Tampereen kaupunki
Elinvoiman palvelualue
Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka
Kiinteistöjohtaja Virpi Ekholm

3.3.2025 TRE:3132/02.06.00/2024

Asia: HE 218/2024 vp

Asiantuntijalausunto hallituksen esitykseksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta koskevan lain muuttamiseksi

Eduskunnan talousvaliokunta on 25.2.2025 pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoamme.

Tampereen kaupunki kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa koskien hallituksen esitystä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja lausuu siitä seuraavaa:

Tampereen kaupungin maanhankinta

Kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu maapolitiikan harjoittaminen. Tampereen kaupunginvaltuuston hyväksymien asunto- ja maapolitiikan linjausten mukaan kaupunki lähtökohtaisesti hankkii asemakaavoittamattomat alueet omistukseensa ennen ensimmäisen asemakaavan laatimista. Vapaaehtoinen maanhankinta tehdään markkinaehtoisin hinnoin. Hankkimalla riittävästi kaavoitettavaa raakamaata keskeisiltä alueilta hyvissä ajoin ennen asemakaavoitusta, Tampereen kaupunki on voinut ylläpitää riittävää ja kohtuuhintaista tonttitarjontaa sekä kehittää yhdyskuntarakennettaan toivottuun suuntaan. Riittävällä tonttitarjonnalla vaikutetaan siihen, että myös asumisen kustannukset Tampereen kaltaisessa kasvukeskuksessa eivät kasva hallitsemattomasti ja siihen, että elinkeinotoimintaan tarkoitettuja liike- ja tuotantorakennusten tontteja sekä tontteja kaupungin ja hyvinvointialueen palvelurakentamiseen saadaan tarjolle riittävästi kaupungin elinvoimaa parantamaan. Tulevien kaavaprosessien ja niiden toteutuksen kannalta on tärkeää saada alueet kaupungin omistukseen riittävän ajoissa.

Keskimäärin vapaaehtoisilla kaupoilla on hankittu maa-alueita Tampereen kaupungille noin 70 ha/vuosi. Raakamaan hankinta on perustunut vapaaehtoisiin kauppoihin, jotka on

toteutettu markkinaehtoisin hinnoin. Viimeksi lunastuslupaan perustuvaa raakamaan lunastusmenettelyä on käytetty vuonna 1998. Maanhankinnan kustannukset ovat olleet vuosittain noin 5 miljoonaa euroa. Alueidenkäyttölain 13 luvun 96 § mukaista lunastusta on käytetty jossain määrin (5-10 kpl vuosittain) katualueiden ja yleisten alueiden hankintaan, jos kohtuullisin ehdoin ei ole päästy maanomistajan kanssa yksimielisyyteen luovutusehdoista tai kohteen omitussuhteet ovat olleet epäselvät.

Hallituksen esityksestä

Esitys sisältää viisi kohtaa, jotka yhtä lukuun ottamatta ovat hyvin perusteltuja ja vastaavat hallitusohjelman tavoitteisiin omaisuudensuojan parantamiseksi heikentämättä kuitenkaan kuntien maanhankinnan mahdollisuuksia.

Aiemmin Tampereen kaupungin oikeusministeriöllekin antaman lausunnon (TRE:3132/02.06.00/2024) mukaisesti 38 a §:än esitetty 25 % korotus kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle on kunnille ongelmallinen sekä talouden että elinvoiman näkökulmasta erityisesti kasvukeskuksissa.

Hallituksen perusteluissa esitetään korotuksen vaikutuksia vähäiseksi perustuen kuntien lunastusten vähäiseen määrään. Määrä on ollut vähäinen johtuen siitä, että kuntien maanhankinta perustuu lähes täysin vapaaehtoisiin kiinteistökauppoihin, jotka toteutetaan jo nykyisellään markkinaehtoisesti. Käytännössä lunastuskorvauksen automaattinen 25 %:n korotus jo valmiiksi markkinaehtoiseen hintaan tulisi lopettamaan kuntien tekemät vapaaehtoiset raakamaakaupat lähes kokonaan, koska maanomistaja saisi lunastuksen kautta aina 25 % vapaaehtoisella kaupalla saatavaa korvausta suuremman korvauksen sekä lisäksi asianhoitokulut ja korvaukselle koron, jota voi kertyä vuosia lainvoimaisten lunastus- ja korvauspäätösten viivästyessä.

