

Dnro: ARA-00.02.00-2018-9

Kunnille

RAPORTOINTIVELVOLLISUUS EU:LLE KUNNAN TONTIN LUOVUTTAMI- SESTA SOSIAALISEEN ASUNTOTUOTANTOON

KUNNAN TAKAUS ASUNTOTUOTANTOA VARTEN

Kunnan omistaman tontin luovuttaminen valtion tukemaan asuntotuotantoon

Kun kunta myy tai antaa vuokralle omistamansa tontin¹ valtion tukemaa ARA-tuotantoa varten alle markkinahinnan, hinnan erotus katsotaan kunnan maksamaksi valtiontueksi. Tällainen tuki voidaan katsoa EU-oikeudessa niin sanotuksi SGEI-tueksi. Kunnan on raportoitava tällaiset tuet vuosittain Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuselle (ARA) tästä vuodesta alkaen. Uusi raportointikäytäntö on osa EU:n ja jäsenvaltioiden välistä normaalia yhteydenpitoa, eikä sillä ole sisällöllistä vaikutusta kuntien aktiiviseen tontinluovutukseen. On tärkeää, että kunnat jatkossakin käyttävät koko asunto- ja maapolitiikan välineistöään kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi.

Kunnat ovat merkittävässä roolissa kohtuuhintaisen asumisen mahdollistajina ja edistäjinä alueellaan. Valtio tukee sosiaalista ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa myöntämällä tätä tarkoitusta varten otetuille lainoille korkotukea ja valtion takauksia sekä maksamalla hankkeille erilaisia käynnistys- ja investointiavustuksia. Jotta tämä niin sanottu ARA-asuntotuotanto täyttäisi kohtuuhintaisuuden vaatimuksen, myös asuntotuotantoon käytettävien tonttien luovutushintojen ja vuosivuokrien tulee olla määrältään kohtuullisia. Siksi asuntotuotantoa koskevien valtion tukien myöntämisestä vastaava viranomainen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, hyväksyy valtion tuen piiriin vain sellaisia asuntohankkeita, joihin liittyvät tonttikustannukset ovat kohtuulliset.

Kunnat ovat toteuttaneet rooliaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon mahdollistajina ja asumisen kohtuuhintaisuuden turvaajina muun muassa siten, että ne ovat luovuttaneet ARA-asuntotuotantoon huomattavan määrän tontteja ilman kilpailumenettelyä joko myymällä tai vuokraamalla tontit alle markkinapusteisen hinta- tai vuokratason. EU-oikeuden valtiontukisääntöjen ja toukokuussa 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain (410/2015) mukaan tämä on edelleen mahdollista, mutta EU-oikeus ja kuntalaki asettavat toiminnalle tiettyjä edellytyksiä. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan millään tavoin estä kuntien aktiivista tontinluovutusta sekä muiden asunto- ja maapolitiikan keinojen käyttämistä kohtuuhintaisen asumisen edistämiseksi.

ARA suosittelee, että kunnat toimivat seuraavalla tavalla luovuttaessaan tai antaessaan vuokralle tontteja sosiaaliseen asuntotuotantoon:

¹ Tontilla tarkoitetaan tässä kirjeessä yleisnimityksenä kiinteistöille, jotka voivat olla tontteja, tiloja, määräaloja, määräosia tai näiden yhdistelmiä.

