen sker, räknas dock ersättningstagaren till godo. När ersättning fastställs lämnas likväl markens värdestegring obeaktad under tiden från en dag högst 7 år före inlösningsansökningsdagen.

När inlösningslagstiftningen reviderades på 1970-talet ansågs den då gällande expropriationslagen innehålla flera missförhållanden med tanke på bedrivandet av kommunal markpolitik (RP 179/1975 II rd s. 1). Enligt bestämmelserna i lagen ska det bestämmas ersättning för egendom som inlöses enligt dess högsta gängse pris. Lagen saknade också bestämmelser som skulle göra det möjligt att i tillräcklig omfattning förbehålla samhället, som inlöser marken, den värdestegring som följer av dess egna åtgärder. Problemet ansågs alltså å ena sidan vara grunderna för bestämmande av ersättning, å andra sidan bristerna i de bestämmelser som gällde att inte beakta inlösningsföretagets inverkan. Enligt etablerad praxis hade markanvändningsplanering inte ansetts vara ett sådant i inlösningslagen avsett företag vars inverkan på värdet hos den egendom som inlöses borde ha beaktats när en kommun, en samkommun eller staten löser in områden för byggande av samhällen.

I förarbetena till inlösningslagen (RP 179/1975 II rd s. 55) ansågs det att likställighetsprincipen och kravet på full ersättning inte kunde innebära att överlåtaren borde få åtnjuta en värdestegring, föranledd av åtgärder från det samhälles sida som inlöser mark. Enligt motiveringarna till lagförslaget ska denna värdestegring anses oförtjänt såväl för överlåtaren som för en annan ägare i motsvarande ställning såtillvida att värdestegringen inte är en följd av deras egna, direkta åtgärder.

Bestämmelserna om värdenedsättning gäller värdestegring till följd av detaljplanering. De gäller inte andra slag av förväntningsvärden och inte heller värdestegring som följer av generalplaneringen av området eller detaljplaneringen av närliggande områden eller t.ex. förbättrade trafikförbindelser. Värdestegring som beror på dessa faktorer och är oberoende av åtgärder från ägaren till området tillfaller ägaren till det område som inlöses.

2.2.3 Förhållandet mellan ersättningsprinciperna i inlösningslagen och annan lagstiftning

I fråga om behandlingen av ersättningsärenden och det förfarande som ska iakttas stöder sig flera av de lagar som innehåller en särskild inlösningsgrund på bestämmelserna i inlösningslagen. Speciallagen kan innehålla en allmän hänvisning till inlösningslagen, varvid ersättningsgrunderna och bestämmelserna om förfarandet ska tillämpas i sin helhet. Tillämpningen av inlösningslagen kan också vara begränsad i speciallagen så att ersättningsgrunderna i inlösningslagen endast tillämpas på ersättning av specifika typer av förlorad förmån. Vissa lagar innehåller för sin del kompletterande bestämmelser till ersättningsgrunderna i inlösningslagen gällande exempelvis begränsningar i eller förutsättningar för ersättning. Utöver de egentliga situationerna med expropriation bestäms ersättningar i enlighet med ersättningsgrunderna i inlösningslagen också för sådan begränsning av användningen av egendom där det inte nödvändigtvis är fråga om författningsrättslig expropriation. I så fall kan bestämmelserna innehålla förutsättningar för ersättningsbarhet som avviker från kravet på ersättning.

Bland annat följande lagar stöder sig på inlösningslagen:

- Lagen angående expropriation av fast egendom för elektrisk anläggning (168/1928)
- Lagen om skyddande av byggnadsarvet (641/1942)

- Lagen om friluftsliv (606/1973)
- Marktäktslagen (555/1981)
- Renskötsellagen (848/1990)
- Ödemarkslagen (62/1991)
- Lagen om ersättning för miljöskador (737/1994)
- Lagen om områdesanvändning (132/1999)
- Lagen om inlösningsstillstånd för vissa projekt som påverkar användningen av miljön (768/2004)
- Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004)
- Lagen om trafiksystem och landsvägar (503/2005)
- Banlagen (110/2007)
- Lagen om avhjälpande av vissa miljöskador (383/2009)
- Lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010)
- Postlagen (415/2011)
- Vattenlagen (587/2011)
- Gruvlagen (621/2011)
- Elmarknadslagen (588/2013)
- Lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013)
- Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014)
- Lagen om fiske (379/2015)
- Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019)
- Naturvårdslagen (9/2023)

Vattenlagen, gruvlagen och lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten innehåller en ersättningsgrund som avviker från kravet på full ersättning i inlösningslagen. Enligt vattenlagen (587/2011) ska ersättning för skada och men fastställas till förlustens fulla belopp. Om det är fråga om marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ska den enligt 13 kap. 11 § i vattenlagen ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. Ersättningen med en och en halv gång värdet i vattenlagen har sina rötter i vattenlagstiftningen i Sverige på 1800-talet.

Bakgrunden till ersättningen med en och en halv gång var ursprungligen att man inte kunde anse full ersättning vara tillräcklig kompensation när inlösen sker för ett privat behov.

Koefficienten gäller dock inte sådant område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp. Även i 69 § i miljöskyddslagen (527/2014) hänvisas det till vattenlagen för bestämmande av den ersättning som ska betalas till följd av den nyttjanderätt som krävs för avloppsrör. Det fanns en liknande förhöjning redan i vattenlagen av 1961 i vars förarbeten förhöjningen motiverades med den historiska traditionen och med att inlösen kan genomföras för att uppnå privat ekonomisk nytta (se KB 1958:97 s.60). Förhöjningen motiverades på samma sätt när den nuvarande vattenlagen stiftades (RP 277/2009 rd s. 163–164 och 209).

Enligt 77 § i gruvlagen (621/2011) görs vid en gruvförrättning, under vilken bestämmelserna i inlösningslagen iakttas, inlösen av nyttjanderätt och av andra särskilda rättigheter till de områden som behövs som gruvområde och hjälpområde för gruvan. I 86 § i gruvlagen finns det en bestämmelse om bestämmande av särskild ersättning. Vid inlösen av ett gruvområde, hjälpområde för gruvan eller område i detaljplanen som anges som område för gruvdrift ska ersättningen vara en och en halv gång värdet på området. Bestämmelsen fogades till lagen under behandlingen i riksdagen, den ingick inte i den aktuella regeringspropositionen (RP 273/2009 rd). Ekonomiutskottet, som var det utskott som gav ett betänkande, motiverade koefficienten med att hänvisa till bestämmelserna om koefficienten i vattenlagen (EkUB 49/2010 rd s. 15 och 21).

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019) ska för egendom som inlöses full ersättning bestämmas enligt egendomens högsta gängse pris. Det finns en motsvarande från inlösningslagen avvikande ersättning i den tidigare lagen om inlösen av egendom för försvarsändamål (1301/1996) och lagen om tvångsinlösen för försvarsändamål (787/1944). Detta innebär en högre ersättningsnivå än den fulla ersättningen enligt gängse pris som avses i 30 § 1 mom. i inlösningslagen. I övrigt tillämpas bestämmelserna i inlösningslagen på bestämmandet av ersättning. Den från inlösningslagen avvikande ersättningsgrunden har en gång i tiden motiverats med försvarsmaktens markpolitik samt behovet att upprätthålla goda förbindelser med samhället (RP 224/1996 rd s. 2).

2.2.4 Antal inlösningsärenden och inlösningsersättningar

Det typiska användningsändamålet för inlösningsförfarandet är inlösen av områden och rättigheter som krävs för byggprojekt inom trafikinfrastruktur och kraft- och ellinjer som sker på olika markområden. Områden och rättigheter som krävs för dessa projekt förvärfas också genom frivilliga rättshandlingar. Utöver dessa används inlösen bland annat för förvärv av områden som krävs för gruvverksamhet och områden som tjänar naturvärden. Kommunernas förvärv av mark grundar sig så gott som helt på fastighetsaffärer. Kommunerna använder ytterst sällan inlösningsförfarandet för förvärv av mark. I dessa fall gäller det typiskt situationer där parterna inte har nått samförstånd om villkoren för överlåtelsen. Däremot är det allmänt med inlösen av allmänna områden för genomförande av plan.

Enligt Lantmäteriverkets årsstatistik för 2023 gjordes det sammanlagt 64 520 fastighetsöverlåtelser 2023 och av dessa var 55 692 fastighetsaffärer. Under samma tidsrymd anhängiggjordes 225 inlösningsförrättningar. Ett inlösningsstillstånd kan beviljas ett sådant projekt för vilket det finns ett allmänt behov. Av tradition har expropriation förknippats med att de samhällseliga behoven ska tillgodoses utan att dessa är förknippade med ett syfte att uppnå särskild ekonomisk nytta. Typiska exempel på projekt av det här slaget är olika trafikinfrastrukturprojekt eller projekt som främjar naturvård. I takt med att samhället utvecklas

har de affärsökonomiska aspekterna vid vissa typer av för samhället betydande projekt, där verkställandet av projektet kraftigt stödjer sig på ett inlösningsförfarande, fått större betydelse än tidigare. På 2000-talet har exempelvis de institutionella investerarnas ägarandelar i de distributionsnätsbolag som ansvarar för elöverföringen märkbart ökat. Cirka 10 % av samtliga ärenden som behandlas vid ett inlösningsförfarande gäller elöverföring och gruvverksamhet och de ersättningar som bestäms vid dessa utgör cirka 18 % av samtliga ersättningar.

Statsrådet avgjorde 2019–2023 sammanlagt 54 ansökningar om inlösningsstillstånd grundade på inlösningslagen och ett inlösningsstillstånd grundat på naturvårdslagen. Statsrådet får årligen i genomsnitt 10 ansökningar om inlösningsstillstånd för avgörande. Majoriteten av dessa gäller projekt för byggande av kraftledningar. Under samma tidsperiod avgjorde miljöministeriet sammanlagt 9 inlösningsstillståndsärenden grundade på 99 § i markanvändnings- och bygglagen. Lantmäteriverket avgjorde 2019–2023 sammanlagt 164 ansökningar om inlösningsstillstånd, det vill säga i genomsnitt 33 ansökningar om inlösningsstillstånd per år.

Inlösningsområden som krävs för landsvägar och järnvägar grundar sig på godkända vägplaner och banplaner, det vill säga att ett inlösningsstillstånd i enlighet med inlösningslagen inte krävs för dem.

Ärendegrupp	2019	2020	2021	2022	2023
Inlösningsstillstånd SR	15	5	9	14	12
Inlösningsstillstånd MM	2	1	3	1	2
Inlösningsstillstånd LMV	44	42	25	34	19

Tabell 1. Inlösningsstillståndsärenden som avgjorts i enlighet med inlösningslagen och 99 § i markanvändnings- och bygglagen vid statsrådets plenum, miljöministeriet och Lantmäteriverket 2019–2023. Källor: Statsrådet, miljöministeriet och Lantmäteriverket 2024.

Inlösningsstillståndet verkställs vid inlösningsförrättningen. Något under hälften av värderingsförrättningarna är landsvägsförrättningar i enlighet med lagen om trafiksystem och landsvägar. Den näst största gruppen består av inlösningsförrättningar grundade på 13 kap. i markanvändnings- och bygglagen, där det typiska är inlösen av gatuområden och allmänna områden. Antalet inlösningsförrättningar gällande elledningsområden och banområden är mindre och årligen görs några inlösningsförrättningar i anknytning till naturvård och gruvverksamhet.

Projekttyp	2019	2020	2021	2022	2023
Landsväg	147	136	120	125	144
Bana	43	15	18	7	21
Elöverföring	36	16	28	20	36
MBL 13 kap.	106	82	76	82	92

Naturvård	10	6	4	4	4
Gruvdrift	6	2	4	4	4
Annan inlösen	23	4	19	15	14

Tabell 2. Antal värderingsförrättningar enligt projektslag 2019–2023. Källa: Lantmäteriverket 2024.

Mätt i de totala ersättningsbeloppen är det förrättningarna i enlighet med lagen om trafiksystem och landsvägar som bildar den största gruppen. De ersättningar som årligen bestäms vid förrättningar i enlighet med markanvändnings- och bygglagen är lägre, men också i den här gruppen är de årliga variationerna stora. Den tredje stora gruppen utgörs av inlösningsprojekt för elledningar.

Projekttyp	2019	2020	2021	2022	2023
Landsväg	6 363 031	5 504 079	7 504 720	6 069 250	10 404 142
Järnväg	330 837	499 980	689 864	1 358 319	2 446 971
Elöverföring	2 553 078	753 354	2 309 617	1 953 537	3 338 504
Naturvård	98 533	119 935	119 934	106 327	26 006
MBL 13 kap.	3 045 921	1 674 490	4 921 158	3 190 361	2 159 460
Gruvdrift	581	0	237 769	239 071	476 890
Annan inlösen	123 564	60 153	1 526 030	904 590	213 901

Tabell 3. Ersättningar (€) som bestämts vid förrättningar i enlighet med lagen om trafiksystem och landsvägar, banlagen, inlösningslagen, 13 kap. i markanvändnings- och bygglagen samt gruvlagen 2019–2023. Källa: Lantmäteriverket 2024.

Fördelningen av inlösningsersättningen på de olika ersättningslagen beror på projektets natur. Ersättning för föremål dominerar typiskt inlösningsförrättningarna för helt nya projekt, medan ersättning för men och skadeersättning ofta är mer betydande vid projekt som är förlagda i anknytning till gamla projekt. Av inlösningsersättningen är i genomsnitt 80 procent ersättning för föremål, 10 procent ersättning för men och 10 procent skadeersättning.

2.2.5 Behandling av inlösningsersättningen i beskattningen

Inlösningsersättningen är sådan beskattningsbar inkomst som avses i inkomstskattelagen (1535/1992). Behandlingen av inlösningsersättningen i beskattningen påverkar för sin del hur överlåtarens ekonomiska ställning formas efter inlösningsförfarandet. Vad ersättningen betalas för är avgörande för beskattningen av inlösningsersättningen. Det har dessutom betydelse om det är fråga om ersättning för föremål, ersättning för men eller skadeersättning. Skatteförvaltningen har meddelat en anvisning om beskattning av ersättning som fått vid inlösningsförrättning och i därmed jämförbara situationer (skatteförvaltningens anvisning 20.1.2017 A224/200/2016). I regel beskattas ersättningarna för föremål och en del av

ersättningarna för men i enlighet med bestämmelserna om överlåtelsevinster i inkomstskattelagen. I vissa fall kan ersättningarna för men och skadeersättningarna vara lantbruksinkomst eller näringsinkomst.

Med stöd av 49 § i inkomstskattelagen är ersättningen för föremål delvis skattefri inkomst. När det skattepliktiga beloppet av en överlåtelsevinst för en annan skattskyldig än ett samfund, ett öppet bolag eller ett kommanditbolag räknas ut ska från överlåtelsepriset dras av minst 80 procent, det vill säga att skatten på överlåtelsevinsten fastställs på högst 20 procent av ersättningen för föremål. Trädbeståndsersättningar jämte förväntningsvärdetillägg som betalas ut för ett område som är föremål för inlösen eller överlåtelse av bestående nyttjanderätt räknas in i överlåtelsepriset för området.

Beskattningen av den ersättning för men som betalas för användningsbegränsningar beror på om användningen av egendomen för ändamålet med markanvändningsslaget i praktiken begränsas i sin helhet eller om begränsningarna och menen är mindre. Om de bestående begränsningarna och menen de facto hindrar ägaren att använda egendomen för ändamålet med markanvändningsslaget jämställs ersättningen för en sådan ersättning med överlåtelse av bestående användningsrätt. Om det är möjligt att ägaren kan fortsätta använda området för ändamålet enligt markanvändningsslaget och att inlösningsförrättningen leder enbart till vissa mindre begränsningar eller olägenheter tillämpas i beskattningen på sådana ersättningar bestämmelserna om skadestånd. Enligt 78 § i inkomstskattelagen är skadestånd och därmed jämförbara ersättningar inte skattepliktiga, om de inte har erhållits i stället för skattepliktig inkomst eller som ersättning för minskade inkomster eller försämrad utkomst.

Ersättningar som betalas för avlägsnande av eller skador på trädbestånd är i 43 § i inkomstskattelagen avsedd kapitalinkomst från skogsbruk, om de betalas för ett sådant skogsområde som fortfarande blir kvar i skogsägarens ägo och till vilken bestående nyttjanderätt inte har överlåtits. Detsamma gäller för ett tillägg för förväntat värde som betalas för ett sådant område på grund av att träden ska fällas i förtid. Ersättning för träd som fås från annan plats än skogsmark är övrig kapitalinkomst.

Behandlingen av skadeersättningarna i beskattningen beror på vilken typ av skador ersättningen gäller. Till exempel är ersättning som betalas för förlorad skörd beskattningsbar inkomst i lantbruket, medan ersättningen för förlust av skörd i en köksträdgård eller skador på gårdsplanteringar är skattefri. Ersättning för rätten att ta en begränsad mängd grus för väghållning från ett begränsat område under en specifik tid anses vara inkomst från marksubstans.

Av intressebevakningsersättningarna är förlust av förtjänst och andra sådana ersättningar som ersätter utebliven beskattningsbar inkomst skattepliktiga. Ersättningarna för resekostnader och andra kostnader orsakade av den rättsliga bevakningen är skattefria.

Inlösningsersättningar som grundar sig på naturvårdslagen är skattefria enligt 80 § i inkomstskattelagen.

2.2.6 Europeiska unionens rätt

Enligt artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen erkänner unionen de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen. Enligt artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom

utom då allmännyttan det kräver, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Stadgan om de grundläggande rättigheterna begränsar dock inte staternas rätt att i lag reglera användningen av egendom i den utsträckning det är nödvändigt för det allmänna intresset.

Europeiska unionens domstol har gett vissa avgöranden gällande egendomsskydd som grundläggande rättighet (exempelvis C-44/79, Hauer mot Land Rheinland-Pfalz). Det har ansetts att till exempel bedömningen av inbördes förhållandet mellan de nationella bestämmelserna och det skydd av egendom som avses i stadgan om de grundläggande rättigheterna i princip inte hör till befogenhetsområdet för unionens domstol. Den självständiga ställningen hos stadgan om de grundläggande rättigheterna är i synnerhet vid expropriationsärenden oklarare än Europakonventionen. Utgående från rättspraxis har Europakonventionen en mer betydande ställning som fastställare av ramvillkoren för den nationella lagstiftningen.

2.2.7 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

Den mest betydande av de överstatliga förpliktelser som hänför sig till grunderna för bestämmande av inlösningsersättning är europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 1819/1990, som i Finland har satts i kraft genom lag L 438/1990). Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna anger miniminivån för den nationella lagstiftningen, men hindrar inte att ett bättre nationellt skydd ges för sakägare vid inlösen. Konventionen ger dessutom skydd mot faktiskt berövande av egendom och även obetydligare begränsning av egendomen utöver skyddet mot egentlig expropriation. I samband med expropriation har förutom artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen, som gäller skyddet av egendom, samtidigt också vissa andra artiklar i konventionen tillämpats, såsom rätten till rättegång och skyddet för familjeliv.

Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till avtalet ger skydd för egendom och består av tre regler. Enligt den första regeln ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Till sin karaktär är regeln allmän. Enligt den andra regeln får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt den tredje regeln inskränker reglerna ovan dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Expropriation av egendom är motiverat endast om det kan påvisas att förfarandet är nödvändigt för det allmännas intresse (public interest) och om det sker i enlighet med de villkor som föreskrivs i lag. Människorättsdomstolen har utgått från att den nationella lagstiftaren ska ha bred prövningsrätt vid verkställandet av de sociala och ekonomiska målsättningarna. Såvida det inte finns en tydlig och grundad anledning att avvika från detta ska den nationella lagstiftarens rätt att avgöra vad som krävs för det allmännas intresse respekteras (Jahn et al mot Tyskland (2005), Immobiliare Saffi mot Italien (1999)).

Det finns inte ett uttryckligt uttalande om betalning av inlösningsersättning i artikeln om skyddet av egendom. Expropriation är dock inte möjlig utan ersättning. Att ersättning har betalats har betydelse vid den proportionalitetsbedömning som människorättsdomstolen gör, enligt vilken en rättvis balans ska hittas mellan det allmänna intressets behov och individens grundläggande rättigheter (fair balance). Proportionalitetsbedömningen tillämpas på tagande av allt slags egendom eller begränsning av dess användning. Det är fråga om en helhetsbedömning (Lithgow med flera mot Förenade kungariket (1986)).

Inom rättspraxis har människorättsdomstolen med stöd av proportionalitetsprincipen formulerat kravet på ersättning så att ”tagande av egendom utan betalning av skälig ersättning i förhållande till egendomens värde betyder ett oproportionerligt ingripande, som inte är berättigat i enlighet med artikel 1”. Kravet på proportionalitet uppfylls inte, om individen åläggs en oskälig belastning (Sporrong och Lönnroth mot Sverige (1982) och Brumarescu mot Rumänien (1999)).

Enligt människorättsdomstolens etablerade beslutspraxis ska inlösningsersättningen stå i ett skäligt förhållande till egendomens värde. Det bör dock anses att betalning av full ersättning för den exproprierade egendomen har utformats till utgångspunkten för människorättsdomstolens rättspraxis, från vilket det är möjligt att avvika (Pincová och Pinc mot Tjeckien (2002) och Greklands förre kung med flera mot Grekland (2002)). I rättspraxis har det ansetts att exempelvis åtgärder som syftar till ekonomisk reform eller främjar social rättvisa kan berättiga till en ersättningsnivå som är lägre än full ersättning (Urbárska Obec Trenčianske Biskupice mot Slovakien (2007)). Fråntagande av egendom utan ersättning kan vara möjligt endast i undantagsfall (Holy Monasteries mot Grekland (1994)).

Enligt rättspraxis kan ersättningsnivån variera enligt hur kraftigt det allmänna behovet (allmänna intresset) är. Ersättningen ska vara högre om det allmänna behovet är svagare och på motsvarande sätt får ersättningen vara lägre om det allmänna behovet är starkare. När expropriationsprojektet till sin karaktär är kommersiellt eller i övrigt sådant att det inte finns ett starkt allmänt intresse ska ersättningsnivån i princip motsvara full ersättning. I avgörandet Platakou mot Grekland (2001) ansågs en ersättning som representerar 25 procent av egendomens värde vara för ringa. På motsvarande sätt ansågs en ersättning som representerar 40 procent av egendomens marknadsvärde vara för ringa i avgörandet Scordino mot Italien (2006). Avgörandet Yiltas Yildiz Turistik Tesisleri A.S. mot Turkiet (2006), där de nationella domstolarna hade bestämt ersättningen utgående från de existerande byggnaderna och skogsinkomsten utan att beakta mängden byggrätt, gällde också storleken på ersättningen.

Det finns flera andra omständigheter än värdet på den exproprierade egendomen som kan påverka ersättningsnivån. Nivån på ersättningen kan stiga exempelvis om betalningen fördröjs (Akkus mot Turkiet (1997)) eller om det förfarande där ersättningen har bestämts är ovanligt långt (AKA mot Turkiet (1998)).

Med hänsyn till bestämmande av inlösningsersättning är det beaktansvärt att, trots att människorättsdomstolen å ena sidan i sin beslutspraxis betonat att staten har en stor prövning marginal, å andra sidan ur proportionalitetskravsperspektiv ansett en sådan situation vara problematisk där samtliga förmögenhetsvärden inte beaktas för en egendom som är föremål för expropriation (se t.ex. Vistins och Perepjolkins mot Lettland (2012)). Utgående från människorättsdomstolens rättspraxis är det inte klart i vilken utsträckning fastighetens nyttjandemöjligheter eller kommande nyttjandemöjligheter ska beaktas vid bestämmandet av en för proportionalitetsprincipen betydande ersättning.

För tillfället har Europeiska människorättsdomstolen anhängigt ett av individer mot Finland inlämnat överklagande, som handlar om tvångsinlösningsersättning (Graham et al mot Finland, nr. 47927/21).

2.2.8 Bestämmelser om statligt stöd

Bestämmelserna om statligt stöd grundar sig på artiklarna 107 och 108 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och kompletterande lagstiftning till dessa. Enligt artikel 107.1 i FEUF anses statligt stöd vara stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen

genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Europeiska unionens lagstiftning om statligt stöd begränsar inte medlemsstatens befogenhet att fatta beslut om innehållet i ersättningsgrunderna i den nationella inlösningslagen, men lagstiftningen ska dock överensstämma med artiklarna 107 och 108 i FEUF.

Kommissionen ansåg inte i sitt meddelande om statligt stöd (2016/C 262/01, punkt 71) inlösningsersättningar vara ett sådant stöd som avses i artikel 107.1 i FEUF. Därmed ska ersättning bestämd i enlighet med inlösningslagen inte anses vara ett förbjudet statligt stöd. Inlösningslagens 40 § möjliggör å sin sida också avtal om ersättning och i princip kan sakägarna avtala om en ersättning som är högre än marknadspriset.

Markförvärv och -överlåtelse baserad på statens och kommunernas avtal omfattas av regleringen om statligt stöd (HFD 2012:31, HFD 2012:105, HFD 2015:72 och HFD 2020:9). För att rättshandlingen ska anses vara ett förbjudet statligt stöd krävs det att samtliga förutsättningar i artikel 107.1 i FEUF uppfylls. Stödets form saknar betydelse vid bedömningen av om handlingen omfattas av regleringens tillämpningsområde. I en situation där fastigheten byter ägare kan det statliga stödet exempelvis vara ett högre pris än marknadspriset vid inköp av fastigheten eller ett lägre överlåtelsepris eller villkor för överlåtelsen som avviker från det normala vid överlåtelse av fastigheten. Objektet för bedömningen är om en avtalspart genom arrangemanget får sådan ekonomisk fördel som parten inte får under normala konkurrensförhållanden och till normala marknadsvillkor (HFD 2020:9). I princip innehåller agerande till marknadsvillkor inte förbjudet statligt stöd och i exempelvis i 130 § i kommunallagen (410/2015) finns det bestämmelser om fastställande av de marknadsmässiga villkoren för överlåtelse eller arrendering av en fastighet ägd av kommunen.

Det företag som avses i regleringen av de statliga stöden kan vara en juridisk eller fysisk person. Det som har betydelse är om den andra avtalsparten utövar ekonomisk verksamhet och om den andra parten är verksam på en sådan marknad mellan medlemsstaterna att avtalet, när de övriga förutsättningarna för stöd enligt artikel 107.1 i FEUF uppfylls, kunde anses ha en i nämnda artikel avsedd påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

Av betydelse för det förbjudna statliga stödet är att stödet gynnar ett företag eller ett produktionsområde. Å andra sidan hindrar regleringen av statligt stöd inte att aktörer i olika ställning behandlas olika, om detta beror på själva systemet (C-233/18 Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) vs. Generalitat de Catalunya) och det går att presentera hållbara motiveringar till den avvikande behandlingen.

När staten och kommunerna är sakägare i en fastighetsaffär ska de alltid för det specifika fallet undersöka att avtalet inte innehåller förbjudet statligt stöd. Enligt rättspraxis kan man inte anse att det ingår förbjudet statligt stöd i en överlåtelse till marknadsvillkor.

2.2.9 Avtal om investeringsskydd

Syftet med avtalen om investeringsskydd är att främja investeringar som görs i ett annat land och skydda gjorda investeringar. Genom att skydda investeringarna strävar man efter att bekämpa eventuell diskriminering av utländska investerare i förhållande till inhemska aktörer. Finland är part i cirka 60 avtal om investeringsskydd. Avtalen om investeringsskydd inkluderar typiskt krav på icke diskriminerande, rättvis och jämlik behandling av investeringar, garanti om fullt skydd och säkerhet, förbud mot illegal tvångsinlösnings, förpliktelse att iakttå åtaganden och garanti av fri överföring av tillgångar i anknytning till investeringarna.

Många av de avtal om investeringsskydd som Finland ingått innehåller en klausul om lösning av tvister för meningsskiljaktigheter mellan investeraren och staten, vilket betyder att tvisten avgörs enligt de bestämmelser som finns i avtalet om investeringsskydd. Det typiska för bestämmelserna är att de innehåller en möjlighet att föra tvisten till en nationell domstol eller till ett internationellt skiljeförfarande. Avtalsbestämmelserna är dock individuella och samtliga avtal innehåller inte en möjlighet att föra ärendet till ett internationellt skiljeförfarande.

Avtalen om investeringsskydd utgör inget hinder för tvångsinlösnings. Avtalen kräver dock ofta att inlösen inte får vara diskriminerande, ska grunda sig på allmänt intresse, ska ske genom ett ändamålsenligt förfarande och att en ändamålsenlig ersättning, som i allmänhet motsvarar objektets marknadsvärde, ska betalas. Det kan hända att avtalen om investeringsskydd innehåller hänvisningar till den inlösande statens nationella lagstiftning. Eftersom inlösningslagen är allmän lag om tvångsinlösen i Finland kan bestämmelserna i den lagen komma att tillämpas vid en utländsk investeringstvist.

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Observationer om Europeiska människorättskonventionen

Vid bedömning av människorättsdomstolens beslutspraxis gällande egendomsskydd bör uppmärksamhet fästas vid att en stat, vars inlösningslagstiftning uppfyllt minimiskyldigheterna för egendomsskydd enligt människorättskonventionen, varit part i vissa av människorättsdomstolens fällande avgöranden om skydd av egendom. Det typiska för dessa fall är att det finns frågor kopplade till exempelvis en rättvis rättegång eller skydd av bostad förknippade till ersättningens belopp. Det bör noteras att tolkningarna av människorättskonventionen och egendomsskydd hela tiden utvecklas genom människorättsdomstolens beslutspraxis.

Människorättskonventionen möjliggör en mer övergripande bedömning av situationen än vår gällande inlösningslagstiftning. Även om det inte finns uttryckliga bestämmelser om ersättningsnivån i människorättskonventionen har Europeiska människorättsdomstolen i sin beslutspraxis utgått från kravet på kompensation som ger full ersättning. En lägre ersättning har dock inte ansetts vara en kränkning av avtalsförpliktelserna, om man har kunnat presentera motiveringar kopplade till i rättspraxis konstruerade sociala, ekonomiska eller politiska aspekter.

Med de reservationer som beskrivs nedan i punkt 2.3.3 och 2.3.4 kan principen om full ersättning i den nationella lagstiftningen, grunderna för bestämmande av inlösningsersättningar och rättspraxis gällande dessa anses uppfylla människorättskonventionens krav på den nationella lagstiftningen. Spänningen mellan den nationella inlösningslagstiftningen och människorättsavtalet gäller snarare enskilda situationer vid tillämpning och tolkning av inlösningslagen än de materiella grunderna allmänt för avgöranden i ersättningssystemet.

2.3.2 Verkställande av kravet på full ersättning

Enligt den gällande inlösningslagen ska inlösningsersättningen bestämmas enligt föremålets gängse värde. I allmänhet avses med gängse värde det penningbelopp som man kan få för det föremål som affären gäller på den fria marknaden vid en affär mellan två av varandra oberoende aktörer. Den använda terminologin är i det hänseendet ålderdomlig att målet för bestämmande av föremålets värde vid överlåtelse av fastighet i fastighetsvärderingsläran och de internationella värderingsstandarderna numera är föremålets marknadsvärde. Med marknadsvärde avses en sådan uppskattad penningmängd med vilken egendomen på valuteringsdagen byter ägare

mellan en försäljare och en köpare, som är villiga att ingå affärstransaktionen och är oberoende av varandra, till följd av korrekt marknadsföring genom att sakägarna agerar sakkunnigt, med eftertanke och utan tvång. Med en sådan definition motsvarar föremålets marknadsvärde i hög grad föremålets gängse värde enligt den gällande lagstiftningen.