Vapaaehtoisissa kaupoissa kunnan olisi suurella todennäköisyydellä maksettava vastaavasti tosiasiallista markkina-arvoa enemmän maanhankinnan toteutumiseksi vapaaehtoisella kaupalla lunastuksen sijaan. Tämänhetkisen käsityksen mukaan korotuksen siirtäminen vapaaehtoiseen kauppaan markkinahinnan päälle maksettavaksi ylihinnaksi muodostaisi riskin kielletystä valtiontuesta ja myyjälle ylihinnan takaisinperintäriskin. Mikäli valtiontukiriski olisikin mahdollista yksittäistapauksessa poistaa ja kunta maksaisi lunastuksen välttämiseksi ylihintaa, tästä muodostuisi uusi markkina-arvo, jota käytettäisiin taas seuraavissa kaupoissa markkinaehtoisena hintana. Näin syntyisi jatkuva merkittävä hinnankorotuskierre, jossa maanomistajan kannattaa aina odottaa muiden kauppoja, joissa markkina-arvoa on jo nostettu.

Kuntien maanhankinta myös hidastuisi olennaisesti, millä olisi vaikutusta rakentamiskelpoisten tonttien tarjonnan vähenemisen lisäksi sekä eheän että taloudellisesti ja ekologisesti kestävän yhdyskuntarakenteen suunnitteluun ja toteutukseen.

Kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle esitetty 25 %:n automaattinen korotus johtaa näkemyksemme mukaan siihen, että maanomistajan ei ole käytännössä lähes milloinkaan mielekästä myydä kiinteistöään vapaaehtoisella kaupalla kunnalle. Lunastustoimituksien määrä lisääntyisi ja lunastuspäätösten saaminen viivästyisi vuosilla. Tämä tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti Tampereen kaupungin maanhankintaa sekä maapolitiikan harjoittamista, hallitun sekä taloudellisesti ja ekologisesti kestävän yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja lähipalveluiden sekä liikennejärjestelmien kustannustehokasta toteuttamista.

Kaupungin omistuksessa olevan maan kaavoittaminen mahdollistaa aktiivisen maapolitiikan harjoittamisen, kun kaupunki voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän rakentamiskelpoisen tonttimaan tarjoamisen toteutettavaksi ja samalla huolehtia yhdyskuntarakentamisen sekä palvelurakentamisen investointien ajoituksesta kaupungin talouden kannalta kestävästi ja oikea-aikaisesti. Riittävällä tonttitarjonnalla palvelu-, tuotanto- liike- ja asuntorakentamiseen varmistetaan rakentamisen ja asumisen kustannuksia hillitsevä kilpailu, joka hyödyttää kaupungin elinvoimaa ja kaupunkilaisia.

Mikäli kaupungin mahdollisuuksia maan hankintaan vapaaehtoisin kaupoin heikennetään, seurauksena olisi kaavoituksen siirtyminen maankäyttösopimuksin tehtäväksi enenevässä määrin yksityisen tahon omistamille maille. Maankäyttösopimuksin voidaan kaavoittaa osa kaupunkien tarvitsemasta tonttivarannosta, mutta asemakaavoituksen volyymi tulisi todennäköisesti pienenemään nykyisestä. Vuosina 2022–2024 Tampereen kaupungin asemakaavoitusohjelman kohteiden rakennusoikeudesta 70 – 87 % sijoittui kaupungin omistamalle maalle. Yksityisen maanomistajan intresseissä ei ole esimerkiksi talouden korkeasuhdanteessa huolehtia siitä, että tontteja on tarjolla myös sosiaaliseen asuntotuotantoon. Myös yritystonttien tuotto on maanomistajalle heikompi kuin asumisen tonttien, mikä vaikuttaisi näiden toteutumiseen maankäyttösopimuksin. Tarjonnan väheneminen tai rakentamiseen tarjolle tulevan rakennusoikeuden ajallinen epävarmuus heikentäisi kaupungin elinvoimaa ja nostaisi todennäköisesti asumisen ja palveluiden järjestämisen kustannuksia. Samalla lisääntyisivät haasteet palveluiden oikea-aikaisesta tarjoamisesta kaupunkilaisille, kun asuinalueiden toteutumisen ennustaminen vaikeutuisi ja kaupungin oman tonttitarjonnan vähäinen määrä vähentäisi kilpailua mm. asuntorakentamisessa. Asuntopolitiikan harjoittaminen, yhdyskuntarakenteen sekä palveluiden toteutuksen ajoitus ja ohjaaminen kaupungin pitkäjänteisellä investointi- ja maapolitiikalla