- Alkaen vuodesta 2018 kunnat toimittavat ARAlle vuosittain aina seuraavan tammikuun loppuun mennessä edellisenä vuonna ARA-asuntotuotantoon luovuttamiensa tai vuokralle antamiensa tonttien osalta seuraavat tiedot:
 - tontin osoite ja kiinteistötunnus
 - tontin luovutuksensaaja tai vuokraaja
 - tontin luovutushinta tai vuosivuokra ja vuokra-aika sekä arvio markkinaehtoisesta luovutushinnasta tai vuosivuokrasta
 - ARA:ta haettava tukityyppi
 - tontin luovutusajankohta (kauppakirjan tai vuokrasopimuksen alikirjoitusajankohta)
- Tontin luovutusta tai vuokraamista koskevaan kauppakirjaan tai vuokrasopimukseen otetaan ehto, jonka mukaan tontille ei saa rakentaa muuta kuin ARA-asuntotuotantoa. Jos tontille tehdään myös muuta kuin ARA-tuotantoa, tämä ehto koskee vain sitä osaa tontista, joka on hinnoiteltu markkinahintaa alhaisemmalla ARA-hinnalla. Lisäksi kauppakirjaan tai vuokrasopimukseen on otettava maininta siitä, että tontin luovutus- tai vuokraushinta on markkinahintaa alhaisempi ja että tämä markkinaehtoisesta luovutushinnan tai -vuokran ja ARA-hinnan välinen erotus on korvausta yleistä taloudellista etua koskevan palvelun toteuttamisesta eli niin sanottua SGEI-tukea. Lisäksi kauppakirjassa tai vuokrasopimuksessa tulisi olla viittaus SGEI-tukia koskevaan komission päätökseen.

ARA laskee sille toimitettujen tietojen perusteella tontin luovutukseen tai vuokraamiseen liittyvän tuen määrän. Tukea on markkinaehtoisesta luovutus- tai vuokraushinnan ja toteutuneen luovutus- tai vuokraushinnan välinen erotus. Kun kyse on tontin vuokraamisesta, vuosivuokran pääoma-arvo laskeaan vuokrasopimuksen mukaisesta vuokrasta niin, että se on Helsingin osalta neljä prosenttia ja muualla maassa viisi prosenttia pääoma-arvosta.

ARA toimittaa saamansa aineiston ympäristöministeriölle ministeriön ja ARA:n keskenään sopimalla tavalla ja ajankohtana raportoitavaksi edelleen komissiolle. Tällä tavoin kuntien myöntämän tuen määrä saatetaan komission tietoon EU-oikeuden valtioneuvoston edellyttämällä tavalla.

Edellä todettu ilmoittamisvelvoite koskee tontteja, joille toteutetaan asunthanke seuraavilla ARA:n myöntämällä tuella:

- pitkät korkotukilainat, jotka hyväksytään vuokra-asuntolainojen ja asuminen oikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) nojalla
- lyhyet korkotukilainat, jotka hyväksytään vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain (574/2016) nojalla
- takauslainat, jotka hyväksytään vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston päätöksestä annetun lain (856/2008) nojalla

Taustaa raportointivelvollisuuteen liittyen

EU:n valtiontukisäännöt

EU-oikeuden valtiontukisääntöjen lähtökohtana on, että kaikki julkisista varoista taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille ja muille yhteisöille myönnettävät tuet ovat kiellettyjä, ellei tuelle ole olemassa jotain nimenomaista hyväksymisperustetta. Ilman tällaista hyväksymisperustetta myönnetty tuki on EU-oikeuden mukaan laitton, ja se voidaan periä korkoineen takaisin tuen saaneelta yritykseltä tai muulta yhteisöltä. Kuntien myöntämät tuet rinnastuvat EU-oikeuden kannalta valtion myöntämiin tukiin.²

Myös markkinahintaa halvemmalla hinnalla tapahtuva tontin luovuttaminen tai vuokralle antaminen katsotaan EU-oikeudessa valtiontueksi. Jos kunta luovuttaa tai vuokraa omistamansa tontin yritykselle tai muulle yhteisölle markkinahintaa matalammalla hinnalla, markkinahinnan ja luovutus- tai vuokraushinnan välistä erotusta on pidettävä kunnan tontin saajalle maksamana valtiontukena.³

ARA-tuet ovat SGEI-tukia

Yksi sellainen hyväksymisperuste, jonka nojalla julkisista varoista myönnetty tuki voi olla EU-oikeuden mukaista ja unionin sisämarkkinoille soveltuvaa, on se, että tuki on korvausta yrityksen tai muun yhteisön toteuttamasta yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta. Tämä niin sanottu SGEI-tuki (englanniksi services of general economic interest) on EU-oikeuden mukaista ja sisämarkkinoille soveltuvaa, jos se täyttää SGEI-tuelle komission päätöksessä⁴ asetetut vaatimukset. Kyseisessä päätöksessä muun muassa edellytetään, että yrityksen tai muun yhteisön saama tuki ei saa sisältää ylikompensaatiota, tukea koskevassa päätöksessä kerrotaan sen olevan SGEI-tukea ja viitataan komission päätökseen, tuen käyttöä valvotaan tehokkaasti ja tukimäärä raportoidaan komissiolle kahden vuoden välein jälkikäteen. ARAn myöntämät korkotuet ja avustukset sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat tällaisia SGEI-tukia ja ne täyttävät komission päätöksessä asetetut edellytykset.