Ersättningsbestämmelserna i inlösningslagen har varit i kraft över 40 år utan ändringar i sak. Lagstiftningen är uppbyggd enligt 1970-talets värderingsläror och samhällliga värdeuppfattning och bedömningen av om bestämmelserna följer grundlagen har gjorts enligt då gällande Finlands regeringsform (94/1919) och rättsuppfattningen vid den tidpunkt då lagarna stiftades. En ny grundlag har stiftats efter det att inlösningslagen trädde i kraft och Finland har förbundit sig till diverse internationella förpliktelser, vars effekter sträcker sig till expropriation. I synnerhet Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna hör till de betydande internationella förpliktelserna. Därmed är den nuvarande rättsliga referensramen för inlösningslagen på många sätt annorlunda än när lagen stiftades. Bestämmelserna i inlösningslagen har å sin sida till exempel inte hindrat utvecklingen av tolkningar gällande kravet på full ersättning.

Verkställandet av kravet på full ersättning är en viktig omständighet inte bara för inlösningslagens statsrättsliga acceptabilitet utan också med hänsyn till dess samhällliga acceptabilitet. De senaste åren har inlösningsersättningarna ofta lyfts fram i offentligheten och i den offentliga diskussionen. Av tradition har expropriation varit kraftigt förknippad med tanken att de samhällliga behoven ska tillgodoses utan att dessa är förknippade med ett syfte att uppnå särskild ekonomisk nytta. Typiska exempel på projekt av detta slag är olika trafikinfrastrukturprojekt eller exempelvis projekt som främjar naturvård.

I takt med att samhället utvecklas har de affärsekonomiska aspekterna vid vissa typer av projekt, där verkställandet av projektet kraftigt stödjer sig på ett inlösningsförfarande, fått större betydelse än tidigare. I dessa situationer har bestämmande av full ersättning för egendom i enlighet med lagens krav, vilken möjliggör utövande av näring och strävan efter nytta, inte i alla situationer motsvarat markägarnas uppfattning om storleken på en rättvis ersättning. Enskilda fall som fått bred uppmärksamhet har dessutom lyfts fram i offentligheten. Det är möjligt att man på grundval av dessa har dragit slutsatser som generaliserar frågan om hur systemet fungerar och ersättningsförfarandet.

Frågan om verkställande av kravet på full ersättning har också lyfts fram ett flertal gånger i riksdagen. Skriftliga frågor (t.ex. SS 239/1999 rd, SS 376/2008 rd, SS 318/2011 rd och SS 376/2012 rd) och en lagmotion (LM 105/2008 rd) har utarbetats i ärendet. De skriftliga frågorna har huvudsakligen gällt ersättningar för inlösen för kraftledningarna samt ibruktage i Finland av den ersättningsgrund som används i Sverige. I vissa framställningar har det föreslagits att det högsta gängse priset som finns i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019) eller dess företrädare lagen om inlösen av egendom för försvarsändamål (1301/1996) ska tillämpas som grund för bestämmande av ersättning enligt inlösningslagen samt att 30 procent i schablonmässig förhöjning ska betalas på inlösningsersättningen. Dessa förslag har inte lett till att ändringar gjorts i lagstiftningen.

I de utlåtanden som getts i tidigare skeden av projektet med omarbetning av inlösningslagen har kritik framförts om lagstiftningens tillämpningspraxis, särskilt tillämpningen av uppskattningsmetoderna och marknadskännedomen. Det har ansetts att nuvarande praxis leder till användning av medelpriser, som för svagare fastigheter ger högre ersättningar och för värdefulla fastigheter lägre ersättningar än fastigheternas verkliga värde.

Det finns inga vetenskapliga undersökningar med brett underlag om korrelationen mellan inlösningsersättningen och den ekonomiska förlusten för innehavaren av den egendom som inlöses. Utgående från litteraturen om teoretiska värderingar och den rättsvetenskapliga litteraturen verkar det som om ersättningsystemet i regel har fungerat korrekt. Å andra sidan har det i samma litteratur och i enskilda undersökningar presenterats bedömningar enligt vilka inlösningsersättningen i vissa inlösningsituationer inte till fullt belopp motsvarar den förlust som ägaren till den egendom som inlöses står inför. I ett typiskt sådant fall är det då fråga om föremål där det är utmanande att uppskatta värdet till följd av föremålets egenskaper eller begränsningarna i olika metoder.

I värderingslärodiskussionerna har det gällande köpeskillingsmetoden bland annat dryftats om de avslutade fastighetsaffärerna i alla situationer på ett tillförlitligt sätt avspeglar den allmänna prisnivån. Prisbildningen på fastighetsmarknaden avviker på många sätt från marknaderna för andra nyttigheter eftersom föremålen är individuella och antalet säljare och köpare som deltar på marknaden är begränsat. I synnerhet på den råmarknad som tjänar byggande av samhälle finns det i praktiken inga andra köpare än kommunerna. En del av de potentiella försäljarna kan avhålla sig från att ingå affären eftersom de anser prisnivån vara för låg. I så fall bestäms marknadspriset baserat på de affärer som de aktörer ingått som anser prisnivån vara tillräcklig.

Ur de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv och särskilt med beaktande av bestämmelserna om egendomsskydd kan det inte anses vara en korrekt lösning att låta ägaren till den egendom som inlöses bära risken för uppskattningen utan ansvaret ska ligga på inlösaren. Till följd av den betydelse detta har ska bestämmandet av inlösningsersättning inte lämnas till förrättningspraxis och rättspraxis utan detta ska föreskrivas i lag.

Noggrannheten vid bestämmandet av värdet med köpeskillingsmetoden beror på hur omfattande det bakomliggande materialet med jämförbara affärer är samt på likheten i egenskaperna hos det bedömda föremålet och de jämförbara affärerna. Om det finns rikligt med representativa jämförbara affärer kan +/-10 procents noggrannhet uppnås vid bedömningen. Ofta varierar noggrannhetsnivån för bedömningsverksamheten i praktiken i intervallet +/-10...20 procent. Om det finns knappt med jämförbara affärer att tillgå kan noggrannhetsnivån vara kännbart sämre.

Värdet på ett skogsområde, om det inte är fråga om råmark eller ett område som i övrigt har särskilt värde, bestäms typiskt enligt summavärdemetoden. I summavärdemetoden adderas värdet på marken, värdet på plantbeståndet, väntevärdet för trädbeståndet och trädbeståndets avverkningsvärde. Det skogsekonomiska värde som detta ger motsvarar dock inte nödvändigtvis marknadsvärdet för skogsområdet, utan värdet ska enligt prövning justeras med en justering av det totala värdet. Summavärdesmetoden ledde tidigare till för höga värden, vilket betydde att värdet justerades nedåt vid inlösen av områden. Vid bandlika inlösningar har de ersättningar som bestämts enligt summavärdesmetoden i allmänhet inte justerats nedåt med en justering av det totala värdet. I och med förändringen på marknaden för skogshemman har köpeskillingarna varit högre än avkastningsvärdet på skogen, vilket betyder att värdet på ett skogshemman i bedömningspraxis har justerats uppåt med en justering av det totala värdet. Den typiska bestämningen av avverkningsvärdet på trädbeståndet sker enligt aktuella virkespriser, värdet på marken och väntevärdet för plantskog och trädbeståndet bestäms för sin del enligt summavärdesmetoden. Uppgifterna i summavärdekolumnerna uppdateras vanligen med några års mellanrum. Vid bedömningen av olägenheterna för lantbruk används olika kolumner på motsvarande sätt.

Förutom att bestämning av värdet på råmark görs i samband med egentlig inlösen av råmark är den också nödvändig vid många bandlika inlösningar och i situationer i anknytning till

genomförande av plan. Bestämningen av värdet på råmark grundar sig vanligen på material från jämförbara affärer. Vid uppbyggandet av prismodellen för råmark vid inlösningsförrättningar godkänns som regel de affärer med råmark som kommunerna ingått som representativa affärer. Situationen är ofta den att det inte finns andra instanser än kommunerna som köper råmark. I synnerhet kring tillväxtcentra finns det i allmänhet tillgängligt jämförbart material om ingångna affärer, medan det däremot inte nödvändigtvis finns material för uppbyggande av en prismodell i stagnerande kommuner. Vid anskaffning av råmark iakttar kommunerna i regel mycket konsekvent de prissättningsgrunderna som de börjat tillämpa. På de områden där kommunerna aktivt handlar med råmark kan prisnivån på affärer med råmark vara väletablerad och noggrannhetsnivån av klassen +/-10 procent. På områden där kommunerna stagnerar kan prismodellens noggrannhet till följd av det ringa antalet jämförbara affärer vara betydligt sämre.

2.3.3 Bostads- och näringsgaranti

Gällande förutsättningarna för inlösen har de fastigheter som används för boende och näringsverksamhet inte en avvikande ställning jämfört med andra fastigheter, men för bestämmande av ersättningar är situationen delvis en annan. Syftet med 32 § i inlösningslagen, som är känd som bostads- och näringsgarantin, är att avlägsna ett eventuellt underskott i inlösningsersättningen till följd av 31 § i inlösningslagen (effekterna av projektet lämnas obeaktade). Enligt högsta domstolens rättspraxis (se t.ex. HD 1985-I-21 och HD 2003:114) och de uppfattningar som presenterats i rättslitteraturen bildar 32 § i inlösningslagen inte en självständig ersättningsgrund och den kan inte leda till en högre ersättning än vad som föranleds av 30 § i inlösningslagen.

Europeiska människorättsdomstolen har gett flera avgöranden om inlösen av egendom som används för boende och i näringsverksamhet. Vid bedömningen av en rättvis balans har domstolen betonat betydelsen av tillräcklig ersättning i synnerhet för bostäder som används som hem (Pincova och Pinc mot Tjeckien (2002)). I sin rättspraxis har domstolen fäst uppmärksamhet vid storleken på ersättningen sålunda att ersättningen motsvarar föremålets marknadsvärde. För ersättande av näringsegendom har det haft betydelse att en sådan egenskap har identifierats när ersättningen bestämts. I fråga om storleken på ersättningen verkar det som om domstolens rättspraxis har lämnat en bedömningsmarginal för den nationella lagstiftningen, dock så att det i vissa fall inte ansetts vara skäligt med en ersättning som underskrider anskaffningsvärdet på ett motsvarande föremål (Lallement mot Frankrike (2002) och Osmanyany och Amiraghyan mot Armenien (2018)).

Det bör anses att 32 § i inlösningslagen om en bostads- och näringsgaranti i huvuddrag uppfyller de nationella skyldigheterna baserade på människorättskonventionen både i fråga om tillämpningsområdets omfattning och storleken på ersättningen. Förhållandet mellan 32 § och 31 § i inlösningslagen kan å sin sida i vissa situationer begränsa tillämpningen av bestämmelsen, även om högsta domstolen i sina avgöranden HD 2002:69 och 2007:33 gällande inlösen för elnät verkar ha ansett 32 § i inlösningslagen vara relevant också i andra situationer än situationer enligt 31 §.

2.3.4 Värdenedsättning till följd av detaljplanering

Det finns inte tillgänglig statistik över hur bestämmelsen om värdenedsättning har tillämpats vid inlösningsförrättningar. De inlösningsförrättningar där det överhuvudtaget varit aktuellt att tillämpa bestämmelserna om värdenedsättning har varit få till antalet. Utgående från avgörandepraxis i högsta domstolen och jorddomstolarna samt uppgifter från Lantmäteriverket kan antalet tillämpningsfall uppskattas till 10–20 under den tid som markanvändnings- och bygglagen (132/1999) varit i kraft. Det finns inte någon avgörandepraxis för hur bestämmelsen

om värdenedsättning påverkar storleken på inlösningsersättningen vid högsta domstolen. Däremot har högsta domstolen i flera avgöranden (HD 1987:121, HD 1990:98, HD 1993:66, HD 1995:214 och HD 2014:2) bedömt förutsättningarna för tillämpning av värdenedsättning.

Användningen av inlösningsförfarandet och det faktum att det är ovanligt att bestämmelserna om värdenedsättning tillämpas ger inte en riktig bild av vilken betydelse värdenedsättningsregleringen har för kommunernas markpolitik. Inlösningslagens bestämmelser om nedsättning av värdet utgör en del av kommunernas markpolitiska instrument och de har bidragit till att kommunerna förmånligare kunnat skaffa mark för byggande av samhälle och genom kommunen vidare till bostadsbyggande och andra användningsändamål. Kommunförbundet och kommunerna har i sina utlåtanden om bedömningspromemorian om behoven av en revidering av inlösningslagstiftningen och utredningen om konsekvenserna av att stryka bestämmelserna (JM utredningar och anvisningar 33/2016 och 20/2018) och i senare utlåtanden fört fram att inlösningsförfarandet och de därtill anknyttande bestämmelserna om värdenedsättning behövs som en del av de markpolitiska medel som kommunen har till sitt förfogande samt betonat regelverkets betydelse för de markförvärv som sker genom frivilliga affärer. Kommunerna har dessutom uttalat att regelverket förebygger spekulationer med markaffärer och konstaterat att den gällande regleringen främjar likabehandling av markägarna, när det pris som betalas för ett område som ska detaljplaneras bestäms på enhetliga grunder för alla. Samtidigt har möjligheten till inlösen med de därtill anknyttande bestämmelserna om värdenedsättning skapat en stark förhandlingsposition för kommunen vid markförvärv baserade på avtal.

Värdenedsättningsbestämmelserna och kravet på full ersättning

Principen om full ersättning, som är fast förbunden med expropriation av egendom, har ansetts innebära att förmögenhetsställningen för innehavaren av den egendom som inlöses kvarstår oförändrad trots inlösen. Bestämmelserna om värdenedsättning innebär ett undantag från de allmänna grunderna för värdering av egendom. Vid beredningen av inlösningslagen (RP 1779/1975, II rd s. 52–54) fästes det uppmärksamhet vid bestämmelsernas strama förhållande till bestämmelsen om egendomsskydd i 6 § i regeringsformen (sedermera 15 § i grundlagen). Regeringen ansåg att propositionen skulle behandlas i grundlagsordning uttryckligen på grund av bestämmelserna om värdenedsättning, eftersom den till denna del inte skulle leda till betalning av full ersättning för den inlösta egendomen. Till följd av de ändringar som gjordes under riksdagsbehandlingen ansågs det dock att propositionen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I rättslitteraturen har det framförts kritik gällande frågan huruvida kravet på full ersättning i det författningsrättsliga förbehållet för expropriation uppfylls i samband med värdenedsättning. Bedömningen är starkt kopplad till vad som förstås med egendom inom ramen för inlösningslagen och i vilken utsträckning eventuella nyttjandeformer och myndigheternas planer för fastigheten eventuellt anses ingå i författningsrättens egendomsbegrepp.

Genom utvecklingen av hur de grundläggande fri- och rättigheterna uppfattas, grundlagsreformen och förbindelserna till förpliktelse i diverse internationella avtal är den rättsliga referensramen inom lagstiftningen på många sätt annorlunda än den var vid den tidpunkt då inlösningslagen stiftades. Utgående från människorättsdomstolens beslutspraxis bör det anses att kravet på full ersättning är en viss ersättningsrättslig utgångspunkt, trots att människorättsdomstolen i vissa situationer ansett att också en ersättning som är lägre än full ersättning uppfyller de krav som människorättskonventionen ställer på ersättningen.

Användningsområdet för 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen är kopplat till byggande av samhälle. Med byggande av samhälle förstås förutom trafikleder som tjänar det allmännas behov, allmänna områden och samhällstekniska nätverk också områden som reserveras för olika slag av byggverksamhet. Det råder ett avlägset förhållande mellan de sistnämnda och de på allmän nivå godkännbara kriterier som skapats i människorättsdomstolens avgörandepraxis. I fråga om detta verkar det som om det åtminstone delvis råder ett spänt förhållande mellan den ikraftvarande lagstiftningen och skyldigheterna enligt människorättskonventionen.

2.3.5 Behandling av inlösningsersättningen i beskattningen

Förutom storleken på inlösningsersättningen påverkar också behandlingen av ersättningen i beskattningen hur den ekonomiska ställningen utformas för innehavaren av den egendom som ska inlösas. Ersättningarna för föremål och ersättningarna för men beskattas i enlighet med bestämmelserna om överlåtelsevinster i inkomstskattelagen. Till följd av den partiella skattefriheten enligt 49 § i inkomstskattelagen blir behandlingen av inlösningsersättningen i beskattningen i de flesta situationer lättare än vid en vanlig fastighetsaffär. Den nämnda skattefriheten gäller också sådan frivillig överlåtelse där mottagaren av överlåtelsen skulle ha rätt att lösa in det överlåtna föremålet samt egendom som överlåts till staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun.

Vid bedömningen av hur inlösningsersättningen behandlas i beskattningen bör det därtill observeras att ägaren vid en inlösningsituation inte genom sitt eget agerande har möjlighet att påverka när skatten förfaller till betalning. Detta kan betyda att beskattningen realiserar vid en tidpunkt då den ur överlåtarens perspektiv inte varit ekonomiskt optimal. Detta kan medföra en större skattebörda än om ägaren själv hade fattat beslut om tidpunkten för överlåtelsen.

Särbehandlingen av inlösningsersättningen i beskattningen är nödvändig för att överlåtarens förmögenhetsställning ska vara oförändrad. Bestämmelsen om partiell skattefrihet för inlösningsersättningen i 49 § i inkomstskattelagen bemöter delvis dessa behov, men den garanterar ännu inte nödvändigtvis att egendomsinnehavarens förmögenhetsställning förblir oförändrad. I förrättningspraxis har skattepåföljderna i vissa situationer beaktats vid bestämmande av ersättningen, men denna praxis är inte etablerad. Det är dock inte möjligt att i större omfattning göra en bedömning av bestämmelserna om behandling av inlösningsersättningen i beskattningen i samband med reformen av ersättningsgrunderna i inlösningslagen, utan dessa bör behandlas inom ramen för beredning av skattelagstiftningen.

2.3.6 Tillämpning av ersättningsgrunderna i inlösningslagen på ersättning för förlorad förmån grundad på annan lagstiftning

Ovan i punkt 2.2.3 finns det en förteckning över särskilda i den ikraftvarande lagstiftningen ingående inlösnings- och nyttjanderättsgrunder som i fråga om ersättningsgrunderna och det förfarande som iakttas i ärendet följer bestämmelserna i inlösningslagen. Flera bestämmelser innehåller en allmän hänvisning till inlösningslagen, varvid ersättningsgrunderna och bestämmelserna om förfarandet ska tillämpas i sin helhet. I vissa bestämmelser har tillämpningen av inlösningslagen också begränsats så att ersättningsgrunderna i inlösningslagen endast tillämpas på ersättning av specifika typer av förlorad förmån. Vissa bestämmelser innehåller för sin del kompletterande bestämmelser till ersättningsgrunderna i inlösningslagen om exempelvis begränsningar i eller förutsättningar för ersättning.

I lagstiftningen finns det också särskilda inlösningsgrunder som inte grundar sig på bestämmelserna i inlösningslagen. Fastighetsbildningslagen innehåller bestämmelser om inlösen av del av tomt, samfällt markområde, samfällt vattenområde samt samfälld eller privat

tillandning samt grunderna för bestämmande av ersättning. Enligt 200 § i fastighetsbildningslagen ska ersättningen motsvara överlåtarens fulla förlust. Enligt ersättningsgrunderna i fastighetsbildningslagen bestäms ersättning likaså för grundande av vägrätt enligt lagen om enskilda vägar, som bör anses vara författningsrättslig expropriation (GrUU 7/2018 rd s. 3).

Med beaktande av att lagstiftningssystemet ska vara konsekvent kan det inte anses vara en optimal lösning att lagstiftningen innehåller ersättningsgrunder som avsevärt avviker från varandra. Även om gränssnitten mellan lagarna till följd av begränsningarna i tillämpningsområdet inte möjliggör val av lag för att minimera mängden ersättning, kan sökande i vissa fall ha möjlighet att påverka den lag på vilken nyttjanderätten grundas och enligt vilken inlösningsersättningen bestäms.

Bakgrunden till ersättningsgrunderna i vattenlagen, gruvlagen och lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten finns i orsaker kopplade till lagstiftningstradition och specialdragen i ersättningssituationerna. Det är inte möjligt att göra en omvärdering av dessa i samband med reformen av ersättningsgrunderna i inlösningslagen.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att genomföra de inskrivningar om säkerställande av egendomsskyddet och reform av ersättningsgrunderna i inlösningslagen som finns i Petteri Orpos regeringsprogram. Syftet med ändringarna är att förbättra ställningen för innehavaren av den egendom som inlöses och att säkerställa att grundlagens krav på full ersättning realiseras.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.1.1 Allmänt

Den nuvarande lagstiftningen möjliggör åtminstone en partiell justering av ersättningsnivån genom att ändringar görs i tillämpningspraxis för bestämmelserna. Det är dock inte möjligt att förlita sig på att ändringarna sker på det sättet, utan för att säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls krävs det att ersättningsgrunderna i 3 kap. i inlösningslagen justeras. Det föreslås därför att 29–32 §, som är de viktigaste för bestämmande av ersättning, i sin helhet ändras och att helt nya bestämmelser införs i lagen.

Vissa preciseringar av teknisk natur föreslås i 29 § i inlösningslagen. Det föreslås inga ändringar i fördelningen av inlösningsersättningens ersättningsslag på ersättning för föremål, ersättning för men och skadestånd. Fördelningen är fungerande och den motsvarar den internationella utvecklingen även om det inte alltid är möjligt att göra en entydig gränsdragning mellan exempelvis men och skadestånd. Det föreslås inte heller någon ändring i utgångspunkten att det endast är ekonomiska förluster som kan ersättas.

För att förtydliga rättsläget föreslås det att bestämmelser om att ersättningsbestämmelserna tillämpas också på ersättning till följd av begränsning av nyttjanderätten införs i 29 §. Till denna del är syftet inte att göra ändringar i det nuvarande rättsläget, som föreskriver att ersättning som betalas med stöd av inlösningslagen i praktiken redan nu bestäms enligt principen om full ersättning. Förutsättningen för ersättning är att ersättningsströskeln för tillämpning enligt bestämmelserna i den aktuella lagen uppfylls.

4.1.2 Marknadsvärde som grund för ersättning för föremål

Enligt 1 mom. i den gällande paragrafen ska för egendom som inlöses full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att ersättningen som betalas för den egendom som inlöses grundar sig på föremålets marknadsvärde i stället för på gängse värdet. I äldre rättslitteratur (Ojanen Maapakettilait (1978) s. 117) har marknadsvärdet i sak ansetts motsvara gängse värdet.

Enligt de allmänna teorierna och värderingsstandarderna inom fastighetsvärdering ska marknadsvärdet bestämmas enligt det bästa och lönsammaste nyttjandet av egendomen. Med det bästa och lönsammaste nyttjandet avses det allra mest sannolika nyttjandet av fastigheten som är fysiskt möjligt, ändamålsenligt övervägt, lagligen tillåtet, ekonomiskt genomförbart och leder till det högsta värdet på fastigheten.

Principen om det bästa och lönsammaste nyttjandet betyder att egendomens marknadsvärde kan vara högre än egendomens värde såsom den nyttjas vid uppskattningstidpunkten. Till exempel i situationer där de omständigheter som påverkar egendomens användbarhet realistiskt sett inom en överskådlig framtid kan förväntas förändras uppstår det ofta nya marknader för egendomen där dess marknadsvärde kan komma att bli högre än enligt det rådande nyttjandesättet. Ett sådant på nya marknader realiserat väntevärde kan uppstå exempelvis i närheten av tätorter där det till följd av tätortens tillväxt och den allmänna planeringen av markanvändningen uppstår förväntningar om kommande byggmöjligheter. När förväntningarna är tillräckligt starka börjar man betala högre köpeskillingar för marken än i nuläget, där marken ofta används för jord- och skogsbruk. Marken övergår från marknaden för jord- och skogsbruksområdet till marknaden för så kallad råmark. På detta sätt kommer användning av råmark att bli det bästa och lönsammaste nyttjandet. Det uppkomna väntevärdet som råmark påverkar alltså marknadsvärdet och det ska beaktas vid uppskattningen av ersättningen för föremål.

Likaså påverkar framtida alternativa och realistiska nyttjandemöjligheter hur marknadsvärdet bildas. I detta hänseende är det väsentliga på vilket sätt den rättsliga möjligheten till det ekonomiskt värdefullare alternativa nyttjandesättet bedöms. Endast sådana nyttjandemöjligheter kan beaktas som vid tidpunkten för uppskattningen är sannolika. Motsvarande frågor har också övervägts inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Exempelvis i högsta domstolens avgörande HD 1998:126 gjorde domstolen en bedömning av om värdet på det jordmaterial som finns på området ska beaktas när ersättningen bestäms, trots att inlösaren inte hade tillstånd att utnyttja den. I det nämnda avgörandet kom högsta domstolen till slutsatsen att möjligheten att utnyttja jordmaterialet kan påverka fastighetens värde om det inte finns lagligt hinder för att få ett tillstånd. Detta skulle beaktas vid bedömning av ersättningen.

4.1.3 Upphävning av bestämmelserna om värdenedsättning

Det föreslås att bestämmelserna om s.k. värdenedsättning i 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen upphävs. För tydlighetens skull föreslås det att det i paragrafen tas in ett nytt 2 mom. enligt vilket bestämmelserna i lagens 31 § 1 mom., dvs. om beaktande av ett inlösningsföretags inverkan, inte ska tillämpas på inlösen vars syfte är att för en kommuns räkning förvärva fast egendom eller ständig särskild rättighet för byggande av samhällen.

4.1.4 Stärkande av ersättningskyddet för egendom som används som bostad eller för utövande av näring

Ursprungligen var syftet med 32 § att trygga ägarens ställning i de situationer då 31 § i inlösningslagen ska tillämpas. Det är alltså fråga om en situation där det inlösande företaget väsentligt ökat eller minskat föremålets värde och ersättningen bestäms till det värde som egendomen skulle ha haft utan nämnda påverkan. Det föreslås att bestämmelserna om skyddet för egendom som används för boende eller för utövande av yrke eller näring ska utvidgas att gälla i alla situationer med inlösen enligt inlösningslagen. Med förslaget strävas det efter att stärka ägarens ersättningsrättsliga skydd i de fall då det är fråga om en fastighet som ägaren använder som sin bostad eller vid egendom som är nödvändig för utövande av yrke. Ändringen är i linje med praxis i Europeiska människorättsdomstolens avgöranden. På motsvarande sätt ska ersättning för föremål enligt 83 § 2 mom. i gruvlagen bestämmas att vara åtminstone så stor som behövs för anskaffning i egendomens ställe av en motsvarande egen bostad eller egendom som erbjuder samma utkomst och motsvarar den inlösta egendomen.

En liknande bestämmelse ingår i expropriationslagarna i jämförelsestaterna. Ersättningen ska bestämmas enligt återanskaffningsvärdet i de fall då marknadsvärdet är lägre än detta. Den föreslagna bestämmelsen om ersättningen kan i vissa fall också leda till en ersättning som överskrider marknadsvärdet. Det är möjligt för inlösaren och ägaren att komma överens om att prestationen av ersättningen sker som annan egendom än pengar.

För egendom som används för boende och i utövande av näring ska därtill de kostnader som uppstår för förvärv av en motsvarande fastighet beaktas, vilka i princip ska ersättas ägaren såsom i 37 § i inlösningslagen avsedd skadeersättning utöver den nämnda ersättningen för föremål. Till dessa kostnader hör minst kostnaderna för tillfälligt boende, överlåtelseskatt för förvärv av ny fastighet, uttagande av lagfart och andra motsvarande transaktionskostnader samt kostnaderna för flytt.

Trots att inlösningsförfarandet är en officiell funktion, är det i praktiken nödvändigt för ägarna till den egendom som ska inlösas att bevaka sina rättigheter i inlösningsförfarandets olika skeden. Enligt 82 § i inlösningslagen ska nödvändiga kostnader, som åsamkats ägare till egendom, som ska inlösas, för bevakning av dennes rätt vid inlösningsförfattning eller tillträdessyn, ersättas.

4.1.5 Fast förhöjning som betalas på inlösningsersättningen

För säkerställandet att full ersättning uppfylls krävs det en justering av ersättningsgrunderna för hantering av riskerna med inexakthet i värderingen. Det är möjligt att lagstiftningstekniskt justera ersättningsgrunderna på olika sätt. Det är möjligt att för ersättningsgrundens del föreskriva att som ersättningsgrund ska tas egendomens högsta gängse värde, såsom det är språkligt formulerat i 4 § 1 mom. i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten. Ett ur värderingslärooperspektiv och metodmässigt klarare alternativ är att ta i bruk den schablonmässiga, numeriskt formulerade förhöjning som ska betalas på inlösningsersättning enligt vattenlagen och gruvlagen. I den svenska inlösningslagen används en sådan förhöjning. Av dessa alternativ bör en schablonmässig förhöjning som betalas på inlösningsersättningen anses vara en bättre lösning på grund av tydligheten i värderingsförfarandet.

Variationerna i värderingens noggrannhet aktualiserar frågan om förhöjningsprocenten ska vara fast, bestämmas enligt karaktären på det föremål som ska inlösas eller grunda sig på inlösningskommissionens övervägande i respektive fall. Osäkerheterna är specifika för

respektive fall och en ersättningsprocent som bestäms enligt föremålets karaktär (mark och skogsbruksområde/råmark/fastighet använd för boende eller fritid) identifierar inte helt dessa. En procentsats som bestäms skilt för varje fall lämnar däremot en mycket omfattande prövningsrätt för inlösningskommissionen. Av dessa är en förhöjningsprocent som är densamma för alla slag av föremål tydligast och ger det mest förutsebara slutresultatet.

I en stor del av bedömningssituationerna har noggrannhetsnivån på variationsintervallet i anknytning till värderingsmetoderna ansetts vara +/-10...+/-20 procent och för exceptionellt besvärliga föremål hela 50 procent. Till följd av storleken på variationsintervallet är det med en fast förhöjning inte möjligt att avlägsna osäkerheten i anknytning till bedömningen i alla situationer utan betydande överkompensering i de situationer då noggrannhetsnivån vid bedömningen av värdet är bra. Aspekterna gällande säkerställande av full ersättning talar för en förhöjning med över 20 procent såsom i Sverige. Vid bedömningen av konsekvenserna av förhöjningen (kapitel 4.2) har man därtill kommit fram till att ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen mycket sannolikt inte enbart påverkar storleken på inlösningsersättningen utan också fastighetsaffärernas prisbildning och eventuellt också köparnas och säljarnas försäljningsbeteende vid fastighetsöverlåtelse som sker utom inlösningslagen. Dessa omständigheter och deras inverkan på genomförande av olika slags projekt talar i viss mån för en lägre förhöjning. En lägre förhöjning, exempelvis av storleken 5–10 procent, kan å sin sida inte anses vara tillräcklig för att förbättra markägarens rättsskydd. På de grunder som anges ovan har regeringen stannat för att föreslå 25 procent.