estyisi, koska tonttien myyjänä tai vuokraajana olisi useimmiten yksityinen maanomistaja oman aikataulunsa ja myyntihalukkuutensa mukaan. Tästä näkökulmasta myös valmistelussa olevan alueiden käytön lainsäädännön uudistuksen vaikutukset tulisi tämän lakivalmistelun kokonaisarvioinnissa huomioida.

Yksityisen raakamaan kaavoittamisen merkittävä lisääminen kunnan oman maanhankinnan asemasta tuo merkittävää tehottomuutta kasvavan kaupungin rakennuspaikkojen järjestämiseen ja lähipalvelujen toteuttamiseen sekä mahdollisesti nostaa kunnan veroastetta. Lunastushinnan 25 %:n automaattinen korotus siirtyisi suoraan rakentamiskelpoisten tonttien ja niille rakennettavien asuntojen hintoihin, vuokriin ja vuosien kuluessa hinnankorotuskierre nostaisi niitä jatkuvasti. Nyt esitetyllä lunastuskorvauksen korotuksella on erittäin merkittävät, pysyvät ja haitalliset vaikutukset kuntien toimintaan, talouteen ja kilpailukykyyn.

Yhtenä perusteena lain muutokselle on esitetty, että lunastustoimituksien arviointi- ja korvausprosessiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Lunastustoimituksia suorittavana viranomaisena Maanmittauslaitos jatkuvasti kehittää korvausohjeistusta ja - menettelyä. Vaativat lunastustoimitukset keskitetään valtakunnallisesti asiantuntijoiden käsiteltäväksi parantaen näin korvausarvioinnin ammattitaitoa mikä puolestaan varmistaa täyden korvauksen periaatteen toteutumisen ja parantaa luovuttajien ja lunastajien oikeusturvaa.

Lopuksi

Lunastuskorvauksen systemaattisesta korottamisesta kuntien maanhankinnassa lunastuslain uudistuksen yhteydessä tulisi luopua kuntien vapaaehtoisen maanhankinnan turvaamiseksi. Lunastuskorvauksen korottamisen asemasta olisi perusteltua muuttaa verokohtelua maata kunnalle ja valtiolle luovutettaessa myyjälle nykyistäkin edullisemmaksi.

Luovutusvoiton verotuksen väliaikaiset poistot ovat toimineet erittäin hyvin Tampereen kaupungin maanhankinnassa. Verotuslainsäädännön muuttaminen siten, että kunnan ja valtion tarpeisiin tapahtuva maanluovutus olisi kokonaan vapaa luovutusvoiton verotuksesta, edistäisi kuntien maapolitiikan pitkäjänteistä harjoittamista merkittävästi.

Vapaaehtoisiin kauppoihin perustuva maanhankinta on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan kustannustehokkaita palveluja, asumisen kustannusten hillintää sekä kestävää kuntataloutta, kunnan suunnitelmallista kehittämistä ja kohtuullista, kilpailukykyistä veroastetta.

Pääasiassa kunnan omistaman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen asunto, maa- ja elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun palvelu-, tuotanto-, liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Kunta voi tällöin tontinluovutuksessaan myös varmistua alueiden rakentumisaikatauluista ja näin saada toteutettavat yhdyskunta- ja palvelurakentamisen investoinnit täysimääräisinä hyödynnetyiksi.