Kuntalaki sallii alemman tonttihinnan sosiaaliseen asuntotuotantoon

Kuntalaissa säädetään kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Lain 130 §:n mukaan kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään 10 vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Jos kunta luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään 10 vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön

² Lisätietoa EU-oikeuden valtiontukisäännöistä ja tukien erilaisista hyväksymisperusteista löytyy esim. työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilta: <https://tem.fi/eu-n-valtiontukisaantely>

³ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01, erityisesti kappale 103, sekä kuntalain 130 § ja lain esityöt (HE 268/2014 vp, erityisesti sivut 42–44)

⁴ Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määristen soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU, EUVL L7/2012)

markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Kunta voi edelleen luovuttaa ja antaa vuokralle kaavatontteja markkinahintaa alemmalla hinnalla sosiaaliseen asuntorakentamiseen. Tällöin markkinahinnan ja tätä alemman kohtuullisen luovutus- tai vuokraushinnan välinen erotus voidaan lukea ARAn hyväksymään korkotukilainaan tai ARAn myöntämään valtion takaukseen liittyväksi SGEI-tueksi, jossa tuen myöntäjänä on ARAn sijasta kunta. Jos tällaista liitännäistä tukea myönnetään, on varmistuttava siitä, ettei tuki valu toimintatukena muuhun kuin sosiaaliseen asuntotuotantoon.⁵

Kohtuulliset enimmäistonttihinnat eli ARA-hinnat

ARA hyväksyy sosiaaliseen asuntotuotantoon tarkoitetun tontin kohtuullisen luovutus- tai vuokraushinnan eli niin sanotun ARA-hinnan. Helsingin, Tampereen ja Turun seuduilla ARA-tonttien hinnoittelua varten on määritetty enimmäistonttihinnat vyöhykkeittäin⁶. Vyöhykehinnoittelu tapahtuu yhteistyössä ARAn, Kuntaliiton, Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY), Uudenmaan liiton sekä asianomaisten kaupunkien ja kuntien kanssa. Tonttihakarttojen laadinnassa käytetään apuna muun muassa kuntien vapaarahoitteisten tonttien hintavyöhykkeitä sekä tilastoja toteutuneista kauppahinnoista. Jos alueelle ei ole vahvistettu enimmäistonttihinnoista, ARA päättää kohtuullisen tonttihinnan tapauskohtaisesti ottaen huomioon alueen yleisen hintatason, tontin perustamisolosuhteet, tonttia sitovat kaavamääräykset sekä tontin sijainnin suhteissa palveluihin ja julkiseen liikenneverkkoon.

ARAlta ennakkoratkaisu kohtuullisesta tonttihinnoista

Kunnat sekä muut maanomistajat ja rakennushankkeeseen ryhtyvät voivat 1.7.2018 voimaan tulleen lakimuutoksen⁷ myötä hakea ARAlta ennakkoratkaisua siitä, minkä suuruisia luovutus- tai vuokraushintaa se pitää kyseessä olevan tontin osalta kohtuullisena ja joka voidaan hyväksyä osaksi ARAn tukemia kohteen hyväksytyjä rakentamiskustannuksia. Ennakkoratkaisua voi hakea, jos tontille aiotaan rakentaa pitkän korkotukilainan mukainen kohde eli vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa tarkoitettu vuokra- tai asumisoikeustalo.

Jos tontille aiotaan rakentaa asuntokohde lyhyellä korkotukilainalla (vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettu laki) tai takauslainalla (vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtiontakauksesta annettu laki), osana hankkeen rakentamiskustannuksia hyväksyttävät tonttikustannukset voivat olla edellä mainittuja ARAn vahvistamia enimmäistonttihinnoista korkeammat. Tällöinkin tonttihinnoista on oltava kohtuullinen ja sen tulee yhdessä rakentamiskustannusten (lainoitettavan hankinta-arvon) kanssa johtaa asukkaiden vuokranmaksukyky huomioon ottaen kohtuulliseen vuokraan.