Förhöjningen ska bestämmas för ersättningen för föremål och för ersättningen för men. Ingen förhöjning bestäms på skadeersättning. Osäkerheterna i anknytning till bestämmande av ersättning för föremål gäller huvudsakligen också ersättningen för men, vilket betyder att det är en logisk lösning att utvidga förhöjningen också till ersättningarna för men. Motsvarande osäkerhetsfaktorer som vid bedömningen av ersättningen för föremål och ersättningen för men förekommer också vid bedömningen av de förluster av nyttan för vilka skadestånd utgår, men en del av förlusterna av nyttan är klart identifierbara.

Utgående från förrättningspraxis har fördelningen på ersättningar för föremål, ersättningar för men och skadestånd dock inte varit helt entydig och enhetlig. Detta beror delvis på att fördelningen inte har haft någon betydelse för storleken på ersättningen. För undvikande av ett oenhetligt ersättningsförfarande bör uppmärksamhet i fortsättningen fästas vid fördelning av ersättning mellan de olika ersättningslagen i samband med inlösningsförfarandet.

4.1.6 Observationer kring regleringen av statligt stöd

På grundval av kommissionens meddelande om statligt stöd (2016/C 262/01) kan det inte anses att en inlösningsersättning som bestämts i enlighet med de föreslagna bestämmelserna innehåller förbudet statligt stöd. Till följd av att kommunerna och staten genom inlösningslagen påverkar avtalsenliga markförvärv är det skäl att också göra en bedömning av hur förändringarna påverkar fastighetsaffärerna. Utgående från de utlåtanden som getts till lagförslaget och erfarenheterna från Sverige kan det bedömas att lagändringen sannolikt leder till att köpeskillingen och andra vederlag vid fastighetsaffärer och andra rättshandlingar som baserar sig på avtal bör höjas för att ett avtal ska nås. Detta gäller de situationer där området eller rättigheten kan förvärfas genom ett inlösningsförfarande. I sina utlåtanden om utkastet till proposition har i synnerhet kommunerna fäst uppmärksamhet vid frågan om en sådan köpeskillning som överskrider föremålets marknadsvärde som betalas för att fastighetsaffären ska uppstå anses vara förbudet statligt stöd.

Reformen av ersättningsgrunderna i inlösningslagen begränsar inte parternas frihet att avtala om grundandet av nyttjanderättigheter som projekten kräver eller att ingå fastighetsaffärer på de villkor de önskar. Kommunerna och staten är även i nuläget skyldiga att utreda att rättshandlingen inte innehåller förbjudet statligt stöd när de ingår fastighetsaffärer. Såsom i nuläget är man tvungen att avgöra frågan genom en bedömning av det specifika fallet. Perspektiven på regleringen av statligt stöd har granskats i kapitel 2.2.8 ovan. För att det ska vara fråga om ett förbjudet statligt stöd ska samtliga förutsättningar i artikel 107.1 i FEUF uppfyllas.

I första hand görs bedömningen om den andra avtalsparten utövar ekonomisk verksamhet och om den andra parten är verksam på en marknad mellan medlemsstaterna sålunda att avtalet, när de övriga förutsättningarna för stöd enligt artikel 107.1 i FEUF uppfylls, kan anses ha en i nämnda artikel avsedd påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Om den avtalsparten inte är en instans som utövar ekonomisk verksamhet kan den andel som överskrider föremålets värde inte anses vara förbjudet statligt stöd.

För det andra ska en utredning göras gällande om en avtalspart genom arrangemanget har fått en sådan ekonomisk fördel som parten inte hade fått under normala konkurrensförhållanden och till normala marknadsvillkor. Prisnivån på kommunernas affärer med råmark följer huvudsakligen prisnivån för ersättningsgrunderna i inlösningslagen. På motsvarande sätt stöder man sig på de råmarksaffärer som kunderna ingått vid bedömning av värdet på föremålet vid inlösen av råmark. Det är främst kommunerna som köper råmark på kommunens område. Det kan inte anses sannolikt att priset på råmark ligger på en lägre nivå i de situationer där köparen är en annan instans än kommunen. Den ersättningsnivå på råmark som fastställs i inlösningslagen kan därför anses representera en prisnivå till marknadsvillkor.

För det tredje ska en bedömning göras huruvida den andel av prisnivån som överskrider prisnivån till marknadsvillkor gynnar något företag eller något produktionsområde. I sitt meddelande (2016/C 262/01, s. 27 ss.) har kommissionen öppnat kriterierna för bedömning av selektivitet. På motsvarande sätt hänför sig sådana markförvärv som tjäna samhällsbyggande och genomförs genom fastighetsaffärer och vid behov genom inlösen till de områden som utvecklandet av samhället kräver oberoende av ägarförhållandena i områdena. Kommunerna har betonat att de vid fastighetsförvärv behandlar säljare som står i en inbördes likadan ställning jämlikt.

Slutligen ska en bedömning göras huruvida avtalsvillkoren orsakar en snedvridning eller hotar orsaka en snedvridning av konkurrensen till följd av att ett företag eller produktionsområde gynnas sålunda att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen har i sitt nämnda meddelande (s. 41) ansett att åtgärden anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen om det finns en risk för att den förbättrar mottagarens konkurrensposition i förhållande till andra företag med vilka det konkurrerar. Som snedvriden konkurrens har ansetts att stödet gör det möjligt för företaget att behålla en starkare konkurrensposition än det skulle ha haft om stödet inte hade getts.

Enligt meddelandet (s. 41–42) utgör offentligt stöd förbjudet statligt stöd endast i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I det avseendet är det inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. I rättspraxis har det ansetts att när ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln mellan medlemsstaterna, denna handel påverkas av detta stöd. Stödet kan anses sådant att det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna även om mottagaren inte direkt bedriver handel över gränserna.

Bedömningen av om en rättshandling beaktar innehållet i regleringen om statligt stöd sker accentuerat specifikt separat för varje fall och en fullt jämförbar sådan situation som nu diskuteras har inte bedömts av kommissionen eller EU-domstolen. I punkt 2.2.8 ovan har det konstaterats att överlåtelser till marknadsvillkor i princip inte ansetts innehålla förbjudet statligt stöd. På de grunder som ovan redogjorts för kan det enligt förhandsuppskattningarna inte anses ingå förbjudet statligt stöd i en fastighetsaffär, om köpeskillingen för föremålet och annat vederlag inte överskrider den nivå på ersättningsgrunderna som definierats i inlösningslagen och villkoren i affären uppfyller kravet på att olika instanser ska behandlas jämlikt.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt

Vid uppskattningen av konsekvenserna har allmänt tillgängliga datalager och myndigheternas årsberättelser, uppgifter inhämtade av myndigheter och intresseorganisationer, enkätundersökningar riktade till kommunerna samt remissrespons som inlöst under beredningen utnyttjats. Uppgifterna om det totala antalet inlösningsersättningar grundar sig på Lantmäteriverkets årsstatistik, som har kompletterats med specialutredningar som Lantmäteriverket utarbetat.

De ekonomiskt mest betydande konsekvenserna av de förslag som ingår i propositionen orsakas av den förhöjning som föreslås att ska betalas på inlösningsersättningen. Detta grundar sig på bedömningen att ändringen av begreppen för bedömning av ersättningen från gängse värde till marknadspris och frångåendet av den interna preferensordningen för uppskattningsmetoderna inte har betydande påverkan på ersättningen. Det har dessutom antagits att utvidgningen av tillämpningsområdet för bostads- och näringsgarantin inte har betydande effekt på storleken på enskilda inlösningsersättningar.

Inlösningslagen tillämpas på de ärenden och ersättningar som bestäms vid inlösningsförfarandet. De aktörer som är inlösare eller aktörer som representerar dem som är inlösare har som sin uppfattning uttryckt att konsekvenserna av ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen på längre sikt fullt ut inte enbart påverkar inlösningsförfarandet utan också sådana på avtal grundade rättshandlingar, vars föremål är områden och rättigheter som vid behov kan förvärfvas genom inlösningsförfarandet. Därför har strävan varit att identifiera och uppskatta konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i lagen också på markförvärv och avtalsverksamhet som sker utanför inlösningsförfarandet. Bedömningen av konsekvenserna för verksamhet utanför inlösningsförfarandet försvåras av att informationsbasen för detta delvis är splittrad.

I denna proposition har den i inlösningslagen föreslagna förhöjningen om 25 procent använts vid uträkningen av de uppskattade effekterna på fastighetsaffärer och andra avtal. Enligt tillgängliga uppgifter påverkade de motsvarande ändringar som gjordes i Sveriges expropriationslag även prisnivån för fastighetsaffärer, men prisnivåstegringen stannade på en lägre nivå än förhöjningen. Därför uppskattas det att den förhöjning som föreslås i inlösningslagen inte heller i Finland fullt ut överförs på köpeskillingar och andra ersättningar. Det är troligt att höjningarna för köpeskillingarna vid fastighetsaffärer och ersättningarna för övriga avtal blir lägre än det som angetts här nedan.

Vid bedömningen av konsekvenserna av de föreslagna ändringarna har antagandet varit att ändringarna i ersättningsgrunderna inte påverkar antalet genomförda projekt. Det är väldigt många faktorer som påverkar inledandet av det projekt som kräver inlösen. I olika infrastrukturprojekt utgör anskaffningskostnaderna för områden en så liten andel av de totala

kostnaderna för projekten att förändringarna i anskaffningskostnaderna som sådana åtminstone inte kan anses påverka beslutet om projektet genomförs. Genomförandet av landsvägs- och banprojekt grundar sig på anslag anvisade i statens budgetförslag, vilka i praktiken avgör om projekten genomförs. Igångsättandet av elöverföringsprojekt påverkas för sin del framför allt av de skyldigheter som nätinnehavaren har.

Markanskaffning som tjänar kommunernas byggande av samhälle har en annan ställning än infrastrukturprojekten. Anskaffningsutgifterna för mark har en större betydelse för beslut om anskaffning av områden och inledande av detaljerad planering av markanvändningen. Även i detta fall påverkas markanskaffningarna framför allt av behovet av råmark samt den tillgängliga råmarksreserven.

Det är möjligt att begränsa en fastighets nyttjandemöjligheter på flera olika grunder. Dessa har redogjorts för i punkt 2.2.3 ovan. Ett avtal mellan parterna utgör utgångspunkten för ersättning av de förluster av förmån som dessa lagenliga nyttjandebegränsningar orsakar. Om ingen överenskommelse nås i ärendet kan det lämnas för avgörande vid inlösningsförrättningen, varvid ersättningen ska bestämmas i enlighet med ersättningsgrunderna i inlösningslagen och de bestämmelser om fastställande av ersättning som ingår i den lag på vilken nyttjandebegränsningen grundar sig. Endast en liten del av de ärenden som behandlas i ett inlösningsförfarande är sådana ärenden och den årliga mängden ersättning som bestäms i dessa är relativt liten. I detta sammanhang görs ingen bedömning av denna påverkan.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

4.2.2.1 Landsvägar och järnvägar

Kostnaderna för byggande av trafikinfrastruktur hänförs till kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Anskaffningskostnaderna för områden utgör en relativt liten andel av utvecklingskostnaderna för trafikinfrastruktur. Exempelvis 2022 användes det endast cirka 17 miljoner euro för förvärv, ersättningar och inlösen av områden medan 458 miljoner euro användes på utveckling av trafikledsnätverket.

För förvärv av, ersättningar för och inlösen av landsvägs- och banområden har anslag använts enligt följande 2019–2023:

År	2019	2020	2021	2022	2023
Ersättningar bestämda vid inlösningsförrättningar	6 693 868	6 004 059	8 194 584	7 427 569	12 851 113
Förvärv av, ersättningar för och inlösen av områden sammanlagt	16 388 315	23 274 767	20 222 678	17 067 664	18 025 533

Tabell 4. Ersättningar bestämda vid inlösningsförrättningar för väg- och banområden och anslag som använts för anskaffning av områden, ersättningar och inlösen som helhet (€) 2019–2023. Källor: www.tutkihallintoa.fi och Lantmäteriverket 2024.

I propositionen om statsbudgeten 2024 föreslogs det att sammanlagt 35 miljoner euro beviljas för förvärv av och ersättningar för mark- och vattenområden. Enligt utredningen är avsikten att använda 24,9 miljoner euro för anskaffning av, ersättningar för och inlösen av vägområden, 10 miljoner euro för anskaffning av, ersättningar för och inlösen av banområden samt 0,1 miljoner euro för anskaffning av, ersättningar för och inlösen av jord- och vattenområden (förslaget till statsbudget 2024 punkt 31.10.76). Fördelningen av kostnaderna mellan vägprojekt och banprojekt varierar från år till år, men vägprojektens andel har i genomsnitt stått för cirka fyra femtedelar och banprojektens andel för cirka en femtedel av anslagen.

Om den i inlösningslagen föreslagna 25-procentiga förhöjningen i sin helhet överförs på frivilliga förvärv av och ersättningar för områden betyder detta i relation till budgeten för 2024 ett tryck på höjning av anslagen med 8,75 miljoner euro. Om anslagsnivån stannar på nuvarande nivå och kostnaderna för förvärv av områden stiger är kostnadspåverkan på statsekonomi neutral eftersom ett färre antal områden förvärvas. Detta kan påverka tidtabellerna för genomförande av projekten.

Enligt de riktlinjer som ingår i planen för de offentliga finanserna 2024–2027 råder det en sjunkande trend för de anslag som anvisas utveckling och underhåll av trafikinfrastruktur. I uppdateringen av det första utkastet till åtgärdsprogram för den riksomfattande trafiksystemplanen för 2021–2032 (Trafik 12-planen) ligger tyngdpunkten i trafikinfrastrukturen på underhåll. Detta minskar de föreslagna ändringarnas betydelse för inledningen av projekt.

4.2.2.2 Naturvård

Kostnaderna för genomförande av naturvård hänförs huvudsakligen till miljöministeriets och delvis till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Anslagen för miljövård inom miljöministeriets förvaltningsområde är placerade på moment 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård) och 35.10.26 (Utgifter för anskaffning av och ersättningar för naturvårdsområden).

Anslag som reserverats för naturvård används för anskaffning av områden till staten, betalning av ersättningar för begränsningar i nyttjandet samt olika former av stöd till projekt som främjar naturvård. Förvärvet av områden sker antingen genom frivilliga affärer eller genom ett inlösningsförfarande oberoende av ägarens vilja. På motsvarande sätt kan begränsningarna av nyttjandet grunda sig på ett skyddsavtal mellan staten och markägaren eller tvångsåtgärder grundade på olika lagar.

För att säkerställa en jämlik behandling av markägarna avtalas den köpeskilling som betalas för områdena och de ersättningar som betalas på basis av avtal om skydd i allmänhet enligt ersättningsgrunderna i inlösningslagen, varför ändringarna i inlösningslagens ersättningsgrunder också påverkar kostnaderna för anskaffning av områden på frivillig basis samt de ersättningar som betalas för skyddet. Utgående från de utlåtanden som getts under de tidigare skedena i projektet med omarbetning av ersättningsgrunderna i inlösningslagen bör det anses vara sannolikt att ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen också för naturvårdens del delvis överförs på de kompensationer som avtalas för frivilliga rättshandlingar. Uppskattningen av trycket på ökade anslagsutgifter har gjorts med beaktande av att förändringarna i de inlösningsersättningar som grundar sig på volym också anses påverka de frivilliga rättshandlingarna. Ersättningsgrunderna i inlösningslagen har inga konsekvenser för de stödbeslut för livsmiljöer som fattas enligt 10 § i skogslagen eftersom stöden bestäms på andra grunder.

Det förrättades sammanlagt 28 inlösningsförrättningar i enlighet med naturvårdslagen 2019–2023, det vill säga i genomsnitt 5–6 förrättningar årligen. Inlösningsförrättningar grundade på naturvårdslagen görs huvudsakligen för genomförande av gamla naturvårdsprogram och Natura 2000-nätverket. Programmen har till största delen genomförts. I takt med att genomförandet av naturvårdsprogrammen framskrider kommer koncentrationen för genomförandet av naturvården de närmaste åren att förskjutas från anskaffning av områden mot ersättningar som betalas för naturvårdsavtal och begränsningar av nyttjandet baserade på tvångsåtgärder. Ändringarna i ersättningsgrunderna påverkar för sin del storleken på dessa ersättningar. Däremot bedöms ändringarna i ersättningsgrunderna inte påverka stödet till olika återställningsprojekt.

År	2019	2020	2021	2022	2023
Ersättningar bestämda vid inlösningsförrättningar	98 533	119 935	119 934	106 327	26 006
Förvärv av och ersättningar för områden sammanlagt	11 430 362	34 139 774	24 606 012	19 317 948	28 903 380

Tabell 5. Ersättningar som bestämts för betalning vid inlösningsförrättningar i naturvårdsärenden och de volymgränser som används för anskaffning av naturvårdsområden och ersättningar i sin helhet (€) 2019–2023. Källor: www.tutkihallintoa.fi och Lantmäteriverket 2024.

I anslag för anskaffnings- och ersättningsutgifter för naturskyddsområden användes 28,9 miljoner euro 2023. I budgeten för 2024 har sammanlagt 37,6 miljoner euro anvisats för utgifter för anskaffning av och ersättning för naturvårdsområden (35.10.63). Anslagen används huvudsakligen för frivilligt förvärv av områden och ersättningar som betalas för naturskydd. Vid inlösningsförrättningar har 2019–2023 årligen i genomsnitt 94 000 euro bestämts i ersättningar.

Den föreslagna 25-procentiga höjningen i inlösningslagen uppskattas på längre sikt också påverka den frivilliga anskaffningen av områden och avtalen om ersättningar. Det uppskattas dock inte att ändringarna lika rakt överförs till avtalen om naturvård som för anskaffningen av områden som tjänar trafikinfrastrukturen. Ändringarna uppskattas orsaka ett höjningstryck på cirka 5 miljoner euro jämfört med de anslag som har reserverats för naturvård i budgeten för 2024.

Enligt planen för de offentliga finanserna 2024–2027 väntas inga höjningar av anslagen 2024–2027. Om antalet områden som anskaffas och avtal om naturvård som ingås och ersättningar som betalas för frivillig naturvård begränsas är kostnadskonsekvensen på statsekonomi neutral när anslagsnivån förblir densamma som i nuläget och de ersättningar som betalas för naturvård stiger.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur trädde i kraft den 18 augusti 2024. Enligt artikel 1.2 är syftet med förordningen om restaurering av natur att restaureringen ska täcka minst 20 procent av landområden och minst 20 procent av havsarealen senast 2030, samt alla ekosystem som är i behov av restaurering senast 2050. Enligt artikel 8 i förordningen om restaurering av natur ska medlemsstaterna förhindra en förlust av

urbana grönytor och urban trädkrontäckning i de kommuner som omfattas av artikelns tillämpningsområde och uppnå en ökande trend. Detta kan eventuellt påverka kommunernas behov av att förvärva grönområden eller begränsa användningen av trädbestånd.

Enligt artikel 14 i förordningen om restaurering av natur ska varje medlemsstat utarbeta en nationell restaureringsplan och genomföra den förberedande övervakning och forskning som behövs för att identifiera de restaureringsåtgärder som är nödvändiga. Miljöministeriet har tillsatt ett projekt för utarbetande av en nationell restaureringsplan (MM055:00/2024, SR/25123/2024), vars mandatperiod tar slut den 3 september 2026. Om verkställandet av förordningen om restaurering av natur kräver förpliktande skyddsförbindelser kan vissa av dem också vara förknippade med statlig ersättningsplikt. I så fall påverkar de ändringar som görs i ersättningsgrunderna i inlösningslagen också ett eventuellt statligt ansvar för dessa.

4.2.2.3 Byggnadsskydd

Med stöd av 13 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010, lag om skyddande av byggnadsarvet) har ägaren rätt att få full ersättning för skadan eller olägenheten av staten, om byggnaden till följd av beslutet om skydd inte kan användas på ett sätt som ger rimlig nytta. Staten är därtill skyldig att ersätta ägaren också för sådan skada och olägenhet som inte är ringa och som beror på att särskilda åtgärder enligt beslutet om skydd krävs för skötseln av byggnaden till följd av dess särdrag. Om ett avtal angående ersättningen inte nås kan ärendet med stöd av 15 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet överföras för avgörande genom inlösningsförrättning, varvid inlösningslagen tillämpas på bestämmandet av ersättning. Enligt 57 1 i markanvändnings- och bygglagen ansvarar kommunen för ersättningarna, om föremålet skyddas i detaljplan och det inte är av nationell betydelse. I så fall kan kommunen beviljas understöd av statens medel inom ramen för budgeten

Ersättning har betalats ut fem gånger med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet och dess föregångare byggnadsskyddslagen, ersättningarna har varierat mellan 20 000 euro och 1,1 miljoner euro. Än så länge finns det inga kända ersättningar utbetalda av en kommun eller staten med stöd av markanvändnings- och bygglagen. Antalet fall där en bedömning görs av eventuella ersättningar utgående från lagen om skyddande av byggnadsarvet eller markanvändnings- och bygglagen har dock ökat de senaste åren.

I statsbudgeten för 2024 finns det en reservering för ett anslag på 1,7 miljoner euro (moment 35.20.64) för understöd som anvisas till vård av byggnadsarvet. De föreslagna ändringarna i inlösningslagen, särskilt ändringen i värderingen av föremålet från gängse värde till marknadsvärde och den förhöjning som betalas på inlösningsersättningen påverkar de ersättningar som bestäms vid förrättningen höjande och ökar trycket på en höjning av de avtalsbaserade ersättningarna.

4.2.2.4 Energiöverföringsprojekt

Stamnätsbolaget Fingrid Abp, innehavarna av nät för högspänningsdistribution (9 st.) och innehavarna av distributionsnät (inklusive innehavarna av slutet distributionsnät (4 st.) sammanlagt 83 st.) ansvarar för elöverföringen och dess distribution samt byggande av de elledningar detta kräver. Elproducenterna bygger dessutom elledningar avsedda för elöverföring för anslutning till stamnätet eller ett distributionsnät. Nätbolagen ägs bland annat av Finska staten, kommunerna, arbetspensionsförsäkrare samt nationella och internationella kapitalinvestorer.

Behovet av byggande av elöverföringsnätet definieras framför allt av hur produktionen och konsumtionen utvecklas och av den regionala fördelningen. Behovet av överföringskapacitet ökar till följd av den kraftiga ökningen av produktion som härstammar ur förnybara energikällor och förläggning av produktionen utanför områden som är viktiga ur konsumtionsperspektiv. För detta krävs det att det nuvarande nätet förstärks och kompletteras med nya kraftlinjer.

Med de projekt som följer stamnätsbolaget Fingrids utvecklingsplaner för stamnätet 2024–2033 stärks Finlands interna överföring av el och gränsöverföringsförbindelserna samt bereds nya aktörer möjlighet att ansluta sig till stamnätet. Utöver de redan aktuella byggprojekten planerar Fingrid nya gränsöverföringsförbindelser i samarbete med stamnätsbolagen i Sverige och Estland. Fingrid planerar att utöka överföringsförmågan mellan Norra och Södra Finland med flera 400 kilovolts kraftledningsförbindelser. Efter de investeringar som blir klara 2024–2033 ökar antalet 400 kV kraftledningar i nord-sydlig riktning från nuvarande fem till elva. Därtill förbereder man sig på att stärka de existerande åldrande 400 kV kraftledningarna med nya eller ersättande förbindelser. Enligt utvecklingsplanen blir sammanlagt 3703 kilometer nya 400 kV kraftlinjer och 612 nya 110 kV kraftlinjer klara 2024–2033. En betydande utbyggnad av havsvindkraften ökar behovet att bygga nya kraftlinjer, dock delvis beroende på var havsvindparkerna placeras. Behovet att stärka stamöverföringsnätet uppskattas fortfarande fortsätta efter 2033 beroende på utvecklingen av elproduktions- och konsumtionsstrukturen i olika områden.

Enligt en uppskattning som erhållits av Energiindustrin rf kommer investeringarna i eldistributionsnät att stanna på den nuvarande nivån under de följande tio åren. Utbytet av distributionsnäten till vädertålga nätverk kommer likaså för sin del att öka behovet att bygga nya elledningar.

För ellinjernas del behandlas ersättningsärendena för 400 kV och 110 kV ledningar så gott som undantagslöst genom inlösningsförrättning. Ledningar som hör till låg- och medelspänningsnätet (20 kV och 0,4 kV) placeras huvudsakligen utgående från ett avtal mellan distributionsnätverket och markägaren. Vid inlösningsförrättningar bestämdes ersättningar för elöverföringsområden 2019–2023 enligt följande

År	2019	2020	2021	2022	2023
Ersättningar	2 553 078	753 354	2 309 617	1 953 537	3 338 504

Tabell 6. Ersättningar (€) som vid inlösningsförrättningar bestämts i betalning för elöverföringsområden 2019–2023. Källa: Lantmäteriverket 2024.

För de ersättningar som bestämts för betalning är den årliga variationen beaktansvärt stor till följd av projektens tidtabeller och tidpunkten för inlösningsförrättningarna. Genomsnittet för de ersättningar som bestämts 2019–2023 är cirka 2,2 miljoner euro, på vilken höjningstrycket är cirka 0,5 miljoner euro till följd av den förhöjning som betalas på inlösningsersättningen. Vid uppskattningen av storleken på höjningstrycket bör det beaktas att antalet projekt som blivit klara i synnerhet 2020–2022 var lägre än normalt. Med beaktande av att behovet av att bygga nya elledningar i framtiden kommer att öka kommer trycket på höjningen att vara större.

Enligt en enkät som Finsk Energiindustri rf riktade till sina medlemsföretag 2024 uppgår de årliga totala investeringarna i distributionsnät på detaljplanerade områden till sammanlagt cirka 200 miljoner euro och utanför detaljplanerade områden till sammanlagt cirka 470 miljoner euro. Inom detaljplanerade områden används i genomsnitt cirka 1,2 procent (cirka 2,3 miljoner euro)

av investeringsprojekten på olika ersättningar för markanvändning och utanför detaljplanerade områden cirka 2 procent (cirka 9,5 miljoner euro) det vill säga sammanlagt cirka 11,8 miljoner euro. Om den föreslagna 25-procentiga höjningen i inlösningslagen i sin helhet överförs på de frivilliga markanvändningsavtalen och inga nämnvärda ändringar sker i det totala antalet investeringar, betyder detta för distributionsnätsbolagens del att höjningsbehovet för de olika markanvändningsersättningarna blir cirka 3 miljoner euro.

De föreslagna ändringarna ökar trycket på stamnätsbolaget att höja stamnätsavgifterna samt trycket på distributionsnätsbolagen att höja överföringspriserna. Ändringarna i ersättningsgrunderna kan också eventuellt leda till att distributionsnätsbolagen övergår från att ha använt sig av frivilliga avtal till att i stället i ökande utsträckning använda sig av inlösningsförfarandet, som ökar företagens administrativa kostnader och myndigheternas arbete i inlösningsstillståndsskedet och under förrättningsförfarandet. Det är inte möjligt att göra en uppskattning av dessa volymer.

Gasgrid Finland Oy är systemansvarig överföringsnätsinnehavare av jordgasnätverket. Antalet innehavare av ett slutet distributionsnät är 1 st. och antalet innehavare av distributionsnät 16 st. Det finns inte ett likadant tryck på utvidgning av jordgasnätverket som på elöverföringsnätverket. Under 2022 anslöts två nya LNG terminaler, det vill säga terminalerna i Fredrikshamn och Ingå med nya förbindelserör till överföringsnätverket. Gasgrid Finland gör för närvarande en utredning om genomförande av väteöverföringsinfrastruktur, där koncentrationen ligger på planeringen och verkställandet av ett stamnät i större skala som täcker hela Finland.

4.2.2.5 Mobilnät

Det finns tre fysiska mobilnät som täcker hela landet och används i kommersiellt bruk och några mindre mobilnät i Finland. Enligt uppskattning fanns det 2023 cirka 24 000 4G LTE-basstationer i Finland, av dessa var cirka 10 000 basstationer på mast och 14 000 basstationer på fastigheter (Basstationsmarknadsutredning 2023).

Nätoperatörerna förvärvar huvudsakligen rättigheterna till konstruktioner, apparater och ledningar som krävs i anknötning till mobilnätet genom olika avtal. Om ingen överenskommelse om placering nås har nätoperatören möjlighet att ansöka om grundande av rättighet enligt 4 § i inlösningslagen, 161 § i lagen om områdesanvändning (132/1999) eller 28 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Om parterna inte kommer överens i ärendet bestäms ersättningen för skada och olägenhet i enlighet med bestämmelserna i inlösningslagen. I allmänhet kommer parterna överens om ersättningarna.

Det finns ingen information om de ersättningsbelopp som betalas för placeringsrättigheterna. På motsvarande sätt som för ellinjerna kan man uppskatta att ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen orsakar ett tryck på höjning av de ersättningar som betalas för placeringen av konstruktioner, apparater och ledningar.

4.2.2.6 Kommunernas markanskaffningar

År 2025 finns det sammanlagt 308 kommuner i Finland, av vilka 16 finns på Åland. Det finns sammanlagt 9 städer med över 100 000 invånare och i dessa bor det cirka 2,2 miljoner människor. Kommunerna förvärvar markområden främst för byggande av samhälle och genomförande av planer. De markförvärv som tjänar kommunernas byggande av samhälle grundar sig så gott som helt på fastighetsaffärer och andra avtal.

Kommunerna använder inlösen huvudsakligen för förvärv av gatuområden och andra allmänna områden. Årligen görs något under 100 inlösningsförrättningar baserade på 13 kap. i markanvändnings- och bygglagen. I antalet ingår utöver råmark också inlösen av gatuområde, allmänt område och tomt för allmän byggnad. Vid dessa inlösningsförrättningar har 2019–2023 årligen i genomsnitt cirka 3 miljoner euro bestämts i ersättningar. Den 25-procentiga höjningen som betalas på inlösningsersättningen medför att trycket på höjningar i denna verksamhet är cirka 0,75 miljoner euro.

År	2019	2020	2021	2022	2023
MBL 13 kap.	3 045 921	1 674 490	4 921 158	3 190 361	2 159 460
Förvärv av mark- och vattenområden	166 312 000	145 004 000	115 210 426	141 592 758	246 427 743

Tabell 7. Ersättningar som bestämts för kommunerna att betala vid inlösningsförrättningar som grundar sig på markanvändnings- och bygglagen och kommunernas investeringsutgifter för anskaffning av mark- och vattenområden (€) 2019–2023. Källor: Lantmäteriverket 2024, Statistikcentralen 2024 och <https://www.granskaforvaltningen.fi/>.

De statistiska uppgifterna om omfattningen på kommunernas avtalsbaserade markanskaffningar är splittrade och delvis bristfälliga. Enligt den statistiktjänst över fastighetsaffärer som Lantmäteriverket upprätthåller har det årligen ingåtts i genomsnitt 500 affärer med råmark de senaste åren. Med undantag för några enskilda fall är köparen i dessa affärer en kommun. Enligt köpeskillingsstatistiken varierade kommunernas årliga volym markanskaffning i fastighetsform mellan 37 och 76 miljoner euro 2019–2023, vilket inkluderar så kallad råmark, allmänna områden och rekreationsområden.

Enligt det projekt som genomförts av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (Planläggningens effekter på fastigheternas värden och förändringsbedömningen av markanvändningspolitiska åtgärder) var den totala volymen kommunala markanskaffningar i Finland något över 2 miljarder euro 2010–2022, det vill säga i genomsnitt 158 miljoner euro per år. Enligt uppgifter som inhämtats hos statistikcentralen och statskontoret har kommunernas årliga investeringar i mark- och vattenområden i genomsnitt varit 162,9 miljoner euro 2019–2023.