⁵ HE 268/2014 vp, sivut 232–233

⁶ Tonttihakartat löytyvät osoitteesta http://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Tonttihinnot

⁷ Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 10 a § (lakimuutos 470/2018, HE 12/2018 vp)

Kunnan myöntämä takaus asuntotuotantoa varten

*Kunnat voivat jatkossakin myöntää takauksia kohtuuhintaiseen ja sosiaali-
seen asuntotuotantoon muillekin kuin kuntakonserniin kuuluville yrityksille ja
muille yhteisöille. Tällöin on kuitenkin varmistuttava siitä, että takaus täyttää
SGEI-tuelle asetetut sekä kuntalaista johtuvat vaatimukset.*

Edellä kuvatut EU-oikeuden valtiontukisäännöt koskevat myös muussa muo-
dossa myönnettyjä tukia. Siten myös esimerkiksi kuntien myöntämät takauk-
set yrityksille tai muille yhteisöille ovat EU-oikeuden mukaan valtiontukia.
Komission antamassa niin sanotussa takaustiedonannossa⁸ kuitenkin tode-
taan, että takausta ei pidetä EU-oikeudessa valtiontukena, jos lainanottaja ei
ole taloudellisissa vaikeuksissa, takauksen laajuus voidaan myöntämishetkel-
lä mitata asianmukaisesti, takaus ei kata enempää kuin 80 prosenttia laina-
saamisen määrästä ja takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta.
Elleivät nämä edellytykset täyty, kyseessä on lähtökohtaisesti valtiontuki. Tuki
voi kuitenkin olla EU-oikeuden mukainen ja sisämarkkinoille soveltuva, jos sil-
le on hyväksyttävä peruste, esimerkiksi jos takaus myönnetään yleistä talou-
dellista etua koskevan palvelun toteuttamiseen eli kyse on SGEI-tuesta.

Kunnan tuki ja ARA-tuki eri asioita

Takauksen myöntävän kunnan on varmistuttava siitä, että takaus täyttää
EU:n valtiontukisääntöjen vaatimukset. Kunnan myöntämät takaukset ovat eri
asia kuin ARA:n myöntämät tuet, myös siinä tapauksessa, että takaus kohdis-
tuu sellaiseen yritykseen tai yhteisöön, joka saa myös ARA:n tukea ja joka on
ARA:n tuen saamiselle ja asuntojen käytölle säädettyjen vaatimusten alainen.

Kunta voi myöntää SGEI-muotoisen takauksen myös muille kuin kuntakon- serniin kuuluville yhteisöille

Kuntalain 129 §:ssä säädetään kuntien myöntämiä takauksia koskevista edel-
lytyksistä. Pykälän mukaan kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden
kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta si-
toumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien
tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Vuokra-asuntoja omistavat
yritykset ja yhteisöt toimivat käytännössä aina kilpailutilanteessa markkinoilla.
Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se liittyy yhtei-
sölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen eli yleistä taloudellista etua
koskevan palvelun toteuttamiseen. Toisin sanoen kunta voi jatkossakin myön-
tää takauksia myös muille kuin kuntakonserniin kuuluville tai kunnan mää-
räysvallassa oleville yhteisöille, jos takaus myönnetään SGEI-tukena.

Erilaisia takaukseen liittyviä tilanteita

Jos takauksen myöntäjänä on kunta ja takaus on ehdoiltaan sellainen, että si-
tä on komission takaustiedonannon mukaan pidettävä valtiontukena, kysee-
seen voi tulla kolmenlaisia tilanteita:

⁸ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin ta-
kauksina (2008/C155/02)

1) Takauksen kohteena ARA-tuetut asunnot

Jos takauksen kohteena olevan yrityksen tai muun yhteisön asunnot ovat saaneet ARAn tukea ja yrityksen tai yhteisön toiminta ja asunnot ovat siten ARA-sääntelyn alaista, SGEI-tuelle asetetut vaatimukset täyttyvät ARA-sääntelyn vuoksi. Tällöin kyseiselle yritykselle tai yhteisölle myönnettävä kunnan takaus voidaan lukea kunnan myöntämäksi SGEI-tueksi. Tämä edellyttää kuitenkin kahta asiaa:

- Takauspääöksessä on oltava viittaus edellä mainittuun komission SGEI-päätökseen ja toteamus, että takaus on SGEI-tukea.
- Takauksen sisältämä tuki on raportoitava komissiolle; helpoiten tämä käy, jos kunta ilmoittaa ARAlle takauksesta, jotta ARA voi välittää tiedon siitä ympäristöministeriön kautta komissiolle joka toinen vuosi tehtävän jälkikäteisraportoinnin yhteydessä.

2) Takauksen kohteena muu kohtuuhintainen asuntotuotanto

Jos kunnan takaus annetaan sellaiselle yritykselle tai muulle yhteisölle, jonka omistamat asunnot eivät (enää) ole ARA-sääntelyn eli ARA-tukeen liittyvien käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia, SGEI-tuelle asetetut ehdot eivät lähtökohtaisesti täyty.

Kunta voi kuitenkin itse kuntalain 131 §:n mukaisesti asettaa takauksen saavalle yritykselle tai muulle yhteisölle kohtuuhintaista sosiaalista asuntotuotantoa koskevan julkisen palveluvuorituksen. Tämä tapahtuu määrittämällä takauksella tuettava toiminta yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi.⁹ Tällöin takauksen muodossa myönnettävä tuki voidaan katsoa SGEI-tueksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että kunta varmistaa takauspääöksen yhteydessä tai muuten, että takauksen kohteena olevan yrityksen tai muun yhteisön toiminta täyttää komission SGEI-päätöksessä asetetut vaatimukset. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että takauspääöksessä edellytetään takauksen saajan noudattavan omistamiensa asuntojen käytössä ja luovutuksessa ARA-tuen ehtoja (muun muassa asukkaiden valinta sosiaalisin perustein ja omakustannusperusteinen vuokranmääritys). Lisäksi takauspääöksessä on tällöin viitattava komission SGEI-päätökseen ja kunnan on huolehdittava takauksen sisältämän tuen raportoinnista komissiolle esimerkiksi ARAn välityksellä. Tällöin SGEI-tuen vaatimukset täyttyvät ja takausta voidaan pitää kunnan myöntämänä SGEI-tukena.¹⁰

3) Takauksen kohteena vapaarahoitteinen asuntotuotanto

Jos kunta haluaa myöntää takauksen normaalia, vapaarahoitteista asuntotuotantoa harjoittavalle yritykselle tai muulle yhteisölle, takausta myönnettäessä on otettava huomioon sekä EU-oikeuden valtioneuvostokäytäntöistä että kuntalais- ta johtuvat rajoitukset. Valtioneuvostokäytäntöjen kannalta takaus on hyväksyttävä

⁹ Palveluvuorituksen antaminen sosiaaliseen asuntotuotantoon takauksen muodossa on mainittu kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp, sivu 231)

¹⁰ Palveluvuorituksen antamismenettelystä on säädetty tarkemmin kuntalain 131 §:ssä ja sitä koskevissa lain esitöissä (HE 268/2014 vp, sivut 234–236)

esimerkiksi silloin, kun takaus myönnetään sellaisessa komission takaustiedonannossa kuvatussa muodossa, että takausta ei pidetä EU-oikeuden mukaan lainkaan valtiontukena¹¹. Kuntalain 129 § puolestaan sallii takauksen myöntämisen *vain sellaisille yrityksille ja muille yhteisöille, jotka kuuluvat kuntakonserniin tai ovat kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa*.

Yhteistyöterveisin,

Hannu Rossilahti
Ylijohtaja

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA

Timo Reina
Varatoimitusjohtaja

Suomen Kuntaliitto

¹¹ Ks. työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema Opas de minimis -tuista (TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016, <https://tem.fi/vahamerkityksinen-tuki-eli-de-minimis-tuki>). Muihin valtiontuen hyväksymispe-
rusteisiin voi tutustua esim. työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla, ks. alaviite 2