Om den årliga omfattningen på de kommunala markanskaffningarna enligt de uppgifter om investeringarna som statskontoret har beräknas till 162,9 miljoner euro och verksamheten uppskattas förbli oförändrad, betyder den förhöjning med 25 procent som betalas på inlösningsersättningen till fullt belopp överförd på markanskaffningar som baserar sig på avtal ett höjningsbehov på 40,7 miljoner euro i kostnaderna för kommunsektorns markanskaffningar. Höjningstrycket motsvarar cirka 1,82 procent av den sammanlagda ackumulerade fastighetsskatten för 2023 (2,24 miljarder euro). Det är dock sannolikt att trycket på en höjning blir lägre än detta.

I tabell 8 granskas vilken påverkan de föreslagna ändringarna har på vissa kommuners kostnader för investeringar i mark- och vattenområden. Tilläggskostnaderna för förhöjningarna fördelas på kommunerna i det förhållande kommunerna gör markanskaffningar. I praktiken gäller konsekvenserna särskilt de kraftigt växande kommunerna, för stagnerande kommuner blir betydelsen ringa. Beräknat per invånare betyder ändringen en tilläggskostnad på något mer än sju euro i kostnaderna för markanskaffning. I de kommuner där investeringarna i mark- och

vattenområden är ringa kan tilläggskostnaden per invånare vara några euro. I kommuner som investerar kraftigt i mark- och vattenområden kan tilläggskostnaden vara mångfaldig.

Kommun	Antal/invånare	Investeringar i mark- och vattenområden	Förväntad förändring i investeringarna, höjning 25 procent	Förändring/invånare	Debiterad fastighetsskatt 2024	Förväntad förändring i procent av fastighetsskattfallet
Helsingfors	673 155	21 873 588 €	5 468 397 €	8 €	365 258 968 €	1,50
Tammerfors	250 958	7 812 286 €	1 953 072 €	8 €	109 834 049 €	1,78
Kuopio	122 226	4 973 389 €	1 243 347 €	10 €	52 395 334 €	2,37
Kouvola	78 709	1 893 600 €	473 400 €	6 €	31 336 271 €	1,51
Tavastehus	68 032	687 899 €	171 975 €	3 €	30 696 767 €	0,56
S:t Michel	51 380	2 628 067 €	657 017 €	13 €	23 926 236 €	2,75
Tusby	39 149	5 207 634 €	1 301 909 €	33 €	16 734 567 €	7,78
Kervo	38 263	1 275 682 €	318 921 €	8 €	15 487 465 €	2,06
Nyslott	31 123	122 226 €	30 557 €	1 €	14 778 833 €	0,21
Reso	24 505	2 558 980 €	639 745 €	26 €	8 762 563 €	7,30
Siilinjärvi	20 944	169 012 €	42 253 €	2 €	7 026 999 €	0,60
Kempele	19 848	1 467 885 €	366 971 €	18 €	5 544 270 €	6,62
Kauhajoki	12 533	71 253 €	17 813 €	1 €	4 281 207 €	0,42
Muurame	10 550	344 502 €	86 126 €	8 €	3 041 623 €	2,83
Muhos	8813	610 107 €	152 527 €	17 €	4 597 975 €	3,32

Hangö	7596	43 487 €	10 872 €	1 €	3 213 565 €	0,34
Vesilahti	4313	406 781 €	101 695 €	24 €	1 504 942 €	6,76
Ranua	3514	19 333 €	4 833 €	1 €	1 203 343 €	0,40

Tabell 8. Förändring av investeringarna i mark- och vattenområden i vissa kommuner. Som utgångsdata för investeringen har kommunernas genomsnittliga investeringskostnader i mark- och vattenområden 2021–2023 använts. Källor www.vero.fi och www.tutkihallintoa.fi.

Flera kommuner har konstaterat att det inte är helt möjligt att föra över de ökade kostnaderna för markanskaffningarna på överlåtelsepriserna för tomter. På ett allmänt plan kan man uppskatta att ändringarna orsakar minskade intäkter från markpolitiken, vilket i enstaka kommuner kan öka trycket att balansera ekonomin med ökade skatteintäkter. De ökade kostnaderna för markanskaffning i förhållande till kommunernas fastighetsskatteutfall.

Upphävningen av bestämmelserna om värdenedsättning påverkar också primärt kommunernas markanskaffning. Även om bestämmelsen om värdenedsättning också gäller egendom som förvärvas till staten, fungerar staten i praktiken inte som inlösare i de situationer som avses i bestämmelsen. Vid inlösningar av detta slag är statlig egendom ytterst sällan föremål för inlösen, och ändringen har därför inte heller i detta avseende statsfinansiella konsekvenser.

När konsekvenserna av att stryka bestämmelserna om värdenedsättning bedöms bör det tas hänsyn till att det inte i tillräckligt hög grad alla inlösningssituationer har uppstått en sådan värdestegring för föremålet till följd av detaljplanläggningen som kunde nedsättas med stöd av 31 § 2 mom. i inlösningslagen. I de situationer då de ansetts ha skett en värdestegring som ska nedsättas, har den värdestegring som omfattas av bestämmelserna om värdenedsättning vid förrättningen i varje enskilt fall bedömts i förhållande till annan värdestegring. Det är oklart om konsekvenserna av att bestämmelsen om värdenedsättning stryks kommer att begränsa sig endast till de frivilliga köp där bestämmelsen blir tillämplig eller om ändringen kommer att få konsekvenser för alla markförvärv. Det är osannolikt att strykningen av bestämmelsen kommer att påverka alla markförvärv på samma sätt. Effekterna av strykningen av bestämmelserna om värdenedsättning på den kommunala ekonomin är väsentligt mindre än effekterna av förhöjningen på inlösningssättningen.

Enligt de utlåtanden som flera kommuner gett på utkastet till proposition kommer de föreslagna ändringarna att öka användningen av inlösningsförfarandet i kommunernas markförvärv. Eftersom inlösningsförfarandet är ett administrativt och kostnadsmässigt tyngre förfarande än fastighetsaffärer ökar kommunernas kostnader för markanskaffningar till följd av den ökade användningen av inlösningsförfarandet. Inhämtning av inlösningsstillståndet och inlösningsförfarandet orsakar kostnaderna. Enligt uppgifter från Lantmäteriverket var den genomsnittliga förrättningskostnaden för en inlösningsförrättning 2023 i genomsnitt 8 100 euro.

I Sverige omarbetades expropriationslagens bestämmelser om ersättningar 2010. Då infördes det i lagen en föreskrift enligt vilken 25 procents förhöjning ska betalas på ersättningen. I Sverige har ingen uttömmande utredning gjorts om konsekvenserna av ändringen. Enligt tillgängliga utredningar är det dock möjligt att konstatera att lagändringen har påverkat de fastighetsaffärer som kommunerna ingår så att en förhöjning av varierande storlek, som behövs för att affären ska uppstå, ofta läggs på föremålets marknadsvärde i köpeskillingen. Efter lagändringen har kostnaderna för kommunernas markanskaffningar ökat, men kostnadsökningen har dock stannat under den förhöjning som betalas på inlösningssättningen.

Lagändringarna har inte ökat användningen av inlösningsförfarandet som markanskaffningsmetod. Det är inte heller känt att den förhöjning som inkluderas i köpeskillingen utöver marknadsvärdet skulle ha påverkat marknadsvärdena höjande.

4.2.2.7 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Statsminister Petteri Orpos regeringsprogram innehåller flera målsättningar och åtgärder som ökar investeringarna. Enligt regeringsprogrammets avsnitt om reform av kommunernas finansieringsbas är en av målsättningarna att stärka förutsättningarna för de växande kommunerna och städerna att investera i tillväxt och hantera sociala problem.

Syftet med de föreslagna ändringarna i inlösningslagen är att verkställa det som inskrivits i regeringsprogrammet gällande stärkande av skyddet av egendom. I enlighet med regeringsprogrammet görs en reform av ersättningsgrunderna i inlösningslagen enligt det förslag som sakkunnig- och tjänstemannagruppen gett i frågan (JM 2019:12). De nu föreslagna ändringarna stämmer inte helt överens med besluten i regeringens ramförhandlingar 2024 om stärkande av den offentliga och kommunala ekonomin och minskning av kostnaderna.

För att olika byggnads- och investeringsprojekt ska inledas är tillgången till de nödvändiga områdena för genomförande av projekt i sig en kritisk faktor. Som regel utgör kostnaderna för markförvärv dock endast en liten andel av kostnaderna för genomförande av projekten, vilket betyder att reformen av ersättningsgrunderna i inlösningslagen inte beräknats inverka på inledandet av olika slags infrastruktur- och investeringsprojekt.

De föreslagna ändringarna har beräknats höja kommunernas kostnader för markförvärv och de fördröjer eventuellt kommunernas markförvärv och planläggning av områden. Kommunerna har konstaterat att de ökade kostnaderna för markförvärv och fördröjningen av planläggningen försämrar tillgången till tomter och höjer priset på dem samt vidare kostnaderna för byggandet. Detta kan för sin del påverka inledandet av bostadsbyggnadsprojekt och övriga byggprojekt.

De föreslagna ändringarna ökar mängden utbetalda inlösningsersättningar, vilka delvis är beskattningsbar inkomst för sina mottagare. Ändringen förväntas öka skatteinkomsterna från inlösningsersättning, men samtidigt minska skatteinkomsterna från försäljning av virke. Om skattelagstiftningen förblir oförändrad är det möjligt att de föreslagna ändringarna leder till att de ersättningar för trädbeståndet som för tillfället i synnerhet vid bandlika inlösnings i stor utsträckning avtalas utanför inlösningsförfarandet i fortsättningen behandlas i inlösningsförfarandet.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Lantmäteriverket, vars verksamhet effekterna av ändringarna i ersättningsgrunderna i synnerhet hänför sig till, ansvarar för att fastighetsförrättningarna utförs. Genomförandet av ändringarna i ersättningsgrunderna förutsätter att de interna anvisningarna och tillvägagångssätten ändras i enlighet med de nya bestämmelserna samt att utbildning i ämnet arrangeras för de förrättningsingenjörer som utför inlösningsförrättningar.

Eftersom ersättningsuppskattningen i huvuddrag förblir oförändrad uppskattas ändringen av ersättningsgrunderna inte ha några nämnvärda konsekvenser för den arbetsmängd som krävs för ersättningsuppskattningen vid inlösningsförrättningen. För enskilda föremål kan bostads- och näringsgarantin öka den arbetsmängd som krävs för ersättningsuppskattningen. Det uppskattas dock att antalet nya objekt som omfattas av bostads- och näringsgarantin är så litet att

ändringarna i praktiken inte har någon betydelse för den arbetsmängd som krävs för utförande av inlösningsförrättningen och Lantmäteriverkets behov av resurser.

Till följd av de ändringar som har föreslagits i inlösningslagen är det nödvändigt att göra mindre justeringar i informationssystemen vid Lantmäteriverkets leveransproduktion och köpeskillingsregistret över fastigheter. Syftet är att dessa ändringar görs i samband med andra ändringsarbeten under 2025. De totala kostnaderna för ändringarna i datasystemet och utbildning om ändringarna har beräknats uppgå till cirka 80 000 euro.

Miljöministeriet och flera kommuner har i sina utlåtanden under de tidigare skedena i omarbetningen av inlösningslagen som sin uppfattning uttryckt att de ändringar i inlösningslagen som siktar på höjning av inlösningsersättningen minskar markägarnas benägenhet att sälja råmark till kommunerna genom frivilliga affärer eller leder till att prisnivån stiger också för frivilliga affärer. Förutom prisnivån påverkas antalet affärer som kommunen gör med råmark också av tillgången till mark och kommunens behov av att skaffa mark för byggande av samhälle. Det är svårt att avskilja hur en eventuell förändring av prisnivån påverkar antalet frivilliga affärer från effekterna av andra faktorer. Om ändringarna leder till att antalet frivilliga affärer minskar och inlösningsförfarandet blir mera allmänt ökar antalet inlösningsställsändanden på miljöministeriet och antalet inlösningsförrättningar på Lantmäteriverket. Detta kan, beroende på hur volymerna förändras, kräva att tilläggsresurser anvisas till behandlingen av inlösningsärenden och verkställandet av inlösningsförrättningarna.

Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna på domstolsväsendet uppskattas vara ringa och det uppskattas inte att ändringarna kräver anvisning av tilläggsresurser till domstolsväsendet. Så länge tolkningarna av de nya bestämmelserna inte är etablerade är det möjligt att ändringarna i ersättningsgrunderna och ersättningspraxis ökar benägenheten att söka ändring när ändringarna har trätt i kraft. Om volymerna inlösningsställsändanden och inlösningsförrättningar ökar till följd av de föreslagna ändringarna, återspeglar sig detta också på domstolsväsendets arbetsmängd vid förvaltningsrätterna och vid de tingsrätter som fungerar som jorddomstolar.

4.2.4 Miljökonsekvenser

Reformen av ersättningsgrunderna i inlösningslagen beräknas inte ha direkta miljökonsekvenser. Ändringarna kan dock påverka markpolitiken i enskilda kommuner och begränsningarna av de områden som omfattas av den detaljerade planeringen av markanvändningen. Ändringarna kan dessutom påverka med vilken tidtabell områden tas för byggande av samhälle. Det bedöms inte att ändringen av ersättningsgrunderna påverkar miljökonsekvenserna av att olika bandlika infrastrukturprojekt genomförs.

Naturvården genomförs huvudsakligen genom olika avtal. Det är ytterst sällan man blir tvungen att tillgripa inlösningsförfarande vid anskaffning av områden. En stegring av ersättningsnivån utökar anskaffningskostnaderna för områden som förvärvas genom inlösen för naturvårdsändamål samt de ersättningar som betalas för begränsningar av nyttjande. De godkända naturvårdsprogrammen har redan huvudsakligen genomförts, vilket betyder att ändringarnas betydelse är beroende av i hur stor omfattning inlösen i fortsättningen kommer att användas som metod för genomförande av naturvård. Ändringarna i inlösningslagens ersättningsgrunder påverkar de ersättningar som betalas för avtalsenligt skydd och kostnaderna för verkställande av naturskyddet. Ifall nivån på anslagen förblir oförändrad kan ändringarna försvaga nivån på skyddet, om det till följd av de ringa anslagen inte är möjligt att verkställa skyddet i nödvändig omfattning.

4.2.5 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenserna av ändringarna i ersättningsgrunderna på samhällelig godtagbarhet för inlösen

För att inlösningsinstitutionen ska vara samhälleligt acceptabel är det viktigt att den ersättning som betalas för den egendom som inlöses motsvarar de ekonomiska förluster som inlösen orsakar. Då inlösen sker för det allmänna och den typiska inlösaren har en annan finansiell ställning än ägaren till den egendom som är föremålet för inlösen ska kravet på full ersättning med säkerhet uppfyllas. Detta har betydelse i synnerhet för sådana projekt som är förknippade med verksamhet som utövas på affärsekonomiska grunder. De föreslagna ändringarna i ersättningsgrunderna främjar verkställandet av den grundläggande rättigheten till egendomsskydd.

Föreskrifterna om nedsättning av värde i 31 § 2 och 3 mom. utgör ett undantag till grunderna för värdering av egendom som ska inlösas. Mot bakgrund av 15 § i grundlagen främjar en strykning av bestämmelserna om värdenedsättning egendomsskyddet när inlösningsersättningen bestäms genom tillämpning av de allmänna ersättningsgrunderna. En sådan ändring främjar också likabehandling av markägarna i och med att inlösningsersättningen bestäms på enhetliga grunder. Å andra sidan kan strykningen av bestämmelserna om värdenedsättning i fortsättningen differentiera de ersättningar som betalas till markägarna beroende på vilket användningsändamål området slutligen anvisas i planen.

Om ersättningen bestäms enligt utkastet till detaljplan är det möjligt att ersättningen för de kvartersområden som anvisats för byggande blir större än för de övriga områdena. Detta är i hög grad beroende av hur kommunernas markförvärv infaller tidsmässigt i förhållande till markanvändningsplaneringen.

Konsekvenser för kommunernas markpolitik

Strykningen av bestämmelsen om värdenedsättning förbättrar markägarens ställning vid de förhandlingar som förs med kommunen. Hur strykningen av bestämmelsen inverkar på kommunens markpolitik beror i stor utsträckning på hur man tidigare bedrivit markpolitik i kommunen och i vilken riktning det är tänkt att markpolitiken ska utvecklas. Strykningen av värdenedsättningsbestämmelsen påverkar inte kommunens rätt att förvärva mark genom inlösen, som alltså fortfarande står kvar parallellt med andra sätt att förvärva mark. Om kommunen har förlagt markförvärvet till tiden innan den detaljerade planeringen inleds, blir strykningen av värdenedsättningsbestämmelsen i praktiken liten. Om däremot markförvärvet infaller efter det att processen för uppgörande av planen inletts, kommer lagändringen att höja den ersättning som ska betalas vid inlösningsförfarandet.

Omständigheten att bestämmelserna om värdenedsättning frångås påverkar inte kommunens frihet att besluta om sin markpolitik. Kommunen kan fortsättningsvis utöva markpolitik utgående från sina premisser. Ändringen kommer dock såtillvida att styra kommunerna mot en mer konsekvent markpolitik att den genom de högre kostnaderna för markförvärv höjer tröskeln för att mitt under planläggningsförfarandet övergå till planläggning av privat mark för förvärv av områden till kommunen.

Konsekvenser av anskaffningskostnader för råmark på tomtribud och bostadsproduktion

Den mark- och tomtpolitik som kommunerna utövar spelar en viktig roll för tillgången till tomter och prisnivån. Kommunerna har i ett flertal utlåtanden betonat att tillgången till råmark till rimliga kostnader är en absolut förutsättning för tomtproduktion och annat byggande av samhälle till rimligt pris.

Enligt de uppskattningar som kommunerna presenterat kan man anse det vara sannolikt att de stigande kostnaderna för anskaffning av råmark åtminstone delvis överförs på tomternas överlåtelsepriser och vidare till kostnaderna för byggande. Enligt en äldre utredning av Lantmäteriverket (Raakamaan hinta, Lantmäteriverkets publikationer nr 109) ligger prisförhållandet mellan råmark och bostadstomt på vardera sidan om 10 procent. Byggplatsens andel av kostnaderna för en färdig bostad är för sin del i genomsnitt 20–30 procent. Variationerna är dock stora beroende på var byggplatsen är belägen och andra egenskaper.

Utgående från prisförhållandena mellan råmark och bostadstomt samt bostadstomt och bostad kan råmarkens andel av bostadspriset uppskattas till i genomsnitt några procent. Skillnaderna mellan olika områden kan dock vara stora och i synnerhet i tillväxtcentra är råmarkens andel normalt större. När anskaffningskostnaderna för råmark stiger ökar trycket på höjning av priset på tomter och vidare på bostäder, men de viktigaste faktorerna som påverkar bestämmandet av prisnivån på bostäder är området och marknadsläget. Kostnaderna för förvärv av råmark bildar en så liten del av anskaffningspriset för en bostad att det är svårt att skilja ändringar i anskaffningskostnaderna från ändringar som beror på andra omständigheter.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Under beredningen har förutom ändringen av ersättningsgrunderna också utvecklingen av ersättningspraxis grundad på den gällande lagstiftningen och behandlingen av inlösningsersättningen i beskattningen lyfts fram som ett sätt att uppfylla kravet på full ersättning. Det ansågs dock inte möjligt att uppnå en sådan ändring av bestående karaktär i ersättningspraxis genom utveckling av tillämpningen av uppskattningsmetoderna och ersättningspraxis som eftersträvades med skrivningen i regeringsprogrammet. Det är för sin del inte ändamålsenligt att bereda lösningar för den skattemässiga behandlingen av inlösningsersättningen separat från den övriga skattelagstiftningen.

Inom ramen för ändringarna i ersättningsgrunderna har en övergång skett till användning av begrepp som används inom fastighetsvärderingsläran och de internationella värderingsstandarderna i stället för de begrepp som finns i den gällande lagen. Syftet med ändringen har varit att skapa enhetliga begrepp i lagstiftningen som motsvarar de begrepp som allmänt används i vetenskaplig forskning och vid fastighetsvärdering och upphäva de begränsningar som finns i de uppskattningsmetoder som ingår i den nuvarande lagstiftningen.

Den värdenedsättning som avses i 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen utgör ett undantag till inlösningslagens allmänna grunder för värdering och ersättning av den egendom som inlöses. För att egendomsskyddet ska förbättras måste bestämmelserna om värdenedsättning strykas i sin helhet. Samma resultat hade inte uppnåtts om lagen hade ändrats med en förkortning av den tidsperiod för vilken en värdeökning lämnas obeaktad. Hur ändringen påverkar inlösningsersättningens storlek blir beroende av tidpunkten för när inlösningsförrättningen anhängiggörs och det sätt på vilket bestämmelserna om värdenedsättning påverkar markägarens och kommunens ställning vid avtalsförhandlingar ändras inte.

5.2 Lagstiftning och handlingsmodeller i andra länder

5.2.1 Allmäneuropeiska observationer

Av historiska skäl kan expropriationslagstiftningen i de europeiska staterna avvika till och med betydligt från varandra. Samma element, som kan kallas de allmäneuropeiska kärnprinciperna för expropriation, upprepas dock i stor utsträckning i de olika staternas system. Till dessa kan åtminstone räknas kravet på ett allmänt eller allmännare behov som förutsättning för expropriation och betalning av full ersättning. Till de centrala principerna hör också kravet på att expropriation är sista utvägen och att det inom förfarandet är möjligt att motsätta sig expropriation samt rätten att bli hörd och söka ändring.

Kravet på full ersättning är utgångspunkten i så gott som samtliga europeiska rättssystem. Med full ersättning har man framför allt uppfattat kravet på att överlåtarens ekonomiska ställning inte får försvagas till följd av exproprieringen. Å sin sida bestäms ersättningens belopp ofta genom att markägarens goda förhandlingsställning elimineras samt av hur inlösningsprojektet påverkar värdet på marken. Det är dock inte möjligt att exproprieras egendom utan ersättning annat än i ytterst begränsade specialfall. I praktiskt taget samtliga europeiska stater förhåller man sig avvisande till möjligheten att ersätta subjektiva förluster.

De så kallade restitutionbestämmelser som ingår i flera staters exproprieringslagstiftning kan också anses vara ett allmäneuropeiskt fenomen. Syftet med dessa är att antingen ge den ursprungliga ägaren möjlighet till återinlösen eller något slags rätt till ersättning i efterhand i situationer där det projekt som utgjorde grunden för exproprieringen inte senare börjar verkställas eller det väsentligt ändras eller egendomen överläts till tredje part.

Det finns skillnader mellan staterna i synnerhet gällande hur förfarandet för bestämmande av ersättningen ser ut. I vissa stater är det ett sakkunnigråd som bestämmer ersättningen, i andra är det domstolen i enlighet med bestämmelserna för bevisföring i tvisteärende.

5.2.2 Nederländerna

Enligt artikel 14 i den nederländska grundlagen (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederland 1815) är expropriering möjlig endast om det allmänna intresset så kräver och mot full ersättning. Exproprieringen ska föreskrivas i lag. I lag ska också inskrivas bestämmelser om rätt till full eller partiell ersättning när det allmänna intresset kräver att en behörig myndighet vidtar åtgärder för rivning av fastighet, ombildning av fastighet till obrukbar eller begränsning av användningen av egendom.

De detaljerade bestämmelserna om bestämmande av ersättning ingår i bestämmelserna i exproprieringslagen (Ontheigeningswet 1851, regelende de onteigning ten algemeenen nutte), vilka stöder sig på den fulla ersättning som avses i 40 § i den lagen. Med full ersättning förstås ersättning av alla direkta och nödvändiga förluster till följd av tvångsinlösen. Genom flera avgöranden har den högsta domstolen i Nederländerna utvecklat rättsnormerna för bestämmande av ersättningen, som därmed i stor utsträckning grundar sig på rättspraxis.

Enligt 40 § i exproprieringslagen är ersättningen uppspjälkad i tre kategorier: definition av exproprieringen, direkta följder av exproprieringen och nödvändiga följder av exproprieringen. Förlusten ersätts förutsatt att den inte faller utanför definitionen av expropriering. Ingen ersättning betalas för påföljden, om den inte är direkt förknippad med exproprieringen eller är en följd av exproprieringen. Definitionen av exproprieringen täcker förutom det föremål som ska exproprieras också menet för och värdensättningen på den återstående egendomen.

Förluster av rättigheter som grundar sig på avtal har till exempel inte ansetts vara direkta och omorganisering av vissa anordningar i anknytning till exproprieringen har inte ansetts vara nödvändiga.

Bestämmelserna om grunderna för bestämmande av värdet på den fastighet som ska exproprieras finns i 40 b § i exproprieringslagen. Enligt den betalas ersättningen enligt ett objektiskt värde och exempelvis affektionsvärden ersätts inte. Med värdet avses det pris som skulle betalas mellan rationellt fungerande parter. Vid värderingen beaktas samtliga faktorer som påverkar fastighetens värde. Därmed beaktas inte enbart den fysiska egendomens egenskaper utan också rättsliga egenskaper såsom exempelvis användningsändamålet enligt planen.

Inlösningslagen innehåller inte en bestämmelse om värdenedsättning av det slag som finns i inlösningslagen i Finland och en sådan kan inte heller härledas ur rättspraxis. Ersättningen grundar sig på värdet på den egendom som ska inlösas vid inlösningsstidpunkten eller alternativt användning för det framtida användningsändamålet beroende på vilket av dessa värden som är högre. Detta betyder att grunden för bestämmande av ersättningen utgörs av framtida byggmöjligheter baserade på en eventuell ny plan. Det anses att en ersättning som bestämts på detta sätt motsvarar föremålets marknadsvärde.

I den nederländska inlösningslagen finns det inga bestämmelser om den värderingsmetod som ska tillämpas. Inte heller inom rättspraxis har riktlinjer dragits upp för tillgängliga metoder eller deras inbördes ordning. I praktiken är de vanligaste metoderna jämförelsemetoden och residualmetoden. Jämförelsemetoden grundar sig på genomförda affärer med liknande fastigheter, vid residualmetoden bestäms värdet enligt hur mycket man skulle ha betalat för fastigheten efter det att de avsedda utvecklingsåtgärderna har slutförts. Det är med andra ord fråga om nettonuvärdet mellan den avkastning som fås för utvecklandet och de kostnader som detta orsakar. En intuitiv metod är också tillåten, om slutresultatet av den är acceptabelt.

I den nederländska exproprieringsrätten finns det en genom rättspraxis skapad princip för eget genomförande, som ytterst kraftigt begränsar användningen av expropriering i spekulativt syfte. Innehållet i principen är att en offentlig instans inte kan lösa in land som är i privat ägo för ett sådant ändamål som den privata aktören är villig och kapabel att själv genomföra. I synnerhet bostadsbyggande omfattas av tillämpningsområdet för principen. Den nederländska planläggnings- och bygglagen från 2008 gör det för sin del möjligt att ta ut kostnaderna för täckning av infrastrukturen av markägaren vid planläggning av land som är i privat ägo.

I 60 § i exproprieringslagen ingår det en möjlighet för den ursprungliga ägaren att kräva återlämnande av egendomen eller ersättning i en situation där genomförandet av det projekt som utgjort grunden för expropriering inte har inletts inom utsatt tid eller om det är klart att projektet inte alls kommer att genomföras.

5.2.3 Norge

Bestämmelserna om skydd av egendom finns i 105 § i Norges grundlag (Grundlov, 17.3.1814). Om statens behov kräver att någon är tvungen att överlåta sin lösa eller fasta egendom för allmänt bruk bör han enligt 105 § få full ersättning av staten. Grundlagens 97 §, enligt vilken ingen lag får ges retroaktiv verkan, har också betydelse för skyddet av egendom.

I Norge har utvecklingen av den lagstiftning som gäller bestämmande av ersättning som betalas vid expropriering varit omväxlande. Så sent som på 1950-talet fanns det ingen lagstiftning om expropriering i Norge, utan den ersättning som betalades vid expropriering bestämdes direkt

med stöd av grundlagen. I den nuvarande lagen om expropriering (Lov om oreigning av fast eigedom, 23.10.1959) finns det bestämmelser om grunderna för expropriering samt förfarandet vid exproprieringsärenden. Det visade sig att grunderna för bestämmande av inlösningsersättningen var en så kontroversiell fråga att de inte infördes i lagen.

Den så kallade Husaas kommittén tillsattes 1965 för utredning av lagstiftningsgrunden för inlösningsersättningarna. Som allmän princip för bestämmande av ersättningen föreslog kommittén att ägaren skulle ha rätt till ersättning som motsvarar det sannolika möjliga nyttjandet av egendomen. Kommittén motiverade förslaget med att ett sådant krav redan ansågs ingå i grundlagens krav på full ersättning, varmed det är vettigt att skriva in det på lagtextnivå. Regeringen godkände dock inte förslaget eftersom det ansågs vara för ägarvänligt. Slutligen gavs parlamentet ett lagförslag som betydligt avvek från kommitténs förslag. Enligt lagförslaget skulle grunden för ersättning vara det rådande nyttjandesättet för egendomen i stället för det sannolika nyttjandesättet och detta blev grundprincipen för bestämmande av ersättning i expropriationsersättningslagen från 1973.

De gällande bestämmelserna om bestämmande av ersättning ingår i expropriationsersättningslagen från 1984 (Lov om vederlag ved oreigning av fast eigendom, 6.4.1984 nr 17). Stiftandet av expropriationsersättningslagen 1984 påverkades betydligt av det avgörande som Norges högsta domstol gav i det så kallade Kløfta-ärendet (Rt-1976-1). I det fallet inlöstes skog för allmän väg. Ägaren kunde dock påvisa att kommunen kort före inlösen hade godkänt en plan för planläggning av fritidshus. I sitt avgörande konstaterade högsta domstolen att grunden för ersättning i 1973 års lag, enligt vilken den skulle bestämmas utgående från det rådande användningssättet, stod i konflikt med kravet på full ersättning i 105 § i grundlagen. Enligt högsta domstolen krävde det i grundlagen avsedda kravet på full ersättning att expropriationsersättningen betalas utgående från vad egendomens sannolika nyttjandemöjlighet var i framtiden. Den nämnda principen infördes i expropriationsersättningslagen 1984 i den form som högsta domstolen hade utformat den. Utformningen motsvarade nu det som Husaas kommitté redan i samband med ersättningslagen 1973 hade föreslagit för bestämmande av ersättning.

Enligt 4 § i expropriationsersättningslagen ska inlösningsersättningen bestämmas enligt köpeskillingsvärdet, bruksvärdet eller återanskaffningsvärdet. I princip fastställs värdet enligt köpeskillingsvärdet, men om bruksvärdet är högre ska det användas. Återanskaffningsvärdet kan användas i de fall som föreskrivs i 7 § i lagen. I praktiken avses med köpeskillingsvärde föremålets marknadsvärde, som i princip utreds genom metoden att jämföra med andra affärer. Med köpeskillingsvärde avses vad en medelköpare sannolikt skulle ha betalat för egendomen vid en frivillig affär. Den norska lagstiftning om nedsättning vid expropriation innehåller inga uttryckliga bestämmelser om valet av värderingsmetod.

Enligt 5 och 6 § i expropriationsersättningslagen ska ersättningen bestämmas enligt den sannolika användningen av egendomen med beaktande av de rådande omständigheterna. Därmed ska de utvecklingsmöjligheter som ännu inte verkställts beaktas vid bestämmandet av ersättningen, om dessa är sannolika. I sina avgöranden har högsta domstolen preciserat och dragit upp riktlinjer bland annat för hur sannolikhetsbedömningen ska göras. Om grunden för bestämmande av ersättningen är framtida utveckling, ska värderaren på ett konkret sätt beskriva när det är sannolikt att utvecklandet sker och diskontera priset till dagens marknadsvärde. Liksom inom övriga rättsområden anses en sannolikhet över 50 procent vara tillräcklig.

Det återanskaffningsvärde som avses i 7 § i expropriationsersättningslagen används när det är fråga om en stadigvarande bostad eller fritidsbostad eller en motsvarande egenskap, som faktiskt använts för ett sådant ändamål. Det räcker inte med enbart passivt ägande. Högsta domstolen

har genom flera fall dragit en ytterst stram linje. Återanskaffningsvärdet kan också användas vid inlösen av egendom som är föremål för fungerande affärsverksamhet, om egendomen är nödvändig för utövande av affärsverksamheten.

I 5 § i expropriationsersättningslagen finns det en påverkansbestämmelse enligt vilken värdeförändringar till följd av exproprieringsprojektet i sig eller åtgärder eller investeringar i anknytning till det inte beaktas vid bestämmandet av inlösningsersättningen. Enligt bestämmelsen ska effekterna av investeringar eller investeringsplaner som exproprieraren har gjort högst 10 år före exproprieringen lämnas obeaktade. Bestämmelsen gäller endast verklig infrastruktur av teknisk karaktär, såsom vägar, och även dessa endast i den utsträckning som effekterna avviker från effekterna på övriga fastigheter. Med investeringar avses fysisk verksamhet som kräver ekonomiska satsningar. Det är inte möjligt att skära i värdestegring till följd av planläggning.

Enligt 8 § i expropriationsersättningslagen omfattar inlösningsersättningen ersättning för både förlorad egendom och eventuella skador och men orsakade av inlösningsen. I expropriationsersättningslagen finns det inga bestämmelser om fast förhöjning eller någon faktor som ska betalas på inlösningsersättningen. Däremot gäller enligt 51 § 2 mom. i Norges vattenresurslag (Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) 24.11.2000 nr. 82) att ersättningen ska höjas med 25 procent vid en inlösningsituation som anknyter till utnyttjande av vattenkraft.

5.2.4 Sverige

I Sverige grundar sig bestämmandet av expropriationsersättning på bestämmelserna i grundlagen (Regeringsformen, 1974:152) och expropriationslagen (Expropriationslag, 1972:719) Enligt 2 kap. 15 § 2 mom. i Regeringsformen är förutsättningen för expropriation att angelägna allmänna intressen tillgodoses (allmänna intressen) och för egendomen ska full ersättning för förlusten betalas (full ersättning för förlusten). Bestämmelserna om expropriationsförfarandet och betalning av prestation finns i expropriationslagen och därtill finns det bestämmelser om expropriering i flera andra lagar.

Enligt 4 kap. 1 § i expropriationslagen ska löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar den exproprierade egendomens marknadsvärde. Exproprieras endast en del av egendomen, ska ersättningen motsvara minskningen av den återstående egendomens marknadsvärde. Med marknadsvärde avses det värde med vilket egendomen sannolikt hade sålts på marknaden. Det finns teoretiska och praktiska svårigheter förknippade med bestämningen av marknadsvärdet. Det finns inga bestämmelser om vilken värderingsmetod som ska användas i expropriationslagen, men i praktiken sker bestämningen av värdet enligt ortspris-, avkastningsvärde- eller kostnadsvärde-metoden. Domstolen är dock inte bunden till någon av dessa utan den kan välja den bästa metoden för varje enskilt fall. Enligt förarbetet till lagen är dock ortsprismetoden (ortsprismetoden) den primära metoden.

Bestämmelserna om ersättning i expropriationslagen omarbetades 2010 (2010:832). Enligt 4 kap. 1 § 2 mom. i den nuvarande expropriationslagen ska 25-procents förhöjning betalas på marknadsvärdet eller minskningen av marknadsvärdet. Den förhöjda ersättningen gäller förutom ägaren också alla aktörer som har rätt till ersättning, till vilka exempelvis innehavare av arrenderätt hör. Koefficienten motiverades med inexakthet vid värdering av fastigheter, förstärkning av egendomsskyddet samt delvis också med ersättning av subjektiva värden. En motivering var också att expropriationer i allt högre grad görs för kommersiell exploatering.

Det finns bestämmelser om influensregeln i 4 kap. 2 § 1 mom. i expropriationslagen. En inlösningsersättning som grundar sig på marknadsvärdet kan justeras uppåt eller neråt beroende av hur det företag som står bakom inlösen har påverkat värdet på den egendom som ska inlösas. Har det företag för vilket inlösen har skett haft inverkan på egendomens marknadsvärde ska ersättningen bestämmas enligt det marknadsvärde som egendomen hade haft utan nämnda inverkan. Enligt 4 kap. 2 § 1 mom. andra meningen ska influensregeln dock tillämpas på ett sådant sätt jämlikt att projektets allmänna höjande effekt på fastigheterna i området ska beaktas.

I samband med reformen upphävdes också de bestämmelser som motsvarar nedsättningen av värdet i den finländska inlösningslagen. Enligt 4 kap. 3 § 1 mom. i den upphävda expropriationslagen skulle vid bestämmande av löseskillning hänsyn inte tas till sådan värdestegring som berodde på förväntningar om en ändring i markens tillåtna användningssätt. Hänsyn togs inte till värdestegring som uppkommit tio år före ansökan om expropriation. I förarbetena till lagändringen (Prop. 2009/10:162, s. 54–58) konstaterades det att de skäl som tidigare ledde till stiftandet av bestämmelsen inte längre gör sig gällande med samma styrka. Den gällande lagstiftningen ansågs vara problematisk bland annat i det avseendet att det ansågs leda till en ojämlig behandling av markägarna.

Bestämmelsen hade ett bredare tillämpningsområde än bestämmelsen om värdenedsättning i 31 § 2 och 3 mom. i den finländska inlösningslagen. I Finland gäller värdenedsättningen endast sådan värdestegring som följer av detaljplanen, medan nedsättningen i Sverige kunde hänföra sig också till en värdestegring som skett av andra orsaker. Lagstiftningen i Sverige möjliggjorde dessutom värdenedsättning under tio år före inlösen, medan motsvarande tid i Finland var sju år.

Det finns en specialbestämmelse för inlösen av områden avsedda för detaljplanerade allmänna områden såsom gator, vägar och parker i 4 kap. 3 a § i den svenska expropriationslagen. Enligt bestämmelsen ska ersättningen grundas på de förhållanden som rådde innan en sådan detaljplan trädde i kraft. Bestämmelsen utgör ett undantag till den huvudregel enligt vilken inlösningsersättningen ska motsvara egendomens marknadsvärde. Tanken bakom bestämmelsen är det faktum att fastighetens marknadsvärde upphör när den anvisas som allmänt område eftersom det inte finns någon marknad för sådana områden.

Ägaren har rätt att få ersättning för eventuella andra förluster som ägaren orsakats utöver nedsättningen av egendomens marknadsvärde eller marknadsvärdet för återstoden av egendomen. Detta framträder speciellt när det är fråga om en fastighet som används som bostad eller i affärsverksamhet. I så fall kan ägaren vara berättigad till ersättning för förluster som inte ingår i föremålets marknadsvärde. Det kan därmed vara fråga om flyttkostnader och lagfartskostnader för förvärv av en ny fastighet eller uteblivna nettointäkter från näringsverksamhet.

5.2.5 Frankrike

Enligt artikel 545 gällande expropriation i den franska civillagen (Code civil, 1804) får ingen fräntas sin egendom annat än för den allmänna nyttan samt mot en rimlig och på förhand utbetald ersättning. I Frankrike grundar sig expropriation på expropriationslagen (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, 6.11.2014), som innehåller de viktigaste bestämmelserna om expropriation. Det finns bestämmelser om expropriation i den allmänna expropriationslagen, men därtill också i exempelvis gruvlagen, miljöbalken och kommunallagen.

I Frankrike sker inlösningsförfarandet i två steg. Först avgör man i ett administrativt förfarande om det finns förutsättningar för inlösen varefter storleken på ersättningen bestäms i ett domstolsförfarande. I Frankrike bestämmer en särskild expropriationsdomare om övergången av äganderätten till och inlösningsersättningen för det föremål som inlöses. Tidigare var det endast en särskild statlig tjänsteman som deltog i förfarandet för bestämmande av inlösningsersättningen, men numera har expropriationsdomaren också möjlighet att anlita en godkänd privat sakkunnig.

Bestämningen av värdet på de föremål som ska inlösas grundar sig huvudsakligen på marknadsvärdet, som justeras med flera olika faktorer. Spekulative värdeförändringar i anknytning till inlösningsprojektet beaktas inte vid bestämmandet av ersättningen. Det är möjligt att använda en sådan värderingsmetod som lämpar sig för värdering av föremålet vid bestämmandet av värdet, men för det mesta baserar sig bestämningen av värdet på jämförbara affärer. I Frankrike har fastighetens ägare därtill rätt att få ersättning för myndighetskostnaderna för förvärv av en motsvarande fastighet (exempelvis överlåtelseskatt och notarietkostnader). Det är möjligt att avtala om ersättningarna under ersättningsförfarandet.

5.2.6 Tyskland

Enligt 14 § 3 mom. i den tyska grundlagen (Grundgesetz) får egendom endast exproprieras för allmänt behov (zum Wohle der Allgemeinheit) och genom att betala den ersättning som föreskrivs i lag. Ersättningen ska grunda sig på en rättvis balans mellan de offentliga intressena och intressena hos de sakägare vars egendom exproprieras. Bestämmelsen i grundlagen ger ramvillkoren för lagstiftningen på förbundsrepubliksnivå och delstatsnivå. Bestämmelsen om expropriation i 14 § 3 mom. i grundlagen har ingen direkt betydelse vid bestämmande av det allmänna behovet eller ersättningen eftersom dessa har preciserats i flera av förbundsrepublikens och delstaternas lagar.

De flesta expropriationslagar är delstatsspecifika. Lagstiftningsbefogenheterna på förbundsrepubliksnivå täcker bland annat lagstiftningen om motorvägar, flygstationer och försvarsmakten. I praktiken spelar förbundsrepublikens bygglag (Baugesetzbuch, BauGB) dock en viktig roll, eftersom den har återspeglat sig på flera delstaters författningar. Förbundsrepublikens bygglag innehåller allmänna bestämmelser om för vilka ändamål expropriation får ske, bestämmelser om expropriationsförfarandet och ersättningar samt särskilda bestämmelser om inlösen kopplad till detaljplanering.

Tysklands grundlag 14 § 3 mom. tillåter ersättning som är mindre än full ersättning. Delstaternas egna expropriationslagar innehåller dock undantagslöst ett krav på full ersättning så att ersättningen motsvarar egendomens marknadsvärde. Samma krav ingår i 95 § i förbundsrepublikens bygglag. Med marknadsvärde (Verkehrswert) avses det värde som det hade varit möjligt att få vid en frivillig affär vid tidpunkten för anhängiggörande av expropriationen under de rättsliga och faktiska förhållanden som då var rådande. Föremålets egenskaper, såsom placering, skick och övriga egenskaper, beaktas, men inte särskilda egenskaper knutna till personen (BauGB 194 §). I de flesta fallen leder marknadsvärdet till betalning av en högre ersättning än vad som krävs enligt grundlagen.

Förbundsrepubliken har utfärdat en särskild värderingsförordning (Immobilienwertermittlungsverordnung) för närmare bestämning av marknadsvärdet för olika typer av mark. Områdets värde beror på placeringen, storleken, formen och infrastrukturen. Vid bestämmande av marknadsvärdet grupperas områden i 1) jord- och skogsbruksområde, 2) områden under utveckling, där fastighetsmarknaden förväntas utvecklas, men där infrastruktur ännu inte finns, 3) byggnadsmark och 4) mark som kan användas som byggnadsmark och som

redan försetts med infrastruktur. Genom förordning föreskrivs det om uppskattningsmetoderna, där köpeskillingsmetoden i princip används. Värderingen kan också basera sig på någon annan metod, om den genererar ett mera korrekt slutresultat.

I 95 § i förbundsrepublikens bygglag finns det bestämmelser om värdeförändringar som inte ska beaktas vid bestämmande av expropriationsersättningen. Ett exempel på en sådan värdeförändring är en ändring av användningsändamålet för en tomt som inte är förväntad inom en nära framtid. Expropriationsersättningen består förutom av ersättning som betalas för den förlust som föremålet för inlösen lider (Rechtsverlust) också av ersättning för men som orsakas annan egendom (andere Vermögensnachteile) (BauGB 96 §). Till de förluster som ersätts räknas exempelvis nedsättning av värdet på återstående egendom och avbrott i ägarens boende och yrkesutövning.

6 Remissvar

Under de tidigare skedena i projektet har justitieministeriet berett olika aktörer möjlighet att uttala sig om bedömningspromemorian om behoven av en revidering av inlösningslagstiftningen (JM publikationer, Utredningar och anvisningar 33/2016), utredningen om konsekvenserna av att stryka bestämmelserna om värdenedsättning (JM publikationer, Utredningar och anvisningar 20/2018), betänkandet av arbetsgruppen för revidering av inlösningslagen (JM publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:12), utkastet till regeringens proposition av den 7 juli 2021 och utkastet till regeringens proposition av den 4 juni 2024. Den mottagna responsen i utlåtandena har sammanställts i remissammandrag (JM betänkanden och utlåtanden 44/2017, 37/ 2018, 2019:47, 2022:3 och 2025:6). Dessa finns tillgängliga i det allmänna datanätet i statsrådets publikationsarkiv Valto.

6.1 Arbetsgruppen för inlösningslagens betänkande

Remissinstanserna har haft delade åsikter om justering av bedömningsbegreppen i inlösningslagen så att de motsvarar de internationella fastighetsvärderingsstandarderna. Flera kommuner anser att övergången från gängse värde till en bedömning inriktad på marknadsvärdet kan öka osäkerheten i synnerhet vid bestämning av värdet på råmark. Fingrid konstaterar att det typiska för ett område som ska inlösas vid ledningsliknande projekt är att det består av ett stort antal små områden som hör till olika fastigheter. Det kan vara utmanande att bestämma marknadsvärdet på dessa områden. Vissa remissinstanser har anmärkt att begreppet marknadsvärde i sig omfattar beaktandet av alternativa nyttjandemöjligheter, vilket betyder att man bör överväga om det är nödvändigt att införa en bestämmelse om detta i lagen.

Så gott som samtliga remissinstanser understödde utvidgandet av den så kallade bostads- och näringsgarantin. Remissinstanserna har dock föreslagit att det under den fortsatta beredningen preciseras vems egendom bestämmelsen gäller och vilka egendomposter som omfattas av den.

Remissinstanserna hade delade åsikter om förslaget att stryka värdenedsättningsbestämmelsen. Flera remissinstanser gav strykningen av värdenedsättningsbestämmelsen sitt stöd och kommunerna motsatte sig att bestämmelsen stryks. Remissinstansernas åsikter går isär i synnerhet gällande frågan om i vilken utsträckning förändringen av väntevärdet på fastigheten grundad på förändringen av nyttjandeändamålet för marken anses höra till egendomsskyddet inom ramen för den nuvarande tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. En del av remissinstanserna förenade sig med bedömningen att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna främjar en jämlik behandling av markägarna. Huvudparten av kommunerna ansåg att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna försvårar en jämlik behandling av markägarna i och med att prisnivåerna som betalas för marken differentieras.

Flera remissinstanser ansåg att värdenedsättningsbestämmelserna förhindrar spekulation om det kommande värdet på marken och på det sättet spekulation med fastigheter.

I de utlåtanden som stödde strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna lyfte man fram den exceptionella karaktär som bestämmelserna har för bestämmandet av värdet på det område som inlöses och kravet på full ersättning. Enligt utlåtandena möjliggör strykningen av bestämmelserna en effektivare verksamhet på marknaden och ökar markomsättningen.

I de utlåtanden som understöder bevarandet av värdenedsättningsbestämmelserna anger man för sin del att nedsättningen hänför sig till den del av värdet på fastigheten som beror på detaljplaneringen, över vilken kommunen har bestämmanderätt, och att den därmed inte kränker rätten till full ersättning för ägaren till det föremål som inlöses. Betydelsen av värdenedsättningsbestämmelserna som ett medel för kommunernas markpolitik betonades i de utlåtanden som gäller bevarandet av bestämmelserna. Flera kommuner har i sina utlåtanden framfört att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna leder till förhöjd prisnivå på råmark också i avtalsbaserade affärer och vidare till högre priser på tomter och bostäder.

Det faktum att tillämpningen av värdenedsättningsbestämmelserna vid inlösningsersättningar är ovanliga lyfts upprepade gånger fram i utlåtandena. I utlåtandena betonas också vikten av att det finns bestämmelser om värdenedsättning för kommunernas markpolitik. Enligt ett flertal kommuner leder strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna till att man i stället för det nuvarande primära tillvägagångssättet med frivillig handel i allt högre grad blir hänvisad till inlösen. Å andra sidan uppskattade en del remissinstanser att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna styr kommunerna mot en föregripande markpolitik och balanserar förhandlingsupplägget mellan markägarna och kommunerna vid frivilliga markaffärer och avtal om nyttjande av mark.

Remissinstansernas åsikter var liksom för värdenedsättningsbestämmelsernas del också delade gällande den förhöjning som ska betalas på inlösningsersättningen. Av remissinstanserna ansåg Österbottens tingsrätt, jord- och skogsbruksministeriet, Lantmäteriverket, Senatsfastigheterna, EK, Centralförbundet för Fiskerihushållning, Centralhandelskammaren, Finlands fastighetsförbund, MTK, Finlands Egnahemsförbund, Rakennusteollisuus RT ry, Finlands naturskyddsförbund, SLC och Finlands domareförbund den förhöjning som betalas på inlösningsersättningen vara nödvändig för att full ersättning ska uppnås.

Av remissinstanserna ansåg miljöministeriet, Södra Savolax tingsrätt, Östra Nylands tingsrätt, Uleåborgs tingsrätt, NTM-centralen i Egentliga Finland, Esbo stad, Helsingfors stad, Joensuu stad, Jyväskylä stad, Träskända stad, Kouvola stad, Kuopio stad, Kuusamo stad, Lahtis stad, Villmanstrands stad, Uleåborgs stad, Brahestads stad, Tammerfors stad, Vasa stad, Energiindustrin rf, Kommunförbundet, SYS ry och Nylands förbund inte den förhöjning som betalas på ersättningen vara nödvändig för att full ersättning ska uppnås.

Av remissinstanserna ansåg högsta förvaltningsdomstolen, Södra Savolax tingsrätt, Österbottens tingsrätt, Jyväskylä stad, Vasa stad, Kommunförbundet, Finlands naturskyddsförbund och Nylands förbund att förhöjningen såsom konstaterats i betänkandet i sista hand vara en fråga som ingår i det värdebaserade beslutsfattandet.

I utlåtandena har arbetsgruppens ståndpunkt att innehavaren av den egendom som inlöses inte ska bära risken för inexactheten i bedömningen ansetts vara korrekt. De som förhåller sig kritiskt till förslaget har ansett att den förhöjning som betalas på ersättningen är en misslyckad lösning för avlägsnandet av risken. I utlåtandena har det lyfts fram att de olika bedömningsituationerna och noggrannhetsnivåerna varierar och det har konstaterats att även

den nuvarande lagstiftningen innehåller en möjlighet till flexibilitet samt tillämpningspraxis som betonar rättskyddet för innehavaren till den egendom som inlöses. Remissinstansernas åsikter om huruvida den höjning som bestäms på ersättningen i inlösningsförfarandet också påverkar prisnivån på de överlåtelser som sker med avtal går i sär. Detta kan påverka den allmänna prisnivån på fastigheter, möjligheterna att förvärva områden genom frivilliga affärer samt allmänt verkställandet av projekt.

Finansministeriet och ett flertal remissinstanser har föreslagit utvidgning och precisering av förslagets konsekvensbedömningar. Miljöministeriet och flera kommuner ansåg de konsekvensbedömningar som ingick i betänkandet vara bristfälliga i synnerhet gällande de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. I sina utlåtanden har kommunerna lyft fram att de ändringar som görs i inlösningslagen har mer omfattande konsekvenser för kommunernas markpolitik, vilket vidare kan ha konsekvenser för bland annat prisnivån på bostäder. Ingen bedömning av konsekvenserna av dessa på samhället har gjorts.

6.2 Utredning om värdenedsättning

Justitieministeriet har låtit göra en utredning om konsekvenserna av att bestämmelserna om värdenedsättningar avlägsnas (Justitieministeriets utredningar och anvisningar 20/2018). Enligt utredningen beräknas strykningen av nedsättningen ha uppenbart små direkta ekonomiska konsekvenser. Enligt utredningen har tillämpningen av bestämmelserna om nedsättning varit ringa och strykningen av bestämmelserna har knappt alls några konsekvenser för den totala nivån på inlösningsersättningarna. Strykningen av bestämmelsen förbättrar markägarens ställning och främjar verkställandet av 15 § i grundlagen. I utredningen gjordes bedömningen att strykningen av nedsättningsbestämmelserna i vissa situationer påverkar inlösningsersättningsbeloppet höjande och att det försätter markägarna i en mer jämlik ställning vid de handelsförhandlingar som förs med kommunerna.

Jord- och skogsbruksministeriet och inrikesministeriet stödde upphävningen av bestämmelserna om värdenedsättning. Arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet och försvarsministeriet hade inget att anmärka på att bestämmelserna om värdenedsättning stryks. Miljöministeriet och finansministeriet motsatte sig eller förhöll sig återhållsamt till att bestämmelserna om värdenedsättning stryks. Miljöministeriet, finansministeriet och Finlands Kommunförbund har konstaterat att behovet av bestämmelserna om nedsättning och en eventuell justering av bestämmelserna bör utvärderas inom ramen för ett mera omfattande projekt med omarbetning av inlösningslagstiftningen tillsatt av justitieministeriet och inte som ett separat projekt.

Miljöministeriet ansåg att förslagets uppskattningar av konsekvenserna av lagändringen på bostädernas prisutveckling och tillgången till byggmark vid rätt tidpunkt vara bristfällig särskilt i områden med hård tillväxt. Enligt miljöministeriet har strykningen av värdenedsättningen en höjande effekt på priset på råmark och det påverkar därigenom bostadspriserna särskilt i huvudstadsregionen. Om det väntevärde som detaljplaneringen medför utan värdenedsättning betalas för råmark stiger de överlåtna tomternas andel av bostadspriserna i tillväxtområden sannolikt flerfaldigt jämfört med nuläget.

Finlands Kommunförbund och städerna Villmanstrand, Vasa, Joensuu, Helsingfors, Tammerfors, Riihimäki och Uleåborg ansåg värdenedsättningsbestämmelserna vara nödvändiga. De som stödde värdenedsättningsförfarandet ansåg värdenedsättningsförfarandet i inlösningslagen vara befogat och ett nödvändigt sätt att styra sådan värdestegring på mark som sker till följd av samhällets åtgärder till kommuninvånarnas gemensamma nytta och att det med sin existens förhindrar spekulationer med mark.

Finlands Kommunförbund ansåg att strykningen av värdenedsättningen försvårar kommunens organisering av markanvändningen ur ett kommunalekonomiskt sunt perspektiv. Enligt Kommunförbundet påverkar planläggningen av kommunens egen mark väsentligt detaljplaneringen och hur snabbt planen verkställs, hur enhetlig samhällsstrukturen är, kostnadseffektiviteten i den närservice som kommunen ansvarar för och den möjliggör utövandet av en aktiv näringslivspolitik. Kommunförbundet konstaterar att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna får ytterst betydande indirekta konsekvenser för den kommunala ekonomin. Ändringen höjer det pris som betalas på råmark, försvårar frivillig markanskaffning och utarbetande av avtal om nyttjande av mark samt försvagar kostnadseffektiviteten i kommunens servicenätverk. Enligt kommunförbundet kan ändringarna som helhet påverka kommunens skattesats.

Flera av remissinstanserna betonade att redan det att det existerar värdenedsättningsbestämmelser har betydelse för den markpolitik som kommunen utövar, trots att tillämpningen av värdenedsättningsbestämmelserna är ringa. En del av kommunerna anser att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna leder till att man i stället för det nuvarande primära tillvägagångssättet med frivillig handel i allt högre grad blir hänvisad till inlösen. Å andra sidan uppskattade en del remissinstanser att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna har positiva konsekvenser för kommunernas förvärv av mark vid rätt tidpunkt och balanserar förhandlingsupplägget mellan markägarna och kommunerna vid frivilliga markaffärer och avtal om nyttjande av mark.

Remissinstanserna hade delade åsikter om den bedömning som gavs i utredningen att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna stärker egendomsskyddet. Remissinstansernas åsikter gick i synnerhet isär gällande frågan om i vilken utsträckning förändringen av väntevärdet på fastigheten grundad på förändringen av användningsändamålet för marken anses höra till egendomsskyddet inom ramen för den nuvarande tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

En del av remissinstanserna förenade sig med den bedömning som presenterades i utredningen att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna främjar en jämlik behandling av markägarna. Kommunerna och vissa andra remissinstanser ansåg däremot att strykningen av värdenedsättningsbestämmelserna tvärtom försvårar en jämlik behandling av markägarna. Flera remissinstanser påpekade också att värdenedsättningsbestämmelserna förhindrar spekulation om det kommande värdet på marken och på det sättet spekulation med fastigheter. Vissa av dem som uttalade sig ansåg att en strykning av bestämmelserna höjer värdet på den mark som behövs för byggande av samhälle och därigenom också priset på bostäder.

6.3 Utkastet till regeringens proposition 2021

På ett allmänt plan understödde remissinstanserna målsättningen för projektet att förbättra ställningen för innehavaren av den egendom som inlöses, en reform av ersättningsgrunderna i inlösningslagen samt förslagen om ändringar som förenklar och effektiviserar inlösningsförfarandet. Majoriteten av responsen i utlåtandena gällde förslagen till bestämmelser om ersättningsgrunderna och särskilt den förhöjning som ska betalas på inlösningsersättningen och bevarandet av värdenedsättningsbestämmelserna.

Så gott som samtliga remissinstanser ansåg det vara motiverat att övergå från gängse värde till marknadsvärde för bestämmande av föremålets värde. Vissa remissinstanser föreslog att det i lagen förtydligas att det syfte för vilket det hade varit sannolikt att egendomen kunnat användas ska beaktas vid bestämmandet av marknadsvärdet. För bestämmandet av marknadsvärdet lyfte remissinstanserna fram att det fastighetsköpeskillingsregister som används vid bestämningen av

värdet inte nödvändigtvis ger en riktig bild av prisnivån eftersom de övriga vederlagen än köpeskillingen inte framgår av registret. Skogsvårdsföreningarna föreslog att bestämmandet av marknadsvärdet i bandlika inlösningsituationer ska öppnas i motiveringarna.

De instanser som representerade markägare och näringsidkare samt en del av myndigheterna ansåg den föreslagna förhöjningen på inlösningsersättningen vara nödvändig för verkställandet av det egendomsskydd som grundlagen tryggar. Remissinstansernas uppskattningar av storleken på förhöjningen (15 procent) varierade, men många remissinstanser föreslog en högre förhöjningsprocent (20–50 procent).

Av remissinstanserna motsatte sig bland annat finansministeriet, kommunerna, Kommunförbundet och Energiindustrin en förhöjning som betalas på inlösningsersättningen. De aktörer som fungerar som inlösare ansåg målsättningen att verkställa det grundlagsenliga kravet på full ersättning som ligger bakom förhöjningen vara en viktig fråga och att det i och för sig är rätt lösning att inlösarna får ta risken för osäkerheterna vid bedömningen. Enligt remissinstanserna är den mest ändamålsenliga lösningen för att systemet ska fungera konsekvent att säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls genom justeringar i tillämpningen av bedömningsmetoderna. Det ansågs att den förhöjning som betalas på inlösningsersättningen orsakar betydande ekonomiska konsekvenser också utanför inlösningsförfarandet.

I flera av kommunernas utlåtanden uppskattade remissinstansen att uppskattningen av att en förhöjning är nödvändig grundar sig på ett antagande om underprissättning, vars omfattning och storlek baserat på förslaget förblev oklara. I sina utlåtanden betonade kommunerna att råmark avviker från prisbildningen för annan mark och att aspekterna på inexakthet i bedömningen inte som sådana lämpar sig för prissättning av råmark. Enligt kommunerna grundar sig förvärv av råmark på en stabil och etablerad prisbildning, vars målsättning är en jämlik behandling av markägarna. Enligt kommunerna krävs det inte att en förhöjning betalas på inlösningsersättningen för att kravet på full ersättning ska uppnås i den här typen av inlösningsituationer. Den föreslagna förhöjningen, som betalas på marknadsvärdet, har om den verkställs vittgående och negativa konsekvenser för kommunernas markanskaffningar och i större omfattning på kommunernas markpolitik. Den föreslagna förhöjningen begränsar omgående kommunernas utövande av markpolitik och har omfattande och svårt förutsägbara konsekvenser för den kommunala ekonomin och samhällsutvecklingen.

Flera remissinstanser konstaterade att det borde ha funnits en utförligare beskrivning av problemen i värderingspraxis och hur allmänt förekommande dessa är samt att behovet av förhöjningen borde ha utvärderats utgående från detta. I utlåtandena föreslogs det dessutom att man vid den fortsatta beredningen överväger en begränsning av tillämpningsområdet för förhöjningsprocenten.

Av remissinstanserna understödde samtliga de som tog ställning till frågan en utvidgning av bostads- och näringsgarantin.

I det förslag som var på remiss ingick inga förslag om ändringar i värdenedsättningsbestämmelserna. Samtliga remissinstanser som tog ställning till frågan, med undantag för en, föreslog att värdenedsättningsbestämmelserna stryks. I sina utlåtanden tog kommunerna inte ställning till värdenedsättningsbestämmelserna, men i sina utlåtanden om arbetsgruppens betänkanden föreslog kommunerna enhälligt att värdenedsättningsbestämmelserna ska bevaras i lagen.

6.4 Utkast till regeringens proposition

Utkastet till regeringsproposition har varit på remiss den 5 juni –16 augusti 2024. Den i utlåtandena givna responsen har sammanställts i ett sammandrag (Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2025:6). Inalles 93 utlåtanden gavs. Samtliga de som gav ett utlåtande gav sitt stöd för säkerställandet av att kravet på full ersättning uppfylls. Majoriteten av remissresponsen gällde förslaget om den förhöjning som ska betalas på inlösningsersättningen, om förhöjningen är nödvändig och konsekvenserna av den för inlösningsförfarandet och det avtalsbaserade förvärvet av mark.

Så gott som samtliga remissinstanser ansåg det vara motiverat att övergå från gängse värde till marknadsvärde för bestämmande av föremålets värde. I flera utlåtanden fäste man uppmärksamhet vid frågor i anknytning till den praktiska tillämpningen av marknadsvärdet.

De instanser som representerade markägare och näringsidkare samt en del av myndigheterna ansåg den föreslagna förhöjningen på inlösningsersättningen vara nödvändig för verkställandet av det egendomsskydd som grundlagen tryggar. Av remissinstanserna ansåg bland annat kommunförbundet, flera kommuner och representanter för elnätsförvaltare inte en förhöjning som utbetalas på inlösningsersättningen vara nödvändig. Enligt remissinstanserna bör eventuella brister i ersättningsbeloppet avgöras genom ändringar i bedömningspraxis och bestämmelsernas tillämpningspraxis. Remissinstanserna konstaterade att förhöjningen har vittgående konsekvenser också utanför inlösningsförfarandet på den avtalsbaserade markanskaffningen.

Flera remissinstanser konstaterade att det borde ha funnits en utförligare beskrivning av problemen i värderingspraxis och hur allmänt förekommande dessa är samt att behovet av förhöjningen borde ha utvärderats utgående från detta. I utlåtandena föreslogs det dessutom att man vid den fortsatta beredningen överväger en begränsning av tillämpningsområdet för förhöjningen. Motiveringarna till propositionen har kompletterats med en beskrivning av bestämmandet av värdet och det föreslås att tillämpningsområdet för förhöjningen begränsas så att ingen förhöjning betalas på skadeersättning.

I flera av kommunernas utlåtanden har det nämnts att prisnivån för de fastighetsaffärer som kommunerna ingår är etablerad och behandlar olika försäljare jämlikt. Vid bestämmandet av värdet på dessa är inte heller inlösningsförfarandet förknippat med motsvarande osäkerhetsfaktorer som för de övriga projektens del. Enligt kommunerna krävs det i inlösningsförfarandet inte att en förhöjning betalas på inlösningsersättningen för att kravet på full ersättning ska uppnås i de situationer där kommunen är inlösare. Den föreslagna förhöjningen, som betalas utöver marknadsvärdet, har om den verkställs omfattande och skadliga konsekvenser för kommunernas markanskaffningar och kommunernas markpolitik. Den föreslagna förhöjningen begränsar kommunernas markpolitik och har skadliga konsekvenser för den kommunala ekonomin. Därtill har förändringen skadliga konsekvenser för inledandet av olika infrastrukturprojekt, investeringsprojekt och byggprojekt.

Av remissinstanserna understödde samtliga de som tog ställning till frågan utvidgning av bostads- och näringsgarantin i 32 § i inlösningslagen. I utlåtandena har det dock föreslagits att förhållandet mellan bostads- och näringsgaranti och 38 a § i inlösningslagen bör förtydligas.

Förslaget att stryka värdenedsättningsbestämmelserna har både fått stöd och stött på motstånd. I vissa av de utlåtanden som kommunerna gett har strykningen av regleringen ansetts äventyra jämlik behandling av markägarna och möjliggöra markpolitisk spekulation. Samtidigt har förändringen ansetts betyda en principiell vändning i en sådan riktning att en värdestegring

genererad med gemensamma tillgångar anses tillfalla en enskild markägare. De instanser som representerar markägarna stödde upphävande av värdenedsättningsbestämmelserna och konstaterade att ändringen förbättrar markägarnas förhandlingsposition i situationer med avtalsbaserade markförvärv.

I flera av kommunernas utlåtanden har enstaka frågor gällande tillämpningen av 38 a § i inlösningslagen i inlösningsituationer enligt markanvändnings- och bygglagen lyfts fram. Vid den fortsatta beredningen beslöts det att de inlösningsituationer som är förknippade med inlösningslag som baserar sig på bygguppmanning (97 § i markanvändnings- och bygglagen) lämnas utanför tillämpningsområdet för 38 a § i inlösningslagen.

I sina utlåtanden har kommunerna fäst uppmärksamhet vid förhållandet mellan förslagen och statsstödslagstiftningen och att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för kommunernas del är generell. Finansministeriet föreslog på motsvarande sätt att uppskattningen av de ekonomiska konsekvenserna av ändringarna för kommunerna bör kompletteras och preciseras. Utrikesministeriet konstaterade att den föreslagna lagstiftningen är relevant ur investeringsskyddsavtalsperspektiv och föreslog att granskningen gällande detta kompletteras. Miljöministeriet föreslog att utvärderingen av effekterna ska kompletteras för naturskyddets och byggnadsskyddets del. Kommunikationsministeriet föreslog att konsekvensbedömningarna kompletteras med konsekvenserna av ändringarna för byggande av nätverk för mobil kommunikation. Precisering och kompletteringar gällande dessa har gjorts i motiveringarna och konsekvensbedömningarna.

Anmärkningar av rådet för bedömning av lagstiftningen

I sitt utlåtande konstaterade rådet för bedömning av lagstiftningen att det i propositionen bör göras en mer omfattande redogörelse för hur allmänt inlösningsförfarandet är och om hur stor andel av projekten är förknippade med privata affärsekonomiska intressen. I propositionen bör det ges exempel på de typer av situationer där inlösen är ett mer sannolikt alternativ än en frivillig affär. Rådet för bedömning av lagstiftningen har också föreslagit att de erfarenheter som inhämtats i Sverige bör utnyttjas särskilt vid bedömningen av konsekvenserna av den förhöjning som betalas på inlösningsersättningen. Rådet för bedömning av lagstiftningen har därtill föreslagit att en uppföljning görs av hur ändringarna i ersättningsgrunderna påverkar en jämlik behandling av markägarna och att en noggrannare beskrivning görs av konsekvenserna för de privata hushåll vars egendom kan råka ut för inlösen. Till följd av rådet för bedömning av lagstiftningens utlåtande har propositionen kompletterats med tillägg i punkterna 2.1, 2.2.4, 4.1.4, 4.2.1, 4.2.2.6 och 10.

Övriga observationer

I flera av utlåtandena från aktörer som representerar markägare har det föreslagits en åtsstramning av de förutsättningar för beviljande av inlösningsstillstånd som finns i både inlösningslagen och lagen om områdesanvändning. Syftet med det aktuella förslaget är att verkställa det som i regeringsprogrammet inskrivits om förbättring av egendomsskyddet och därför föreslås inga ändringar i inlösningsgrunderna.

I flera utlåtanden har det faktum lyfts fram att inlösningslagen och den övriga tvångsåtgärdslagstiftningen innehåller flera olika ersättningsgrunder. Ersättningen till ägaren för den inlösta egendomen eller den fastighet som nyttjanderätten gäller kan bli olika beroende på vilken lag som tillämpas på bestämmande av ersättningen. Ersättningslagstiftningen i anknytning till tvångsåtgärdsrätten utgör dock en så omfattande helhet att det inte är möjligt att

harmonisera lagstiftningen i samband med ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen och detta har inte heller utretts i de tidigare faserna av reformen.

Flera av utlåtandena från representanter för inlösare och markägare betonar skattelagstiftningens konsekvenser för hur den ekonomiska ställningen utformas för den som inlösningsen gäller. Remissinstanserna konstaterade dessutom att skattelagstiftningen i fortsättningen kommer att spela en större roll än i nuläget för de ersättningsärenden som behandlas genom ett inlösningsförfarande. Beredningen av eventuella ändringar i beskattningen av inlösningsersättningen bör ske i anknytning till skattelagstiftningen och därför föreslås det inte i detta sammanhang att ändringar görs i den.

I sina utlåtanden har flera kommuner fäst uppmärksamhet vid den prisnivåhöjande konsekvens för kommunernas fastighetsaffärer som förhöjningen på inlösningsersättningen har. Prisnivån vid kommunernas fastighetsaffärer kommer sannolikt att stiga och lägga sig på den nivå som ersättningsgrunderna i inlösningslagen definierar eller nära den. En farhåga har varit att den prisnivå som så bildats vid inlösningsförfarandet kommer att tolkas som det nya marknadspriset på vilket en 25-procentig förhöjning ska bestämmas. Syftet är att förhindra detta genom ändringar som görs i informationsinnehållet i köpeskillingsregistret för fastigheter. Vid registrering av uppgifterna om en fastighetsaffär i köpeskillingsregistret registreras samtidigt uppgifter om ett eventuellt tillägg som ingår i köpeskillingen. Den som för köpeskillingsregistret fattar beslut om anteckningen. Det är dock inte i alla situationer möjligt för den som för köpeskillingsregistret att avskilja tilläggets andel i euro ur den totala köpeskillingen så att den framgår ur registret. Information om den totala köpeskillingen lagras fortsättningsvis i köpeskillingsregistret.

I flera av de utlåtanden som representanter för markägarna har gett har uppmärksamhet fästs vid särdragen vid elöverföringsprojekt och det har föreslagits att regleringen av ersättning för dessa behandlas separat. Observationerna gällde värderingen av skogsområden och beaktandet av den nytta som projektet producerar när inlösningsersättningen bestäms. Granskningen av dessa frågor har avskilts till ett separat utredningsprojekt (OM115:00/2023, VN/25638/2023).

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter

29 §. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det att ägaren av egendom som ska inlösas är berättigad att få full ersättning för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Det föreslås att en ändring av språkdräkten görs genom att begreppet inlösningsersättning, som står inom parentes, flyttas till slutet av momentet. Ändringen påverkar inte i sak bestämmandet av ersättningen.

I 2 mom. föreskrivs det om ersättningslagen (ersättning för föremål, ersättning för men och skadestånd). Det föreslås inte att ändringar görs i dessa, men att hänvisningen till 36 §, som föreslås bli upphävd, stryks ur momentet. Ersättningen för föremål bestäms för det område som inlöses eller det område som är målet för användningsrätten och den egendom som finns på området såsom trädbestånd, byggnader och konstruktioner. Ersättning för men bestäms för men av bestående natur som orsakas annan egendom än den egendom som i inlösningsprojektet är föremål för inlösningsen. Menet kan exempelvis bestå av att förlängd färdled, splittrade ägor eller buller- och dammpåverkan till följd av projektet. Skadeersättningar kan bestämmas till exempel till följd av avverkning av trädbestånd i förtid, förlust av plantskog, vindfälla, förlust av skörd, flyttkostnader eller en annan förlust av engångsnatur. Gränsdragningen mellan ersättningslagen är inte i alla avseenden entydig, vilket betyder att det kan förekomma

skillnader i förrättningspraxis vid klassificeringen av intresseförlusten på de olika ersättningslagen.

Enligt det nuvarande 3 mom. ska när inlösningsersättning bestäms, hänsyn tas till de regleringar av ägor och enskilda vägar som gjorts vid inlösningsförrättningen samt till åtgärderna för avhjälpande av skador. I princip omfattar bedömningen av ändringen av ägarens förmögenhetsställning i fråga om den egendom som inlöses redan i sig ett beaktande av de försvagande och förbättrande förändringarna i förmögenhetsställningen till följd av inlösen. Därmed kan bestämmelsen inte anses vara nödvändig.

I 3 mom. föreslås det föreskrifter om de bestämmelser som ska tillämpas på sådan ersättning för begränsningar i nyttjandet som bestäms av annan lag än inlösningslagen. Det finns föreskrifter och beslut som begränsar ägarens nyttjandebefogenhet utan att det är fråga om egentlig expropriation i flera speciallagar. Speciallagarna kan innehålla bestämmelser om ersättning för begränsning av nyttjandet, men ofta stöder sig speciallagarna delvis eller helt på bestämmelserna i inlösningslagen.

Det förekommer ofta bestämmelser om att det men som begränsning av nyttjandet orsakar ska ersättas. Med detta avses dock inte det men som utgör ett ersättningslag i inlösningslagen, utan det men som ska ersättas enligt en speciallag jämföras med ekonomisk förlust enligt inlösningslagen. Ersättningen för detta kan utöver den ersättning för föremål som bestäms till följd av begränsningen av den egendom som är föremål för begränsningen också bestå av ersättning för men som orsakas av den egendom som blir utanför begränsningen samt ersättning av övriga skador som begränsningen orsakar. Vid bestämmande av inlösningsersättning till följd av begränsning av nyttjande består ersättningen på det sätt som avses i andra momentet av ersättning för föremål och ersättning för men samt skadestånd.

Det föreslagna nya 3 mom. är inte en självständig ersättningsgrund. Ägaren till en fastighet som är belagd med begränsning av nyttjande har med stöd av denna bestämmelse inte rätt att få ersättning för ekonomisk förlust på grund av begränsning av nyttjandet grundad exempelvis på markanvändnings- och bygglagen eller naturvårdslagen, utan bestämmandet av ersättningen grundar sig på ersättningsskyldighet föreskriven på annat håll i lagstiftningen.

30 §. Enligt 1 mom. i den gällande paragrafen ska för egendom som inlöses full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att ersättningen som betalas för den egendom som inlöses grundar sig på föremålets marknadsvärde i stället för gängse värdet. Enligt de allmänna teorierna och värderingsstandarderna inom fastighetsvärdering ska marknadsvärdet bestämmas enligt det bästa och lönsammaste nyttjandet av egendomen. Med det bästa och lönsammaste nyttjandet avses det allra mest sannolika nyttjandet av fastigheten som är fysiskt möjligt, ändamålsenligt övervägt, lagligen tillåtet, ekonomiskt genomförbart och leder till det högsta värdet på fastigheten.

Endast sådana alternativa nyttjandesätt och möjligheterna att genomföra dessa som är synliga vid granskningstidpunkten kan beaktas. En alternativ nyttjandeform för området kräver ofta tillstånd eller beslut beviljat av myndighet. Detta kan dock inte anses vara en förutsättning för att ersättning ska beviljas, om det i övrigt är möjligt att på ett trovärdigt sätt förutse att nyttjandeformen är tillåten. Inom rättspraxis har exempelvis Högsta domstolen för möjligheten till jordtäkt ansett att det inte krävdes ett tillstånd i ärendet för att beakta den nyttjanderätten. I princip kan en sådan nyttjandemöjlighet som har nekats genom beslut av myndighet anses vara orealiserbar. Härvid bör man dock beakta att det är möjligt att projektet eller användningsmöjligheten genomförs på ett annat sätt.

Det finns inget hinder för beaktande av en nyttjandemöjlighet som sträcker sig flera år in i framtiden, om detta är klart förutsebart vid värderingstidpunkten. Det är inte möjligt att ge en tidsgräns för hur långt in i framtiden nyttjandemöjligheter kan beaktas. Det är dock inte möjligt att lägga vikt vid eventuella spekulativa nyttjandemöjligheter som eventuellt aktualiseras om flera decennier. Till följd av diskonteringen av värdet kan ett användningsändamål som aktualiseras långt i framtiden inte heller i övrigt annat än undantagsvis vara det lönsammaste sättet.

Det är inte möjligt att kräva absolut säkerhet för att en alternativ nyttjandemöjlighet ska realiseras, men ingen vikt får läggas vid en nyttjandemöjlighet där realiseringen är osäker eller direkt spekulativ. Det är inte möjligt att ge ett entydigt svar på hur stor sannolikhet som krävs för att det alternativa användningsändamålet ska realiseras. Detta ska avgöras skilt för varje fall. Det är fråga om huruvida rationellt agerande parter på marknaden skulle vara beredda att betala ett tilläggspris för existensen av en alternativ nyttjandemöjlighet.

I vissa situationer är föremålet för inlösen sådant till sin karaktär att det i praktiken inte finns någon marknad för det. Exempelvis i bandlika inlösningsprojekt består de enheter som ska inlösas typiskt av ett stort antal områden som hör till olika fastigheter. I praktiken finns det ingen marknad för områden av det här slaget, vilket betyder att ersättningen till exempel bestäms i förhållandet till den ägda andelen. Om inlösen för exempelvis ett kraftledningsområde gäller ett skogsområde kan värdet på det föremål som ska inlösas bestämmas med summavärdesmetoden utgående från skogsuppgifterna om objektet.

Vid inlösningsförrättningen sker utredningen av alternativen enligt myndighetsprincipen och utgående från de krav och utredningar som sakägaren presenterar. På tjänstens vägnar ska minst de alternativa nyttjandesätt som den gällande lagstiftningen möjliggör beaktas. Om det alternativa nyttjandesätt som sakägaren presenterar inte anses vara sannolikt bör avgörandet gällande detta motiveras i beslutet om inlösen.

Enligt 1 mom. i den nuvarande paragrafen används köpeskillingsmetoden i princip för bestämning av värdet på det objekt som är föremål för inlösen. Om det så uträknade värdet inte motsvarar överlåtarens hela förlust ska egendomen värderas enligt avkastnings- eller kostnadsvärdesmetoden. Enligt förslaget finns det inte längre bestämmelser om vid värderingen godkända metoder eller deras inbördes ordning i lagen, utan bestämmelser om slutresultatet av värderingen. Ersättningens storlek påverkas inte av att preferensordningen för värderingsmetoderna frångås eftersom det redan i nuläget är etablerad praxis att den för objektet bäst lämpade värderingsmetoden väljs. Vid bedömningen av marknadsvärdet används samtliga huvudmetoder inom fastighetsförmedling, det vill säga köpeskillings-, avkastnings- och kostnadsvärdesmetoden samt olika tillämpningar och kombinationer av dessa. I varje enskilt fall ska metoden väljas så att den på det mest tillförlitliga sättet leder till ett marknadsvärde som garanterar full ersättning. Vid värderingen av krävande objekt är det skäl att sträva efter att göra värderingsberäkningarna med flera än en metod.

Det föreslås att det nuvarande 2 mom. gällande övergående variationer i prisförhållandena ska upphävas. Bestämmelsen har främst tillämpats i situationer där något konkret projekt eller evenemang har påverkat prisnivån i området på ett sätt som på förhand bedömt är övergående (till exempel effekterna på köpeskillingsstatistiken av en bostadsmässa som arrangeras på orten). Däremot har det visat sig vara utmanande att identifiera och beakta förändringar i den allmänna prisnivån till följd av exempelvis konjunkturvåxlingar.

Eftersom bestämmandet av värdet baserat på marknadsvärdet täcker också förändringar i prisnivån till följd av övergående faktorer ändrar upphävning av momentet inte rättsläget. Det

är så gott som omöjligt att på förhand göra en bedömning av om förändringarna i prisförhållandena är övergående. Om prisförändringen är övergående framgår detta av objektets marknadsvärde. En rationell köpare eller säljare beaktar den övergående karaktären vid värderingen av egendomen. Därmed är det onödigt att inkludera en separat bedömning av förändrade prisförhållanden i grunderna för inlösningsersättningen.

Placeringen av 3 mom. i samband med bestämmelsen om ersättning för föremål har orsakat oklarhet i om den uttryckligen gäller ersättningen för föremål eller inlösningsersättningen som helhet. Enligt Högsta domstolen (HD 1997:210) gäller den i 3 mom. föreskrivna principen inlösningsersättningen som helhet. Det föreslås därmed att den aktuella bestämmelsen flyttas till 44 §, som allmänt gäller värdet vid tidpunkten för avkunnandet av inlösningsbeslutet.

31 §. I paragrafen föreskrivs det om beaktande av det företag för vars genomförande inlösen sker vid bestämmande av värdet på föremålet för inlösen. Det föreslås att termen företag som används i paragrafen ändras till formen projekt. Syftet är inte att ändra det rådande rättsläget utan att förtydliga språkdräkten i bestämmelsen så att den motsvarar den nuvarande terminologin inom miljö- och fastighetsrätten.

Observeras bör att det i 31 § i grunden är fråga om ett undantag till bestämmelsen om egendomens marknadsvärde i 30 §. Genom den förstnämnda bestämmelsen kan man därmed beroende av projektets påverkan antingen sänka eller höja en ersättning som i övrigt grundar sig på marknadsvärdet. I synnerhet i sådana situationer där tillämpning av 31 § avser sänkning av ersättningen bör en grundlagsvänlig tolkning eftersträvas så att den rätt till full ersättning som avses i 15 § 2 mom. i grundlagen inte äventyras. I dessa situationer bör en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen inte eftersträvas genom tolkning. Av de olika tolkningsalternativen för bestämmelsen bör å andra sidan det alternativ väljas som bäst främjar genomförandet av full ersättning.

När inlösningslagen stiftades var tolkningen av termen företag i första momentet förknippad med oklarhet gällande om planläggning och den förändring i fastighetens värde som är kopplad till denna räknas som ett företag, som med stöd av bestämmelsen ska elimineras ur ersättningen för föremål (RP 179/1975 II rd s. 1). Senare har det inom rättspraxis tagits ställning till frågan, där detaljplanering inte har ansetts vara ett sådant företag som avses i inlösningslagen (HD 1990:98 och HD 2013:89). Däremot har det allmänna område som ingår i detaljplanen ansetts vara ett sådant företag som avses i bestämmelsen. Syftet med de föreslagna ändringarna i terminologin är inte att ändra rättsläget.

Det föreslås att kravet på att förändringen ska vara betydande för att den ska beaktas stryks ur första momentet. Det har i praktiken varit svårt att fastställa tröskeln, även om projektets påverkan på egendomen i sig har varit uppenbar. Efter förändringen ska också påverkan på värdet av den egendom som inlöses som är mindre än betydande beaktas.

Det föreslås att en bestämmelse införs som näst sista mening i första momentet, vars syfte är att främja sådan jämlikhet mellan de fastighetsägare som angränsar till inlösen och de fastighetsägare som råkar ut för inlösen som avses i 6 § i grundlagen. I enlighet med ordalydelsen i bestämmelsen ska projektets inverkan på det allmänna värdet i området beaktas vid bedömningen av ersättningen för föremål. Syftet är att avlägsna det med inlösen förknippade missförhållande där en nedsättning av värdestegringen görs för den som råkat ut för inlösen, medan de fastighetsägare som angränsar till inlösningsprojektet, men finns inom det område som influeras av värdeförändringarna, kan tillgodoräkna sig värdestegringen.

Som exempel på tillämpning av bestämmelsen kan anges beaktande av effekterna av ett landsvägsprojekt på de fastigheter som inlöses och de fastigheter som angränsar till inlösningsprojektet vid bestämmande av ersättning. En ny landsväg genom en tätort kan höja värdet på ett mer utbrett område, exempelvis som en stegring av värdet på skogsbruksland. I så fall bestäms värdet på den fastighet som ligger under landsvägen och därmed blir inlöst inte som skogsbruksland utan enligt det högre värde som allmänt råder i området till följd av vägprojektet. Om vägprojektet däremot orsakar någon särskild värdestegring för en specifik fastighet som inlöses elimineras differensen mellan detta särskilda värde och den allmänna värdestegringen ur inlösningsersättningen. Ett sådant särskilt värde kan orsakas exempelvis av att en plats anvisas vid en väganslutning för en servicestation (tomt), vars värde i hög grad bildas av vägprojektet.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att bestämmelserna om värdenedsättning stryks. Upphävandet av bestämmelserna om värdenedsättning kan leda till oklarhet om huruvida planläggning ska betraktas som ett sådant i 1 mom. avsett projekt vars inverkan ska beaktas när storleken på inlösningsersättning fastställs. Som en orsak till att bestämmelserna om värdenedsättning intogs i inlösningslagen nämndes den oklarhet kring frågan som förekom under expropriationslagens tid (RP 179/1975 II rd s. 1). Därför föreslås det en uttrycklig bestämmelse i 2 mom. om att paragrafens 1 mom. inte tillämpas på inlösen som sker i syfte att för en kommuns räkning förvärva fast egendom eller ständig särskild rättighet för byggande av samhälle.

I det gällande 3 mom. föreskrivs det om längden på den tid under vilken en värdestegring lämnas obeaktad vid värdenedsättning. På grund av att bestämmelserna om värdenedsättning i 2 mom. upphävs, blir 3 mom. obehövt, och det föreslås därför att det upphävs.

32 §. I paragrafen föreskrivs det om den så kallade bostads- och näringsgarantin. Syftet med paragrafen har varit att kompensera för ett eventuellt underskott i inlösningsersättningen till följd av att 31 § tillämpas. Det föreslås att tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgas till att gälla alla ersättningssituationer. Därmed tillämpas bestämmelsen alltid när inlösen riktas mot egendom som dess ägare huvudsakligen använder för sitt boende eller för utövande av sitt yrke.

Om användningsändamålet för egendomen är det som avses i bestämmelsen saknar det betydelse för bestämmelsens tillämpningsområde om föremålet formellt ägs av en fysisk eller juridisk person. Av finansierings- och beskattningsskäl utövas yrkesverksamhet i allt högre grad i bolagsform. Som exempel omfattas jord- och skogsbruksegendom som förvaltas i bolagsform samt den därmed förknippade egendomen i bisyssla av bestämmelsen, om det är fråga om att delägarna utövar sitt yrke.

Eftersom tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgas till alla inlösningsituationer föreslås det att den egendom för utövande av näring som för tillfället finns i bestämmelsen ersätts med egendom som används för utövande av yrke. Egendom av placeringstyp omfattas inte av specialbestämmelsen. Om inlösen exempelvis hänför sig till skogsegendomen i ett bolag med ett stort antal delägare, som utövar placeringsverksamhet, är det inte fråga om utövande av yrke i den bemärkelse som bestämmelsen avser.

Enligt paragrafen ska ersättningen för föremål oberoende av marknadsvärdet bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som erfordras för anskaffning av motsvarande egendom i den inlösta egendomens ställe. Därmed innehåller paragrafen en från 30 § avvikande ersättningsgrund, där den ersättning som bestäms i vissa fall kan överskrida föremålets marknadsvärde.

Vid bestämmandet av ersättningen kan man exempelvis beakta de skatter som ägaren blir tvungen att betala till följd av inlösen samt eventuella lagfartskostnader och andra transaktionskostnader. Efter beskattningen bör ägaren ha tillgång till ett sådant belopp med vilket motsvarande bostad kan förvärfvas med beaktande också av den överlåtelseskatt och andra eventuella skatter som tas ut på förvärvet av bostad samt offentligrättsliga avgifter. Syftet är att stärka ägarens ställning vid inlösen i de fall då det är fråga om dennes bostad eller egendom som används för utövande av yrke. Både den fastighet som används som ägarens permanenta bostad och en fritidsfastighet ska omfattas av bestämmelsen.

Egenskaperna och läget på den egendom som inlöses har betydelse vid bedömningen av motsvarigheten. I princip ska det motsvarande föremålet finnas i samma kommun och om möjligt i samma del av kommunen i ett liknande område. När det exempelvis är fråga om en byggnad avser egenskaperna till exempel fastighetens lägenhetsfördelning, areal och material.

När det är fråga om en fysisk person kan även skälighetsaspekter i anknytning till individen ges betydelse. För exempelvis en äldre person kan nyttjandevärdet för en byggnad vara högt även om marknadsvärdet är lågt till följd av de reparationsskulder som ingår i det värdet. Om reparationsskulden dock inte realiseras under ägarens livs- eller förvaltningsstid kan egendomen ha ett högre nyttjandevärde för sin innehavare än det pris som kan fås för egendomen på marknaden. Vid bedömningen bör det därför också vara möjligt att beakta faktorer i anknytning till ägaren som individ, såsom ålder, samt sociala och ekonomiska förhållanden. Även om det är möjligt att beakta skälighetsaspekterna vid bestämmandet av storleken på ersättningen är syftet inte att ersätta de subjektiva förlusterna för ägaren till den fastighet som inlöses.

Såsom i nuläget har överlåtaren och inlösaren möjlighet att på det sätt som föreskrivs i 40 § och 47 § komma överens om betalning av ersättningen antingen delvis eller helt med annan egendom än pengar. Om inlösen exempelvis gäller en fastighet som används för boende behöver den motsvarande egendomen inte till sin karaktär vara en fastighet, utan den kan exempelvis vara en sådan äganderätt till en aktie som berättigar till förvaltning över en lägenhet som inlösaren köper på marknaden.

36 §. Den gällande paragrafen föreskriver om att den bestående nyttan av inlösen ska beaktas vid bestämmandet av ersättningen. Bestämmelsen är förknippad med tolkningssvårigheter bland annat gällande vad som bör anses vara bestående nytta. Bestämmelsen behandlar också personer i olika ekonomisk ställning olika eftersom det enligt 2 mom. inte är tillåtet att göra nedsättning av nyttan i den utsträckning som det minskar innehavare av panträtts rätt till ersättning. Med beaktande av att betydelsen av bestämmelsen i praktiken har visat sig vara ringa föreslås det att paragrafen upphävs som obehövlig.

38 a §. I paragrafen föreskrivs det om en förhöjning av inlösningsersättningen. Syftet med förhöjningen är att minska den risk för att kravet på full ersättning inte ska uppfyllas som osäkerhetsfaktorerna vid tillämpningen av fastighetsvärderingsmetoderna orsakar. Det jämförelsematerial som används som grund för värderingsarbetet kan exempelvis vara begränsat eller datainnehållet i det kan innehålla brister eller sådana fel som försvårar bestämmandet av prisnivån och värdet på det föremål som inlöses.

Expropriationsförbehållet i 15 § 2 mom. i grundlagen utgör ett undantag till det tryggade egendomsskyddet. Ur detta perspektiv bör bestämmelserna om ersättning i inlösningslagen tillämpas på ett sätt som gynnar de grundläggande fri- och rättigheterna och som inte i något läge lägger bördan med riskerna förknippade med värderingen på ägaren till den egendom som inlöses. Det faktum att inlösaren, som i princip har rätten att besluta om att inlösen vidtas, får bära risken bör anses vara en lösning som främjar verkställandet av 15 § i grundlagen.

De situationer som är förknippade med bedömning av ersättningen varierar avsevärt och tillämpningspraxis är inte fullt enhetlig. Bland annat föremålets egenskaper och tillgängligt jämförelsematerial påverkar noggrannheten i bedömningen. I bästa fall kan man vid bedömningen uppnå en noggrannhet om cirka +/-10 procent för utmanande föremål kan noggrannhetsnivån i bedömningen vara avsevärt mycket sämre. Det föreslås därför att till inlösningslagen fogas en bestämmelse enligt vilken inlösningsersättningen bestäms med en förhöjning om 25 procent. En fast förhöjningsprocent identifierar inte osäkerhetsfaktorerna kopplade till en specifik värderingssituation, vilket betyder att en förhöjning om 25 procent inte nödvändigtvis täcker all osäkerhet kring värderingen av utmanande föremål. Det är dock inte möjligt att fastställa förhöjningsprocenten utgående från de allra mest utmanande föremålen eftersom detta för sin del i övriga situationer skulle leda till ersättningar som betydligt överskrider kravet på full ersättning.

Förhöjningen ska betalas på ersättningen för föremål och ersättningen för men. Skadeersättningarna är inte förknippade med liknande osäkerhet kring bedömningen av värdet på föremålet som ersättningen för föremål och ersättningen för men. Tillämpningspraxis för grupperingen av ersättningarna i de olika ersättningslagen är inte enhetlig, utan det har hänt att ersättning som utbetalas för en likadan förlust vid olika förrättningar har ansetts höra till olika ersättningslag. För att undvika en oenhetlig tillämpningspraxis och säkerställa jämlik behandling av markägarna bör särskild uppmärksamhet i fortsättningen fästas vid de olika ersättningslagen. Förhöjningen betalas inte på intressebevakningskostnader eller på ett avtal om ersättning mellan sakägare fastställt vid inlösningsförrättningen.

40 §. I paragrafen föreskrivs det om sakägares möjlighet att avtala om inlösningsersättning. Enligt den gällande lagstiftningen ska inlösningskommissionen fastställa avtalet, såvida inte den överenskomna ersättningen är uppenbart lägre än den som annars borde bestämmas. Om inlösningskommissionen inte kan fastställa avtalet ska ersättningen bestämmas i enlighet med grunderna i inlösningslagen.

Såsom inlösningslagen möjliggör också 70 § i lagen om trafiksystem och landsvägar, 60 § i banlagen och 201 § i fastighetsbildningslagen avtalande om ersättningar. I motsats till inlösningslagen utgör en granskning av inlösningskommissionen inte en förutsättning för att avtalet ska vara giltigt enligt de nämnda lagarna. Om ersättningen avtalas till ett lägre belopp än den skulle ha uppgått till vid bestämning enligt ersättningsgrunderna kan detta försvaga pantinnehavarens ställning. Pantinnehavarens ställning kan dock tryggas genom ersättningsansvar i efterhand. Enligt 82 § i lagen om trafiksystem och landsvägar har innehavaren av panträtt rätt att av väghållaren få ersättning för skadan, om den ersättningsberättigade har avstått från ersättningen eller en uppenbarligen för låg ersättning avtalats. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 72 § i banlagen.

I och för sig är en motsvarande lösning möjlig också vid en inlösningsförrättning. Det bör dock anses att den bedömning av storleken på ersättningen som inlösningskommissionen gör är en lösning som främjar pantmottagarens rättsskydd. Därför föreslås det att 1 mom. ska föreskriva om sakägarnas möjlighet att avtala om ersättningen. Avtalet får dock inte kränka rätten för den som har föremålet för inlösen som säkerhet för en fordran. Situationen ändras jämfört med den gällande lagstiftningen, eftersom sakägarna i nuläget inte kan avtala om en ersättning som är uppenbart lägre än vad som följer av ersättningsgrunderna i inlösningslagen.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om inlösningskommissionens skyldighet att undersöka att avtalet följer 1 mom. Om avtalet inte inkräktar på pantinnehavarens rätt kan avtalet fastställas. I annat fall ska avtalet inte fastställas och ersättningen bestämmas i enlighet med grunderna i inlösningslagen.

42 §. Paragrafen innehåller bestämmelser om värdering av det föremål som ska inlösas. Enligt 1 mom. ska varje föremål för inlösen samt av inlösningen härflytande men och skada av olika slag ävensom nytta särskilt beskrivas och uppskattas. Det har i praktiken visat sig vara administrativt tungt att uppfylla kravet på en utförlig uppskattning speciellt i situationer där det föremål som inlöses eller det men eller den skada som orsakas av inlösen är uppenbart ringa och där utredningen av detta har varit anmärkningsvärt arbetsdryg i förhållande till storleken på ersättningen.

Det föreslås att det till 1 mom. läggs till bestämmelser som möjliggör avvikelser från kravet på detaljerad uppskattning. Det är möjligt att låta bli att göra en detaljerad uppskattning om det inte finns någon tillförlitlig utredning att tillgå om föremålets värde eller men eller skadans belopp utan orimliga kostnader och svårigheter. I så fall ska ersättningen baserat på en bedömning bestämmas till minst så stor som det krävs för full ersättning.

Bestämmelsen gäller i praktiken föremål som saknar marknad eller marknadsvärdet inte kan anses representera det fulla värdet på föremålet. Inlösen kan exempelvis hänföra sig till ett område som tillhör en begravningsplats på vilken det till följd av begränsningarna i begravningslagen i praktiken inte kan finnas efterfrågan. I en sådan exempelsituation kan ersättningen till exempel uppskattas enligt vad kostnaden är för anskaffning av land för användning som begravningsplats på den typen av plats och det slags kostnader som uppstår för beredning av området för användning som begravningsplats.

Det föreslås att den sista meningen i det nuvarande 1 mom. gällande beaktande av verkställda regleringar av enskilda vägar samt åtgärder som bör vidtagas för avhjälpande av skador placeras i 2 mom. Samtidigt flyttas det nuvarande 2 mom. till 3 mom.

43 §. Den gällande paragrafen innehåller bestämmelser om en värdeskillnadsmetod, som avser ett undantag till kravet på detaljerad uppskattning i 42 § 1 mom. Värdeskillnadsmetoden har knappt alls använts vid uppskattning av inlösningsersättning och genom det föreslagna tillägget till 42 § 1 mom. finns det inte längre något behov av värdeskillnadsmetoden. Det föreslås att paragrafen upphävs som obehövlig. Det finns inte heller i övrigt några bestämmelser om uppskattningsmetod i lagen utan endast om ett uppställt mål för värdet som leder till full ersättning.

44 §. Paragrafen föreskriver om den tidpunkt enligt vilken möjligheterna till nyttjande av den egendom som inlöses ska uppskattas och den tidpunkt enligt vilken värdet på ersättningen ska bestämmas. Som regel görs uppskattningen av egendomen enligt tidpunkten för inlösningsbeslutet. Om sökande har beviljats tillstånd till förhandsbesittningstagande ska egendomen dock uppskattas enligt tidpunkten för förhandsbesittningstagandeförrättningen. Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna om tidpunkten för fastställande av värdet. Det föreslås dock att de nuvarande 1 och 2 mom. sammanfogas till ett nytt 1 mom. och att en ändring till ett mera precist och tydligare skrivsätt samtidigt görs.

Det föreslås att bestämmelserna i det nuvarande 30 § 3 mom., som gäller beaktande av stegring av den allmänna prisnivån vid fastställande av inlösningsersättning i de fall då inlösaren har betalat förhandsersättning, flyttas till ett nytt 2 mom. i denna paragraf.

46 §. I paragrafen föreskrivs det om klassificering av inlösningsersättningen som ersättning för föremål, ersättning för men och skadestånd. Det föreslås att hänvisningen till 36 § i inlösningslagen, som föreslås upphävas, stryks ur 1 mom. 1 punkten i paragrafen.

7.2 Vattenlagen

13 kap.

11 §. Ersättningens belopp. Enligt 1 mom. i paragrafen ska ersättning för överlåtelse av fast egendom eller del av sådan egendom eller för upplåtande av nyttjanderätt till fast egendom fastställas i enlighet med inlösningslagen. Ersättningsgrunderna i inlösningslagen tillämpas inte på ersättning för förlust av intresse vid genomförande av ett sådant vattenhushållningsprojekt som inte grundar sig på givande av inlösningsrätt eller vidtagande av expropriationsåtgärd.

I regel ska full ersättning bestämmas för förlust av förmån. I de situationer som avses i 4 mom. ska ersättningen dock bestämmas till en och en halv gång beloppet. Syftet med den föreslagna nya 38 a § i inlösningslagen är att sträva efter att ersätta fel i anknnytning till uppskattningen och säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls. Det kan inte anses vara en ändamålsenlig lösning att ersättningen betalas förhöjd i en sådan situation där den särskilda ersättningsbestämmelsen i lagen redan i sig leder till att kravet på full ersättning överskrids. Det föreslås att en bestämmelse fogas till 4 mom. enligt vilken den i inlösningslagen föreslagna 38 a § inte tillämpas i de situationer då ersättningen enligt vattenlagen bestäms som en och en halv gång beloppet. I övriga situationer där det är fråga om överlåtelse av fast egendom eller en del som hör till fast egendom eller nyttjanderätt grundad på fast egendom ska ersättningen dock betalas förhöjd i enlighet med 38 a § i inlösningslagen.

7.3 Gruvlagen

86 §. Fastighetsägares inlösningsyrkande. Enligt 77 § 1 mom. i gruvlagen bestäms ersättningen för nyttjanderätt och av andra särskilda rättigheter till de områden som behövs som gruvområde och hjälpområde för gruvan i enlighet med bestämmelserna i inlösningslagen. Enligt 86 § 4 mom. i gruvlagen ska ersättningen bestämmas till en och en halv gång värdet, om gruvområdet eller hjälpområdet för gruvan orsakar avsevärd olägenhet för användningen av en fastighet eller en del av den eller om området i detaljplanen anges som område för gruvdrift och fastighetsägaren kräver inlösen av området. Lagen innehåller en särskild och högre ersättningsgrund som avviker från de allmänna bestämningsgrunderna i den gällande inlösningslagen leder till en högre inlösningsersättning.

Syftet med den föreslagna nya 38 a § i inlösningslagen är att sträva efter att ersätta fel kopplade till uppskattningen och säkerställa att kravet på full ersättning uppfylls. Det kan inte anses vara en ändamålsenlig lösning att ersättningen betalas förhöjd i en sådan situation där den särskilda ersättningsbestämmelsen i lagen leder till att kravet på full ersättning överskrids. Det föreslås därför att en bestämmelse fogas till 4 mom. enligt vilken den i inlösningslagen föreslagna 38 a § inte tillämpas i de situationer då ersättningen enligt gruvlagen bestäms som en och en halv gång beloppet.

7.4 Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten

4 §. Inlösningsersättning. Enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten bestäms inlösningsersättning i enlighet med ersättningsgrunderna i inlösningslagen med undantag för att full ersättning ska bestämmas för den egendom som inlöses enligt egendomens högsta gängse pris. Lagen innehåller en särskild och högre ersättningsgrund som avviker från de allmänna bestämningsgrunderna i den gällande inlösningslagen leder till en högre inlösningsersättning.

Det föreslås att till inlösningslagen fogas en ny 38 a § enligt vilken ersättningen ska betalas förhöjd. Betalning av förhöjd ersättning kan inte anses vara en ändamålsenlig lösning i situationer där en särskild ersättningsbestämmelse som ingår i lagen föreskriver att förhöjd ersättning ska bestämmas. Det föreslås därför att till paragrafen fogas en bestämmelse enligt vilken 38 a § i inlösningslagen inte tillämpas på inlösen som grundar sig på lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten.

7.5 Lagen om områdesanvändning

103 §. *Inlösningsförfarande och bestämmande av ersättning.* I 97 § i lagen om områdesanvändning föreskrivs det om inlösen som baserar sig på bygguppmaning. Under de i den paragrafen föreskrivna förutsättningarna får kommunen inlösa en tomt enligt detaljplanen om tomten inte bebyggt inom tre år från det att sakägaren delgett bygguppmaningen. Inlösen verkställs vid en inlösningsförrättning och ersättningen bestäms i enlighet med ersättningsgrunderna i inlösningslagen.

Det föreslås att tillämpningsområdet för 38 a § i inlösningslagen om förhöjning som ska betalas på inlösningsersättningen begränsas så att bestämmelsen inte tillämpas på inlösen enligt 97 § i lagen om områdesanvändning. En tillämpning av förhöjningen skulle betyda att kommunen vid inlösen av en tomt på basis av bygguppmaning betalar tomtens marknadspris förhöjt med 25 procent. I praktiken begränsar bestämmelsen avsevärt kommunernas möjlighet att använda inlösen som sanktion för bygguppmaning och därmed bör en förhöjning enligt 38 a § i inlösningslagen inte betalas i dessa situationer.

104 §. *Gatuområden för vilka ersättning betalas.* I paragrafen föreskrivs det om kommunens skyldighet att betala markägaren ersättning för det gatuområde som överläts. I 3 mom. föreskrivs det om tillämpningen av inlösningslagens bestämmelser om grunderna för ersättning. Enligt det momentet ska 36 § i inlösningslagen inte tillämpas när ersättningen bestäms. Eftersom det föreslås att 36 § i inlösningslagen ska upphävas ska den nämnda hänvisningsbestämmelsen i 3 mom. i paragrafen upphävas. Till övriga delar föreslås inga ändringar i paragrafen.

8 Reglering på lägre nivå än lag

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Ersättningsbestämmelserna i inlösningslagen bildar den grund med stöd av vilken den fulla ersättning som är en förutsättning för expropriationsförbehållet i 15 § 2 mom. i grundlagen bestäms. Det finns inget behov av att fastställa grunderna för ersättning i lagstiftning på lägre nivå än lag.

9 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna förbättrar den rättsliga ställningen för ägarna till det föremål som inlöses. Det föreslås att lagarna träder i kraft så fort som möjligt efter det att de för tillämpning av bestämmelserna nödvändiga ändringarna i informationssystemen vid Lantmäteriverkets förrättningsproduktion och övriga informationssystem har gjorts. För jämlik behandling av markägarna föreslås det att tillämpning av de nya ersättningsgrunderna bör ske också vid pågående förrättningar. Bestämmelser om detta föreslås uttryckligen i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i inlösningslagen.

I 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i inlösningslagen föreskrivs det om tillämplig lagstiftning i situationer där fullföljdsdomstolen upphäver ett beslut som fattats vid en inlösningsförrättning. Om en domstol upphäver beslutet och återför ärenden som helhet för ny behandling, tillämpas bestämmelserna i den nya lagen på behandlingen och avgörandet.

10 Verkställande och uppföljning

Syftet är att inleda de ändringsarbeten som utförs i informationssystemen vid Lantmäteriverkets förrättningsproduktion och övriga informationssystem i början av 2025.

Genomförandet av de föreslagna ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen kräver att anvisningarna för och tillvägagångssätten vid de inlösningsförrättningar som Lantmäteriverket förrättar ändras att motsvara de nya bestämmelserna. Syftet är därtill att arrangera utbildning för de förrättningsingenjörer som sköter inlösningsförrättningar och de inlösande aktörerna. Syftet är att utbildningen arrangeras i samarbete mellan olika myndigheter och de intresseorganisationer som representerar inlösarna.

Med hjälp av uppgifter från myndigheter och intressentgrupper ska det följas upp hur de föreslagna ändringarna fungerar och vilka konsekvenser de har. Vid uppföljningen ska särskild uppmärksamhet fästas vid att ägarna till den egendom som inlöses behandlas jämlikt.

11 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen bedöms inte ha betydande ekonomiska konsekvenser för staten. Det föreslås inte förhöjningar av anslagsnivåerna i planen för de offentliga finanserna 2025–2028 och budgetpropositionerna.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Inledning

Inlösningslagen har en gång i tiden stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUB 14/1977 rd). Grundlagsutskottet gjorde en bedömning av ersättningsbestämmelserna i lagen utgående från 6 § 3 mom. i den då gällande regeringsformen. I den gällande inlösningslagen står lagens ersättningsgrunder så gott som i sin ursprungliga form. Grundlagsutskottet har inte utvärderat bestämmelserna i inlösningslagen under den nuvarande grundlagens giltighetstid, trots att inlösningslagen ändrats 15 gånger sedan 2000.

I 15 § i grundlagen föreskrivs det om egendomsskydd på ett sätt som i sak motsvarar 6 § 3 mom. i regeringsformen, som var gällande vid den tidpunkt då inlösningslagen stiftades. Till följd av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 (RP 309/1993 rd) och utvecklingen av tolkningspraxis har dock det grundläggande fri- och rättighetsområde som tryggas genom grundlagen utvidgats och de grundläggande fri- och rättigheternas interna förhållanden och deras betydelse inom ramen för systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna förändrats.

Det föreslås ändringar som förbättrar markägarens ställning i ersättningsgrunderna i inlösningslagen. De ändringar som föreslås i annan lagstiftning är förknippade med ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen. Det är i synnerhet de ändringar som görs i inlösningslagen som har statsförfattningsrättslig betydelse. De föreslagna bestämmelserna är relevanta för 15 § om egendomsskydd, 6 § om jämlikhet, 19 § om rätt till social trygghet, 20 § om ansvar för miljön och 121 § kommunal självstyrelse i grundlagen.

12.2 Egendomsskydd

12.2.1 Marknadsvärde som grund för full ersättning

Enligt 15 § 2 mom. i grundlagen ska full ersättning betalas för egendom som exproprieras. Enligt 29 § 1 mom. i inlösningslagen, som föreskriver om detta, är ägare av egendom som ska inlösas berättigad att få full ersättning (inlösningsersättning) för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Grundlagsutskottet har konstaterat att de begrepp som används i grundlagen är autonoma i förhållande till den klassificering som görs i vanlig lag (GrUU 12/2015 rd, s. 3, GrUU 17/2018 rd, s. 2 och GrUU 2/2024 rd, s. 6). Det förbehåll för full ersättning som krävs enligt 15 § 2 mom. i grundlagen ställer de juridiska ramarna för 29 § 1 mom. i inlösningslagen och 30 § om bestämmande av värde i 30 § i inlösningslagen.

Innehållet i full ersättning har beskrivits på olika sätt i litteraturen inom värderingsläran och rättslitteraturen (en sammanställning av dessa finns i Kuusiniemi-Peltomaa, Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä (2000) s. 138–142). Det har exempelvis ansetts att kravet på full ersättning betyder att den förlust som ägaren lider ska ersättas i sin helhet eller att ägarens förmögenhetsställning inte har fått försvagas till följd av inlösningsen. I rättslitteraturen har det å andra sidan också lyfts fram synpunkter enligt vilka det borde vara möjligt att närma sig kravet på full ersättning på ett mera flexibelt sätt gällande vilket slags omständigheter man bör uppmärksamma vid uppskattningen av om kravet på full ersättning har uppfyllts. Detta tankesätt kan i och för sig vara möjligt med beaktande av de för Finland bindande internationella skyldigheterna (punkterna 2.2.7 och 2.3.1 ovan). Det är dock i ljuset av Europeiska människorättsdomstolens beslutspraxis och 15 § 2 mom. i grundlagen befogat att i lagstiftningen utgå från ett krav på full ersättning grundad på egendomens marknadsvärde.

Oberoende av de juridiska karaktäriseringarna får kravet på full ersättning i praktiken sitt innehåll genom bestämning av innehållets värde. Enligt 30 § 1 mom. i den nuvarande inlösningslagen ska för egendom som inlöses full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris. Om det gängse priset inte motsvarar överlåtarens hela förlust, ska uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de kostnader som lagts ner på den.

Begreppen och bestämmelserna om metoderna för bestämmande av storleken på full ersättning i inlösningslagen motsvarar inte helt och hållet den utveckling som skett inom fastighetsvärderingsläran och de internationella värderingsstandarderna, där det i nuläget är etablerad praxis att använda begreppet marknadsvärde. Därför föreslås det att 30 § i inlösningslagen ändras så att preciseringen av de metoder som används för bestämmande av ersättningen och den interna rangordningen i lagen stryks och att begreppet marknadsvärde införs som måttstock för ersättningen.

Begreppet marknadsvärde definieras inte i lagen. Det finns inte heller behov av att nationellt komplettera eller precisera begreppet. Marknadsvärdet och dess definition får därmed sitt innehåll ur värderingsläror och de internationella värderingsstandarderna, vars tillämpning styrs av kravet på full ersättning för ekonomiska förluster av inlösen i 29 § 1 mom. i inlösningslagen. Syftet med bestämmande av värdet bör anses vara tillräckligt exakt inom gränserna för den prövingsrätt myndigheten har.

Marknadsvärdet motsvarar i mycket hög grad hur man eftersträvat att tackla kravet på full ersättning i inlösningslagen och värderingsläran utgående från det verkliga värdet på det föremål som inlöses och andra värderingsmetoder. I enlighet med sin definition avses med marknadsvärde en sådan uppskattad penningmängd med vilken egendomen på valuteringsdagen byter ägare mellan en försäljare och en köpare, som är villiga att ingå affärstransaktionen och

är oberoende av varandra, till följd av korrekt marknadsföring genom att sakägarna agerar sakkunnigt, med eftertanke och utan tvång. Enligt såväl de allmänna teorierna som också värderingsstandarderna inom fastighetsvärdering ska marknadsvärdet bestämmas enligt det bästa och lönsammaste nyttjandet av egendomen.

Med det bästa och lönsammaste nyttjandet avses det allra mest sannolika nyttjandet av fastigheten som är fysiskt möjligt, ändamålsenligt övervägt, lagligen tillåtet, ekonomiskt genomförbart och leder till det högsta värdet på fastigheten. För uppskattning av det bästa och mest produktiva nyttjandet har det betydelse hur föremålets olika nyttjandemöjligheter beaktas. Utgångspunkten för bestämmande av värdet är det nuvarande nyttjandet av fastigheten (s. 47), men vid bestämmandet av värdet ska också övriga tillåtna nyttjandemöjligheter beaktas, om rationellt agerande parter på marknaden är beredda att betala ett tilläggspris för en sådan nyttjandemöjlighet. Uppfattat på detta sätt återspeglar föremålets värde bäst ägarens förlust.

När angreppssättet grundar sig på marknadsvärdet är det också möjligt att bestämma ett värde för föremålet även i de situationer då det i praktiken inte finns någon marknad för föremålet. Även om marknadsvärdet som namn indikerar ett köpeskillingsbaserat marknadsbetraktelsesätt får värdet också bestämmas baserat på avkastningen och baserat på kostnaderna. Exempelvis i bandlika inlösningsprojekt bildas de enheter som ska inlösas typiskt av ett stort antal områden som hör till olika fastigheter. I praktiken finns det ingen marknad för sådana områden varvid bestämmandet av värdet på föremålet kunde ske till exempel utgående från egendomsandelen. I varje enskilt fall ska tillvägagångssättet väljas så att det på det mest tillförlitliga sättet leder till ett marknadsvärde som garanterar full ersättning.

12.2.2 Beaktande av projektets konsekvenser

Ett projekt, som är orsaken till att inlösen verkställs, kan påverka värdet på den egendom som inlöses höjande eller sänkande. Sedan gammalt innehåller inlösningslagstiftningen en princip om att ersättningen ska bestämmas att motsvara det värde som egendomen hade haft utan nämnda påverkan. Den nämnda principen, som är förknippad med kravet på full ersättning ingår i 31 § 1 mom. i den gällande inlösningslagen.

Enligt den nuvarande lagstiftningen bör värdestegringen eller värdenedsättningen till följd av inlösningsprojektet som helhet lämnas obeaktad även i den utsträckning som det gäller en allmänare förändring av värdet. Det föreslås att lagstiftningen ändras så att man vid uppskattning av ersättningen för föremål ska beakta projektets konsekvenser allmänt för värdet på fastigheterna inom projektets influensområde. Den föreslagna ändringen förbättrar egendomsskyddet för ägaren till den egendom som inlöses och främjar sådan jämlik behandling av markägarna som avses i 6 § i grundlagen.

12.2.3 Värdenedsättning till följd av detaljplanering

Det föreslås att värdenedsättningsbestämmelserna i 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen stryks. Även om nedsättningen av värdet enligt grundlagsutskottets betänkande (GrUB 14/1977 rd) inte strider mot principen om full ersättning, utgör den ett undantag till grunderna för värdering av egendom. Genom att värdenedsättningsbestämmelserna upphävs förbättras markägarnas rättsliga ställning och tillgodoseendet av egendomsskyddet i 15 § i grundlagen.

Det strama förhållandet mellan värdenedsättning och kravet på full ersättning, som är en förutsättning för förbehållet gällande expropriation, framgår av handlingarna vid beredningen av inlösningslagen (RP 133/1974 rd och RP 179/1975 II rd). På grund av de föreslagna bestämmelserna om värdenedsättning ansågs inlösningslagen enligt 67 § i regeringsformen

kräva behandling i grundlagsordning. Bestämmelsen inskränktes dock under riksdagsbehandlingen, och lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I sitt betänkande om inlösningslagen stannade grundlagsutskottet (GrUB 14/1977 rd) för att värdenedsättningen inte kränkte egendomsskyddet. Däremot förhöll sig grundlagsutskottet återhållsamt till ett utvidgat tillämpningsområde för värdenedsättning och värdestegring till följd av generalplanläggning (RP 157/1989 rd). Enligt grundlagsutskottet kunde nämnda lagförslag inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom inlösningsersättningen inte skulle motsvara full ersättning (GrUU 20/1989 rd). Med beaktande av grundlagsutskottets ståndpunkt ska utgångspunkten vid uppskattningarna vara att den allmänna värdestegringen orsakad av samhällets åtgärder i författningsrättsliga inlösningsituationer tillräknas ägaren.

I 15 § i grundlagen föreskrivs det om egendomsskydd på ett sätt som i sak motsvarar 6 § 3 mom. i regeringsformen, som var gällande vid den tidpunkt då inlösningslagen stiftades. Trots ändringarna i tolkningspraxis för grundlagen kan av 2 kap. i grundlagen inte härledas en skyldighet att överlåta områden för samhällets behov på ett sätt som avviker från kravet på full ersättning. Den centrala frågan för att kravet på full ersättning ska realiseras är hur egendomen uppfattas och om den värdestegring som kommunernas detaljerade planering av markanvändningen medför anses omfattas av den rättskrets som skyddas av bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen.

I punkt 2.3.4 ovan har bedömningen gjorts att de skyldigheter som binder Finland baserat på internationella avtal inte bör anses utgöra ett kategoriskt hinder för att det värde som uppstår vid detaljplaneringen delvis styrs till kommunerna. Det kan dock ur de internationella skyldigheternas perspektiv visa sig vara problematiskt att användningsområdet för nedsättningsbestämmelserna i 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen som helhet är kopplat till byggande av samhälle. Med byggande av samhälle förstås förutom trafikleder som tjänar det allmänna behov, allmänna områden och samhällstekniska nätverk också områden som reserveras för olika slag av byggverksamhet.

Det är oklart huruvida det i en sådan situation utgående från en helhetsbedömning som beaktar de olika områdesreserveringarna är möjligt att anse att lagstiftning som utesluter en stor del av värdestegringen till följd av detaljplanering och den utgående från detta bestämda inlösningsersättningen står i skäligt förhållande till egendomens värde. Å andra sidan verkar det utgående från människorättsdomstolens avgörandepraxis inte som om strävanden efter jämlik behandling av markägarna och kommunernas markpolitik skulle uppfylla de krav som ställs för avvikande från kravet på full ersättning.

12.2.4 Utvidgning av bostads- och näringsgarantin

Enligt 32 § om bostads- och näringsgarantin i den nuvarande inlösningslagen ska ersättningen för egendom som används för boende eller utövande av yrke eller näring trots 31 § bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som erfordras för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad av motsvarande slag eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst. I den gällande inlösningslagen är ersättningsgrunden i 32 § dock osjälvständig eftersom den är kopplad till de situationer då 31 § tillämpas och även i de fallen är det 30 § i inlösningslagen som bestämmer den övre gränsen för ersättningen (full ersättning enligt egendomens gängse pris).

Den nuvarande lagstiftningen bör anses vara otillfredsställande. Kravet på full ersättning har i inlösningsrätten karaktäriserats på ett sätt som ger uttryck för att överlåtarens förmögenhetsställning ska bevaras oförändrad. Lagstiftning där en ersättning enligt marknadsvärdet ska bestämmas för överlåtaren för egendom som används som dennes bostad

eller för utövande av näring, men som inte är tillräcklig för förvärv av motsvarande bostad eller egendom står i konflikt med 15 § 2 mom. i grundlagen.

Därför föreslås det att en ändring görs i 32 § i inlösningslagen sålunda att ersättningen för föremål oberoende av egendomens marknadsvärde ska bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som erfordras för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad som tillgodoser bostadsbehovet eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst.

12.2.5 Förhöjning som betalas på inlösningsersättningen

I litteraturen inom värderingsläran har åsikter lyfts fram om att tillämpning av den nuvarande inlösningslagen inte i alla situationer leder till att förmögenhetsställningen för ägaren till den egendom som inlöses bevaras oförändrad. Det gäller framför allt osäkerhetsfaktorer kring bestämmande av värdet på föremålet, vilka beror på bland annat föremålet, området och situationen på marknaden. Vid fastighetsvärdering uppnår man som bäst +/-10 procent exakthet, den typiska exaktheten är +/-10...20 procent. I fråga om utmanande objekt kan inexaktheten i bedömningen till och med vara betydligt större. Med beaktande av kravet på full ersättning kan det inte anses vara korrekt att ägaren till den egendom som inlöses bär ansvaret för inexaktheterna i uppskattningen.

Det är i sig möjligt att på olika sätt styra inriktningen av ansvaret för inexaktheterna i uppskattningen till den inlösande parten. Till följd av osäkerheten kring tillämpningspraxis och utveckling av tolkningen av bestämmelserna bör det inte anses vara tillräckligt att enbart stöda sig på tillämpningspraxis. I fråga om rättsskyddet för ägaren till den egendom som inlöses bör det inte heller anses vara ändamålsenligt att frågan om kravet på full ersättning uppfylls blir beroende av exempelvis hur inlösningsersättningen behandlas i beskattningen eller andra avgöranden utanför inlösningsförfarandet.

Den lösning som bäst beaktar de olika aspekterna har ansetts vara en på inlösningsersättningen betald förhöjning som tillämpas på samtliga inlösningsersättningar oberoende av den faktiska noggrannheten vid uppskattningssituationen. För förutsebarheten inom ersättningspraxis bör detta anses vara bättre än en lösning där inlösningskommissionen lämnas omfattande prövningsrätt gällande storleken på förhöjningen. För att kravet på full ersättning ska uppfyllas föreslås det att till inlösningslagen fogas en ny 38 a § enligt vilken betalningen av inlösningsersättningen ska bestämmas med en förhöjning om 25 procent. En liknande förhöjningsmekanism används i vissa ersättningar enligt 13 kap. 11 § i vattenlagen och 86 § 4 mom. i gruvlagen.

12.3 Likställighet

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Människor eller kategorier av människor kan inte genom lag godtyckligt försättas i en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Frasen kräver dock inte att alla människor ska behandlas på samma sätt oberoende av förhållandena. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlikhet.

Det typiska för en inlösningsklausul är att den riktas jämligt mot alla människor eller människogrupper. En stor del av fastigheterna råkar aldrig ut för inlösen, vissa råkar ut för inlösen eller andra tvångsåtgärder flera gånger och vissa fastigheter inlöses i sin helhet. Behovet av inlösen avgörs utgående från det bakomliggande konkreta projektet, där det i planeringen inte i alla lägen är möjligt att fullfölja kravet på att markägarna ska behandlas jämligt. Inom

ramen för inlösningslagstiftningen avses med jämlik behandling framför allt att de fastighetsägare och innehavare av nyttjanderätter som är föremål för inlösen behandlas på jämlika grunder oberoende av syftet med inlösen eller inlösaren. Grunderna för bestämmandet av inlösningsersättningar bör därför vara så enhetliga som möjligt. Detta förhindrar dock inte att det i den övriga lagstiftningen ingår ersättningsgrunder som avviker från inlösningslagen. Det är därför möjligt att den ersättning som betalas för inlösen eller tvångsåtgärd blir olika beroende på vilken lagstiftning som tillämpas på ärendet.

I 31 § 2 och 3 mom. i inlösningslagen finns det bestämmelser om beaktande i ersättningsbeloppet av värdet baserat på detaljplaneringen. En nedsättning av värdet till följd av detaljplanering av området betyder att områdets värde bestäms på ett från huvudregeln avvikande sätt, som leder till en lägre ersättning till ägaren av det område som inlöses än vad ägaren i övrigt har rätt till enligt inlösningslagen. Det presenteras ofta som motivering som talar för en nedsättning att det vid detaljplanering är fråga om sådan särskild värdestegring till följd av samhällets åtgärder som inte ens ska tillfalla markägaren. Genom bestämmelserna om nedsättning av värde får ingen markägare nytta av betydligt högre värdestegring än de övriga markägarna. Beroende av infallsvinkel kan den gällande bestämmelsen om nedsättning av värde antingen anses försvåra eller främja likabehandling av markägarna.

För värdenedsättningslagstiftningens del är det inte enbart fråga om förhållandet till 15 § i grundlagen (punkt 12.2 ovan), utan också huruvida det för lagstiftningen är möjligt att ha stöd till kommunernas markpolitik som acceptabelt och rättvist mål för avvika från de allmänna grunderna för bestämmande av ersättning och samtidigt från den jämlika behandlingen av markägarna. Grundlagsutskottet har två gånger tidigare utvärderat om lagstiftningen gällande nedsättning av värde är godtagbar (Gr UB 14/1977 rd och (GrUU 20/1989 rd). Grundlagsutskottet har ingendera gången granskat lagstiftningen med hänseende till likabehandling.

Grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt (GrUU 11/2012 rd s. 2, GrUU 2/2011 rd s. 2, GrUU 64/2010 rd, s. 2, GrUU 28/2009 rd, s. 2, GrUU 38/2006 rd, s. 2, GrUU 1/2006 rd, s. 2 och GrUU 59/2002 rd, s. 2) är att jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt. Intressen som tryggar kommunens markpolitik kan i sig anses som en sådan godtagbar grund som ger rätt att behandla medborgare olika i syfte att främja faktisk jämlikhet.

Det är tvetydigt om en ojämlig behandling och avvikelser från kravet på full ersättning kan anses nödvändigt för uppnående av nämnda mål samt till omfattningen proportionerligt i förhållande till det skyddsintresse som den grundläggande rättigheten ska trygga och vikten av de samhälleliga intressen som ligger bakom begränsningen. De markpolitiska medel som kommunerna har till sitt förfogande är enligt vad som sagts ovan synnerligen omfattande och kommunerna kan styra markanvändningen i områdena i enlighet med sin markpolitiska målsättning genom metoder som ingriper mindre i markägarnas ställning. Mot bakgrund av detta förefaller det inte heller ur perspektivet i 6 § i grundlagen finnas grunder för att avvika från kravet på full ersättning och att behandla markägare olika.

12.4 Ansvar för miljön

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Den grundläggande miljörättighetens rättsliga betydelse har stärkts sedan grundlagen stiftades och dess motiv med karaktär av deklaration framfördes. Grundlagens 20 § uttrycker människornas helhetsansvar för att bedriva ekonomisk och samhällelig verksamhet enligt principer som säkerställer att den levande och den livlösa naturens mångfald

bevaras. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelser om användning av egendom särskilt uppmärksammat att inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning (se till exempel GrUU 10/2014 rd, s. 4/I). Utskottet har å ena sidan konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda bestämmelserna delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (se till exempel GrUU 36/2013 rd, s. 2/I, GrUU 32/2010 rd, s. 9/I, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II och GrUU 6/2010 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har upprepade gånger bedömt inskränkningar i användningen av egendom till följd av miljöskyddshänsyn (se till exempel GrUU 55/2018 rd, GrUU 25/2014 rd, GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 20/2010 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (se till exempel GrUU 36/2013 rd, s. 2/I och GrUU 6/2010 rd, s. 3/I).

Vi utvärderingen av möjligheten att ersätta begränsningar i nyttjandet av egendomen (GrUU 67/2022 rd s. 3–4) har grundlagsutskottet konstaterat ersättning för inskränkning i användningen av egendomen vara en delfaktor som inverkar på den samlade bedömningen och som tas i betraktande vid bedömningen av om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten eller inte med avseende på grundlagsskyddet för egendom (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd, GrUU 20/2010 rd och GrUU 6/2010 rd). Utskottet har av hävd ansett att det av 15 § 1 mom. i grundlagen inte följer något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning av användningen som helst och inte heller något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. I sitt utlåtande till propositionen om lag om skyddande av byggnadsarvet (RP 101/2009 rd) har grundlagsutskottet konstaterat att det inte å sin sida enligt grundlagen finns något hinder för en bättre ersättningsnivå än den som krävs i den lagen såvida inte ersättningsbeloppen till följd av detta stiger så mycket att en väsentlig begränsning av det skyddsansvar som avses i 20 § 1 mom. i grundlagen till följd av detta är nödvändig på grund av att den ekonomiska belastningen från skyddet växer.

Efter detta har grundlagsutskottet i sitt utlåtande om ändring av fiskelagen (GrUU 20/2010 rd s. 4) gällande möjligheten att ersätta begränsningarna konstaterat att det å sin sida enligt grundlagen inte finns något hinder för en bättre ersättningsnivå än den som krävs i den lagen såvida inte ersättningsbeloppen till följd av detta stiger så mycket att det ansvar för naturen och dess mångfald som avses i 20 § 1 mom. i grundlagen till följd av detta lider på grund av att naturresurserna får ge vika när den ekonomiska belastningen växer. Grundlagsutskottet gjorde en bedömning med likadant innehåll också i sitt utlåtande gällande omarbetningen av naturvårdslagen (GrUU 67/2022 rd s. 3–4).

Om det inte har varit möjligt att avtala om ersättning enligt naturvårdslagen eller ett annat alternativt sätt för produktion av skyddet ska ett ärende om bestämmande av ersättningar avgöras i enlighet med inlösningslagen. Antalet ärenden i enlighet med naturvårdslagen som behandlas genom inlösningsförrättning (se kapitel 2.2.4) är litet och därmed bör det till denna del inte anses att ändringarna i ersättningsgrunderna har den konsekvens som grundlagsutskottet uttalat sig om. I punkterna 4.2.2.2 och 2.2.4 har det dock konstaterats att de föreslagna ändringarna kan få konsekvenser också för sådan naturvård som grundar sig på avtal. Enligt uppskattningar kommer dock ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen, i synnerhet

den 25-procentiga förhöjning som betalas på inlösningsersättningen, inte helt och hållet att överföras på de ersättningar som betalas för naturvård. Trots att de föreslagna ändringarna kan påverka mängden områden som omfattas av skydd grundad på avtal kan detta inte anses betyda att ansvaret för naturen och dess mångfald ger vika på det sätt som grundlagsutskottet avser.

12.5 Rätt till social trygghet

Enligt 19 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Det är fråga om ett grundlagsenligt uppdrag, som enligt lagberedningsarbetet (RP 309/1993 rd s. 72) inte tryggar rätten till bostad som subjektiv rätt. De ändringar som föreslås i ersättningsgrunderna kan möjligen påverka kommunernas utövande av markpolitik. Detta kan indirekt påverka kommunernas förutsättningar att förvärva områden för byggnad av samhälle, planläggning och överlåtelse av dessa för byggnad av bostäder.

Ändringar i de instrument som styr kommunernas markpolitik påverkar kommunernas utövande av markpolitik, tomtutbudet och prisnivån på tomterna. I punkt 4.2.5 ovan om konsekvensbedömningen konstaterades det att anskaffningskostnaderna för råmark dock endast utgör en liten andel av priset på bostäder. Det kan inte anses att ändringarna i de ersättningsgrunder som tillämpas på inlösningsförfarandet och eventuella högre kostnader för markförvärv till följd av detta påverkar tillgången till bostäder och den allmänna prisnivån på ett sätt som står i konflikt med 19 § 4 mom. i grundlagen.

12.6 Kommunal självstyrelse

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har framhåvt (GrUU 17/2021 rd s. 16) att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen ses till att de har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2, GrUU 34/2013 rd, GrUU 30/2013 rd, s. 5, GrUU 12/2011 rd, s. 2, GrUU 41/2010 rd, s. 5). Utskottet har ansett att finansieringsuppgifterna för kommunerna, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se till exempel GrUU 41/2014 rd, s. 3/II och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

Av de föreslagna ändringarna i ersättningsgrunderna i inlösningslagen är det speciellt den förhöjning som betalas på inlösningsersättningen och upphävningen av bestämmelsen om nedsättning av värdet som påverkar kommunens markpolitik och kostnaderna för denna. Konsekvenserna av ändringarna för kommunerna har granskats i kapitel 4.2.2.4 ovan. Av inlösningslagen följer inte en skyldighet med specifikt innehåll eller utövande av markpolitik i allmänhet, utan bestämmelserna om dessa finns i lagen om områdesanvändning. Enligt 20 § 1 mom. i lagen om områdesanvändning ska kommunen sköta områdesplaneringen och utövandet av markpolitiken på sitt område. Enligt 5 a § i den lagen omfattar kommunens markpolitik sådana mål och åtgärder för kommunens markförvärv och genomförandet av planer som skapar förutsättningar för en utveckling av samhällen.

Enligt 4 § i lagen om områdesanvändning utarbetas generalplaner och detaljplaner för att reglera och styra områdesanvändningen inom en kommun. Bestämmelserna om skyldighet att utarbeta planer finns i 36 § ("Kommunen skall se till att en generalplan utarbetas och hålls aktuell i den mån det är nödvändigt.") och 51 § "(Detaljplanen ska utarbetas och hållas aktuell efter hand som kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen det kräver") i lagen om områdesanvändning.

I princip ansvarar kommunen för det byggande av samhälle som krävs för genomförandet av detaljplanen. Under de förutsättningar som föreskrivs i 12 a kap. i lagen om områdesanvändning kan kommunen av de markägare som får betydande nytta av planen kräva in kostnaderna för byggande av samhälle. För gata eller annat allmänt område kan ansvaret för genomförandet av planen i vissa situationer helt eller delvis överföras på markägaren eller markinnehavaren (91 § i lagen om områdesanvändning). I dessa fall kvarstår kommunens sekundära ansvar för att planen genomförs.

Bestämmelserna ger kommunen relativt omfattande möjlighet att bestämma sättet och metoderna för organisering av markpolitiken. Variationerna mellan kommunerna är stora. Många kommuner utövar en så kallad aktiv markpolitik, där kommunen förvärvar de områden som ska utvecklas, utarbetar en detaljerad plan för dem, bygger den infrastruktur som betjänar dem och överlåter tomterna. Vissa kommuner utnyttjar för sin del i stor omfattning markanvändningsavtal.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Inlösningslagen grundar sig på förbehållet för expropriation i 15 § 2 mom. i grundlagen, vilket avser ett undantag till den grundläggande rättigheten för egendomsskydd i 1 mom. i samma paragraf. På grund av de nya konstitutionella tolkningsfrågorna i anknytning till detta anser regeringen det vara önskvärt att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) 36 och 43 §,
ändras 29–32, 40, 42, 44 och 46 § av dem 31 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 142/1999,
och
fogas till lagen en ny 38 a § som följer:

29 §

Ägaren av egendom som ska inlösas är berättigad att få full ersättning för ekonomiska förluster till följd av inlösen (*inlösning ersättning*).

Inlösning ersättningen utgörs av *ersättning för föremål* och *ersättning för men* samt *skadestånd*, enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Vad som i denna lag föreskrivs om ersättning för inlösen av egendom ska också iakttas vid bestämmande av ersättning för begränsning i nyttjande av egendom.

30 §

För egendom som inlöses ska bestämmas full ersättning som motsvarar egendomens marknadsvärde (ersättning för föremål).

31 §

Har det projekt för vars genomförande inlösen sker inverkat på marknadsvärdet av den egendom som inlöses, ska ersättningen bestämmas enligt det marknadsvärde som egendomen hade haft utan nämnda inverkan. Vid beräkningen av ersättningen för föremål ska dock projektets allmänna inverkan på fastigheternas värde beaktas.

När en kommun med stöd av 99 eller 100 § i lagen om områdesanvändning inlöser fast egendom eller en ständig särskild rättighet för samhällsbyggande ska områdets värdestegring till följd av planeringen av markanvändningen beaktas vid bestämmandet av ersättningen.

32 §

Inlöses egendom som dess ägare huvudsakligen använder för sitt boende eller för utövande av sitt yrke, ska ersättning för föremål oberoende av föremålets marknadsvärde bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som behövs för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad som tillgodoser motsvarande bostadsbehov eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst.

38 a §

På en ersättning för föremål och en ersättning för men ska det bestämmas en 25 procents förhöjning.

40 §

Sakägarna kan avtala om ersättningen. Avtalet får inte kränka rätten för den som har föremålet för inlösen som säkerhet för en fordran.

Inlösningskommissionen ska fastställa avtalet. Om avtalet med beaktande av kravet i 1 mom. inte ska fastställas, ska ersättningen bestämmas i enlighet med de grunder som anges i denna lag.

42 §

För bestämmande av ersättning ska varje föremål för inlösen, men och skada särskilt specificeras och uppskattas med angivande av grunderna för uppskattningen. Om tillförlitlig utredning om föremålets värde eller menets eller skadans omfattning inte finns att tillgå utan oskäliga kostnader eller svårigheter, ska ersättningen bestämmas till ett minst lika stort belopp som full ersättning anses förutsätta.

För bestämmande av ersättning ska verkställda regleringar av ägor och enskilda vägar samt åtgärder som ska vidtas för avhjälpande av skador specificeras.

Finner inlösningskommissionen på yrkande av en sakägare eller i övrigt att det behövs, ska specificering och uppskattning ske även i fråga om föremål samt men och skada beträffande vilka yrkande på att de ska inlösas eller beaktas inte bifalls. På yrkande av en sakägare ska det meddelas till vilket belopp en i 24 § avsedd ersättning för men skulle stiga, om det bestämdes att sådan ersättning ska betalas.

44 §

Egendom ska uppskattas enligt dess skick, omständigheterna och prisnivån vid den tidpunkt då inlösningsbeslutet meddelades. Har sökanden tidigare förvärvat rätt till besittningstagande, ska uppskattningen dock göras enligt tidpunkten för besittningstagandet.

Har den allmänna prisnivån stigit efter tidpunkten för förhandsbesittningstagandet, ska utestående ersättning jämkas så att den motsvarar den stegrade prisnivån.

46 §

I ett inlösningsbeslut ska varje sakägare tillkommande inlösningsersättning uppdelas på två poster enligt följande:

- 1) ersättning för föremål och ersättning för men; samt
- 2) skadestånd.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. ska vid uppdelningen av inlösningsersättningen beaktas de krav dess vidare behandling uppställer.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i denna lag tillämpas på inlösningsförrättningar som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag, om inlösningsbeslutet ännu inte har meddelats.

Om fullföljdsdomstolen upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag har tillämpats och återförvisar ärendet som helhet för ny behandling, ska ärendet behandlas och avgöras enligt bestämmelserna i denna lag.

2.

Lag

om ändring av 13 kap. 11 § i vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vattenlagen (587/2011) 13 kap. 11 § 4 mom. som följer:

13 kap.

Ersättningar

11 §

Ersättningens belopp

När en sådan rätt beviljas där ett markområde som tillhör någon annan får lösas in, tas i varaktigt bruk eller ändras till vattenområde, ska förlust av förmån som avser marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. Till den del ersättningen ska bestämmas till en och en halv gång värdet betalas på ersättningen inte förhöjning i enlighet med 38 a § i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. Förlust av förmån till följd av rätt att nyttja eller lösa in område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp ersätts enligt det som föreskrivs i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 86 § i gruvlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gruvlagen (621/2011) 86 § 4 mom. som följer:

86 §

Fastighetsägares inlösningsyrkande

När inlösningsersättning bestäms för en sådan fastighet eller del av fastighet som inlöses med stöd av 1 och 2 mom., ska ersättningen bestämmas till en och en halv gång värdet på

inlösningsområdet. Till den del ersättningen ska bestämmas till en och en halv gång värdet betalas på ersättningen inte förhöjning i enlighet med 38 a § i inlösningslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

4.

Lag

om ändring av 4 § i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019) 4 § 1 mom. enligt följande:

4 §

Inlösningsersättning

För egendom som inlöses ska full ersättning bestämmas enligt egendomens högsta gängse pris. När ersättningarna fastställs iaktas i övrigt ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen, med undantag för 38 a § i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

5.

Lag

om ändring av 103 och 104 § i lagen om områdesanvändning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om områdesanvändning (132/1999) 103 och 104 § 3 mom. som följer:

103 §

Inlösningsförfarande och bestämmande av ersättning

Om inte något annat följer av vad som föreskrivs på andra ställen i denna lag, ska inlösningslagen iaktas när inlösningslag enligt denna lag verkställs eller när ersättning som baserar

sig på överlåtelse eller begränsning av markanvändningen enligt denna lag bestäms. Inlösningslagens 38 a § tillämpas dock inte på inlösen som avses i 97 § i denna lag.

104 §

Gatuområden för vilka ersättning betalas

I andra fall än sådana som avses i 1 mom. är kommunen skyldig att betala markägaren en ersättning för gatuområdet. Ersättningen bestäms med tillämpning av inlösningslagens bestämmelser om grunderna för ersättning. Trots vad som föreskrivs i 1 mom. är kommunen skyldig att betala markägaren en ersättning för gatuområdet, om överlåtelse utan ersättning undantagsvis är uppenbart oskälig med hänsyn till de sammantagna konsekvenserna för markägaren av överlåtelsen och av planen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 30 januari 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

1.

Lag

om ändring av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977) 36 och 43 §,
ändras 29–32, 40, 42, 44 och 46 § av dem 31 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 142/1999,
och
fogas till lagen en ny 38 a § som följer:

Gällande lydelse

29 §

Ägare av egendom som skall inlösas är berättigad att få full ersättning (*inlösningserättning*) för ekonomiska förluster till följd av inlösen.

Inlösningserättning utgöres av *ersättning för föremål* och *ersättning för men* samt av *skadestånd*, enligt vad som stadgas i denna lag. *Angående avdrag för nytta stadgas i 36 §.*

När inlösningserättning bestämmes, skall hänsyn tagas till de regleringar av ägor och enskilda vägar som gjorts vid inlösningförrättningen samt till åtgärderna för avhjälpande av skador.

30 §

För egendom som inlöses skall full ersättning bestämmas enligt egendomens gängse pris (ersättning för föremål). *Motsvarar gängse pris icke överlåtarens hela förlust, skall uppskattningen grundas på egendomens avkastning eller de därpå nedlagda kostnaderna.*

Vid bestämmande av ersättning får sådan värdeförändring icke beaktas som beror på variation i utbudet eller på annan omständighet, som övergående påverkar priset förhållandena.

Har sökande erhållit rätt till besittningstagande, skall förändring i egendomens värde, vilken har inträffat efter

Föreslagen lydelse

29 §

Ägaren av egendom som ska inlösas är berättigad att få full ersättning för ekonomiska förluster till följd av inlösen (*inlösningserättning*).

Inlösningserättningen utgöres av *ersättning för föremål* och *ersättning för men* samt *skadestånd*, enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Vad som i denna lag föreskrivs om ersättning för inlösen av egendom ska också iaktas vid bestämmande av ersättning för begränsning i nyttjande av egendom.

30 §

För egendom som inlöses ska bestämmas full ersättning som motsvarar egendomens marknadsvärde (ersättning för föremål).

Gällande lydelse

det rättigheten har erhållits, lämnas utan avseende. Har den allmänna prisnivån stigit efter nämnda tidpunkt, skall utestående ersättning jämkas så, att den motsvarar den stegrade prisnivån.

31 §

Har företag, för vars genomförande inlösen sker, betydligt höjt eller sänkt värdet av den egendom som inlöses, skall ersättningen bestämmas så, att den motsvarar det värde egendomen hade haft utan nämnda inverkan.

När för statens, kommuns eller kommunalförbunds räkning för byggande av samhällen förvärvas fast egendom eller ständig särskild rättighet från område, för vilket kommunfullmäktige beslutat att stads- eller byggnadsplan skall uppgöras eller vars stads- eller byggnadsplan enligt fullmäktiges beslut skall ändras, beaktas icke sådan stegring i markvärdet som inträffat efter det beslutet om uppgörande eller ändring av plan fattats. Den del av värdestegringen, som motsvarar stegringen i den allmänna prisnivån, eller som eljest föranletts av annat än den planläggning, för vars genomförande inlösen sker, räknas ersättningstagaren till godo.

När ersättning fastställs med stöd av 2 mom., lämnas likväl markens värdestegring obeaktad under tiden från en dag högst 7 år före inlösningens anhängiggörande.

32 §

Inlöses egendom, som dess ägare huvudsakligen använder för sitt boende eller för utövande av yrke eller näring, skall ersättning för föremål, utan hinder av vad i 31 § är stadgat, bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som erfordras för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad av motsvarande slag eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst.

36 §

Föreslagen lydelse

31 §

Har det projekt för vars genomförande inlösen sker inverkat på marknadsvärdet av den egendom som inlöses, ska ersättningen bestämmas enligt det marknadsvärde som egendomen hade haft utan nämnda inverkan. Vid beräkningen av ersättningen för föremål ska dock projektets allmänna inverkan på fastigheternas värde beaktas.

När en kommun med stöd av 99 eller 100 § i lagen om områdesanvändning inlöser fast egendom eller en ständig särskild rättighet för samhällsbyggande ska områdets värdestegring till följd av planeringen av markanvändningen beaktas vid bestämmandet av ersättningen.

32 §

Inlöses egendom som dess ägare huvudsakligen använder för sitt boende eller för utövande av sitt yrke, ska ersättning för föremål oberoende av föremålets marknadsvärde bestämmas åtminstone till ett så stort belopp som behövs för anskaffning i den inlösta egendomens ställe av egen bostad som tillgodoser motsvarande bostadsbehov eller av egendom som motsvarar den inlösta och erbjuder en likadan utkomst.

(upphävs)

Gällande lydelse

Medför inlösen eller det företag för vars genomförande inlösen sker bestående nytta för användningen av återstoden av en och samma persons egendom, skall nyttan skäligen jämkad och utan inskränkning i ersättningstagarens rätt till full ersättning avdragas från ersättning som bestämmas med stöd av 30—35 §.

Vad i 1 mom. är stadgat skall icke lända till efterrättelse, såframt avdrag av nyttan skulle inskränka i 33 § 3 mom. avsedd fordringsägares rätt till ersättning.

(fogas)

40 §

Sakägare kan avtala om ersättning.

Inlösningskommissionen skall fastställa avtalet, såvida icke den överenskomna ersättningen är uppenbart lägre än den som eljest borde bestämmas. Om avtalet icke skall fastställas, skall ersättningen bestämmas i enlighet med i denna lag stadgade grunder.

Vad i 2 mom. är stadgat skall icke lända till efterrättelse, såframt sakägarna, i enlighet med vad särskilt är stadgat, överenskommer om överlåtelse av egendom, som skall inlösas, till sökanden före utgången av den tid som enligt 73 § 1 mom. är förbehållen för avstående från inlösen.

42 §

För bestämmande av ersättning skall varje föremål för inlösen samt av inlösningshärflytande men och skada av olika slag ävensom nytta särskilt beskrivas och uppskattas med angivande av grunderna för uppskattningen. Varje egendom som inlöses skall uppskattas som en helhet. Dessutom skall verkställda regleringar av ägor och enskilda vägar samt åtgärder som bör vidtagas för avhjälpande av skador specificeras.

Föreslagen lydelse

38 a §

På en ersättning för föremål och en ersättning för men ska det bestämmas en 25 procents förhöjning.

40 §

Sakägarna kan avtala om ersättningen. Avtalet får inte kränka rätten för den som har föremålet för inlösen som säkerhet för en fordran.

Inlösningskommissionen ska fastställa avtalet. Om avtalet med beaktande av kravet i 1 mom. inte ska fastställas, ska ersättningen bestämmas i enlighet med de grunder som anges i denna lag.

42 §

För bestämmande av ersättning ska varje föremål för inlösen, men och skada särskilt specificeras och uppskattas med angivande av grunderna för uppskattningen. Om tillförlitlig utredning om föremålets värde eller menets eller skadans omfattning inte finns att tillgå utan oskäligen kostnader eller svårigheter, ska ersättningen bestämmas till ett minst lika stort belopp som full ersättning anses förutsätta.

För bestämmande av ersättning ska verkställda regleringar av ägor och enskilda vägar samt åtgärder som ska vidtas för avhjälpande av skador specificeras.

Gällande lydelse

Finner inlösningskommissionen på yrkande av sakägare eller eljest det nödigt, skall beskrivning och uppskattning ske även i fråga om föremål samt men, skada och nytta, beträffande vilka yrkande på att de skall inlösas eller beaktas icke bifalles.

På yrkande av sakägare skall meddelas till vilket belopp i 24 § avsedd ersättning för men skulle stiga, såframt det skulle bestämmas att sådan ersättning utgår.

43 §

Har vid förrättning verkställts i 23 § avsedd ägoreglering, samt även eljest när en del av egendom som tillhör en och samma person inlöses, kan ersättning, med undantag av skadestånd, med avvikelse från vad i 42 § 1 mom. är stadgat bestämmas så, att den utgår i en enda post och motsvarar skillnaden mellan egendomens värde före och efter inlösningen, såvida detta lämpligen kan ske med beaktande av stadgandena om ersättningsgrunderna och av andra omständigheter som påverkar uppskattningen. När ersättning bestämmas på sätt som här avses, skall vad i 36 § 2 mom. är stadgat äga motsvarande tillämpning.

När uppskattning sker på sätt som avses i 1 mom., skall stadgandena i 31 § tillämpas vid bestämmandet av egendomens värde före inlösningen.

Är egendomens i 1 mom. avsedda värde efter inlösningen till följd av ägoreglering större än före inlösningen, skall ägaren till den egendom som inlöses erlägga skillnaden, vilken skall användas till avkortning av den ersättning som sökanden enligt 25 § skall betala.

44 §

Egendom skall uppskattas sådan den är vid tidpunkten för avkunnandet av inlösningsbeslutet eller, om sökanden tidigare har förvärvat rätt till besittningstagande, sådan egendomen då var.

Ersättningen för egendom, som skall inlösas, bestämmas enligt värdet vid

Föreslagen lydelse

Finner inlösningskommissionen på yrkande av en sakägare eller i övrigt att det behövs, ska specificering och uppskattning ske även i fråga om föremål samt men och skada beträffande vilka yrkande på att de ska inlösas eller beaktas inte bifalls. På yrkande av en sakägare ska det meddelas till vilket belopp en i 24 § avsedd ersättning för men skulle stiga, om det bestämdes att sådan ersättning ska betalas.

(upphävs)

44 §

Egendom ska uppskattas enligt dess skick, omständigheterna och prisnivån vid den tidpunkt då inlösningsbeslutet meddelades. Har sökanden tidigare förvärvat rätt till besittningstagande, ska uppskattningen dock göras enligt tidpunkten för besittningstagandet.

Har den allmänna prisnivån stigit efter tidpunkten för förhandsbesittningstagandet,

Gällande lydelse

tidpunkten för avkunnandet av inlösningsbeslutet, såframt annat icke följer av stadgandena i denna lag.

46 §

I inlösningsbeslut skall varje sakägare tillkommande inlösningsersättning uppdelas på två poster:

1) ersättning för föremål och ersättning för men, *minskade med ovan i 36 § avsedd nytta; samt*

2) skadestånd.

Utöver vad i 1 mom. är stadgat skall vid uppdelningen av inlösningsersättningen beaktas de krav dess vidare behandling uppställer.

Föreslagen lydelse

ska utestående ersättning jämkas så att den motsvarar den stegrade prisnivån.

46 §

I ett inlösningsbeslut ska varje sakägare tillkommande inlösningsersättning uppdelas på två poster enligt följande:

1) ersättning för föremål och ersättning för men; samt

2) skadestånd.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. ska vid uppdelningen av inlösningsersättningen beaktas de krav dess vidare behandling uppställer.

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i denna lag tillämpas på inlösningsförrättningar som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag, om inlösningsbeslutet ännu inte har meddelats.

Om fullföljdsdomstolen upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag har tillämpats och återförvisar ärendet som helhet för ny behandling, ska ärendet behandlas och avgöras enligt bestämmelserna i denna lag.
—————

2.

Lag

om ändring av 13 kap. 11 § i vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i vattenlagen (587/2011) 13 kap. 11 § 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

13 kap.

Ersättningar

11 §

Föreslagen lydelse

13 kap.

Ersättningar

11 §

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Ersättningens belopp

Ersättningens belopp

När en sådan rätt beviljas där ett markområde som tillhör någon annan får lösas in, tas i varaktigt bruk eller ändras till vattenområde, ska förlust av förmån som avser marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. Förlust av förmån till följd av rätt att nyttja eller lösa in område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp ersätts dock enligt det som föreskrivs i 1 mom.

När en sådan rätt beviljas där ett markområde som tillhör någon annan får lösas in, tas i varaktigt bruk eller ändras till vattenområde, ska förlust av förmån som avser marken och på den befintliga byggnader, anläggningar och anordningar ersättas till en och en halv gång dess värde. Också nyttjanderätt till vattenkraft eller förlust av vattenkraft ska ersättas till en och en halv gång dess värde. *Till den del ersättningen ska bestämmas till en och en halv gång värdet betalas på ersättningen inte förhöjning i enlighet med 38 a § i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter.* Förlust av förmån till följd av rätt att nyttja eller lösa in område som behövs för dike, vattenledning, vattentäkt eller avlopp ersätts enligt det som föreskrivs i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 86 § i gruvlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gruvlagen (621/2011) 86 § 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

86 §

86 §

Fastighetsägares inlösningsyrkande

Fastighetsägares inlösningsyrkande

När inlösningsersättning bestäms för en sådan fastighet eller del av fastighet som löses

När inlösningsersättning bestäms för en sådan fastighet eller del av fastighet som

Gällande lydelse

in med stöd av 1 och 2 mom., ska ersättningen vara en och en halv gång värdet på inlösningsområdet.

Föreslagen lydelse

inlöses med stöd av 1 och 2 mom., ska ersättningen *bestämmas till en och en halv gång värdet på inlösningsområdet. Till den del ersättningen ska bestämmas till en och en halv gång värdet betalas på ersättningen inte förhöjning i enlighet med 38 a § i inlösningslagen.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 4 § i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019) 4 § 1 mom. enligt följande:

Gällande lydelse

4 §

Inlösningsersättning

För egendom som inlöses ska full ersättning bestämmas enligt egendomens högsta gängse pris. När ersättningarna fastställs iaktas i övrigt ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen.

Föreslagen lydelse

4 §

Inlösningsersättning

För egendom som inlöses ska full ersättning bestämmas enligt egendomens högsta gängse pris. När ersättningarna fastställs iaktas i övrigt ersättningsgrunderna enligt inlösningslagen, *med undantag för 38 a § i den lagen.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av 103 och 104 § i lagen om områdesanvändning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om områdesanvändning (132/1999) 103 och 104 § 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

103 §

Inlösningsförfarande och bestämmande av ersättning

Om inte något annat följer av vad som bestäms på andra ställen i denna lag, skall, när inlösning enligt denna lag verkställs eller när ersättning som baserar sig på överlåtelse eller begränsning av markanvändningen enligt denna lag bestäms, iakttas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977), nedan inlösningslagen.

104 §

Gatuområden för vilka ersättning betalas

I andra fall än sådana som avses i 1 mom. är kommunen skyldig att betala markägaren en ersättning för gatuområdet. Ersättningen bestäms med tillämpning av inlösningslagens bestämmelser om grunderna för ersättning, dock inte 36 §. Utan hinder av 1 mom. är kommunen skyldig att betala markägaren en ersättning för gatuområdet, om överlåtelse utan ersättning undantagsvis är uppenbart oskäligen med hänsyn till de sammantagna konsekvenserna för markägaren av överlåtelsen och av planen.

Föreslagen lydelse

103 §

Inlösningsförfarande och bestämmande av ersättning

Om inte något annat följer av vad som föreskrivs på andra ställen i denna lag, ska inlösningslagen iakttas när inlösning enligt denna lag verkställs eller när ersättning som baserar sig på överlåtelse eller begränsning av markanvändningen enligt denna lag bestäms. Inlösningslagens 38 a § tillämpas dock inte på inlösen som avses i 97 § i denna lag.

104 §

Gatuområden för vilka ersättning betalas

I andra fall än sådana som avses i 1 mom. är kommunen skyldig att betala markägaren en ersättning för gatuområdet. Ersättningen bestäms med tillämpning av inlösningslagens bestämmelser om grunderna för ersättning. Trots vad som föreskrivs i 1 mom. är kommunen skyldig att betala markägaren en ersättning för gatuområdet, om överlåtelse utan ersättning undantagsvis är uppenbart oskäligen med hänsyn till de sammantagna konsekvenserna för markägaren av överlåtelsen och av planen.

Denna lag träder i kraft den 20 .
