

Kh 2.9.2013

Kaupunginlakimies Jouko Aarnio 22.8.2013.

1. Valtuustoaloitteen sisältö

18.2.2013 on tehty valtuustoaloite irtaantumiseksi Rantaväylän pitkä tunneli-hankkeesta. Siinä vaaditaan asian tuomista valtuuston käsittelyyn siten, että sopimukset voidaan irtisanoa ilman sanktioita ennen ns. toteutusvaiheen alkamista. Tämä ei ole mahdollista jäljempänä kuvatun perusteella.

2. Tehdyt päätökset ja sopimukset

Rantaväylän tunnelista on päätetty kaupunginvaltuustossa 26.11.2008 § 327. Valtuusto hyväksyi Tampereen kaupungin ja Suomen valtion välisen sopimuksen äänin 54 JAA-ääntä, 8 EI-ääntä ja viisi tyhjää.

Lisäksi valtuusto hyväksyi yksimielisesti toivomusponnen:

”Tampereen kaupunginvaltuusto edellyttää seuraamaan kustannuskehitystä tunneli-hankkeen eri rakennusvaiheissa ja raportoimaan mahdollisista merkittävistä poikkeamista kaupunginhallitukselle.”

Päätös on tullut lainvoimaiseksi, koska korkein hallinto-oikeus (jäljempänä KHO) on 19.12.2011 hylännyt asiasta tehdyt valitukset.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Tampereen kaupungin välillä on 18.12.2008 allekirjoitettu sopimus Rantaväylän tunnelin rakentamisesta. Tätä sopimusta on täsmennetty kaupunginvaltuuston 14.5.2012 § 86 hyväksymällä ja 27.6.2012 allekirjoitetulla sopimuksella hankkeen ” Vt 12 Tampereen tunneli” toteuttamisesta, yhteistyöstä ja rahoitusjärjestelyistä (jäljempänä Allianssisopimus).

3. Sopimuksessa mainittu mahdollisuus irtisanomiseen

Sopimusten mukaan Valtion ja kaupungin yksi keskeinen edellytys Tampereen tunneli-hankkeelle on, että tiesuunnitelmassa esitettyä 185 miljoonan euron kustannusarviota ei ylitetä. Allianssisopimuksessa on kohta 6 sopimuksen irtisanominen, jonka mukaan sopijapuolilla on oikeus vetäytyä hankkeesta irtisanomalla sopimus ennen toteutusvaiheen allianssisopimuksen allekirjoittamista, mikäli kehitysvaiheen aikana ilmenee, että allianssin kehitysvaiheen tuloksena ei saavuteta sopimuspuolten kannalta hyväksyttävää tulosta tai että kustannusennuste 185 milj. euroa (alv 0%) ylittyy.

Kehitysvaiheen tulos on, että irtisanomisedellytyksiä ei ole olemassa. Allianssin johtoryhmä on 27.6.2013 hyväksynyt rakentamisen mahdollistavan hankesuunnitelman ja hyväksynyt tunnelihankkeen tavoitehinnaksi noin 180 miljoonaa euroa. Liikenneviraston lausunnossa Tampereen kaupungille 7.8.2013 on todettu kehitysvaiheen aikana saavutetun teknisesti ja taloudellisesti hankkeen tavoitteiden mukainen ratkaisu.

4. Konsernihallinnon esittämä kanta sopimusten sitovuuteen

Pormestari Niemisen lehdistölle järjestämässä Rantaväylä-infossa 19.10.2012 on kerrottu, että Tampereen kaupunki kunnioittaa valtion kanssa tehtyjä sopimuksia ja tulee toimimaan niiden mukaan ja että kaupunginvaltuusto käsittelee asiaa vain siinä tapauksessa, että lopullinen kustannusarvio ylittää tavoitebudjetin 185 miljoonaa euroa.

Kaupunginvaltuusto on 10.10.2011 § 220 hyväksynyt Rantaväylän tunnelia koskevan asemakaavan nro 8156. Tällä maanalaisella asemakaavalla muodostuu maanalaisen kalliotunnelin maantiealuetta. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 14.12.2012 hylännyt asemakaavan hyväksymistä koskevat valitukset. Asia on parhaillaan KHO:n ratkaistavana. Mikäli KHO hylkää valitukset, rakennustyöt voidaan aloittaa heti.

5. Kysymys lainvoimaisen päätöksen muuttamisesta tai peruuttamisesta

Julkisuudessa on keskusteltu siitä, voiko kunnan viranomainen muuttaa tai peruuttaa tekemänsä päätöksen. Kysymykseen on oikeuskirjallisuudessa etsitty vastausta prosessioikeudellisesta oikeusvoimaopista. Myös hallinto-oikeudessa lähtökohdaksi on omaksettua päätöksen pysyvyys: päätöstä ei saa muuttaa tai peruuttaa ilman tähän nimen-

omaan oikeuttavaa säännöstä. Oikeusvoimaopin perusteluna viitataan luottamuksen-suojaperiaatteeseen.

Teoksessa Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet todetaan seuraavaa: ”Luottamuksensuojaperiaate merkitsee, että viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin mahdollisesti sisältyviä sitoumuksia tai lupauksia. Jos viranomaisen päätöksenteossa laiminlyö tämän velvollisuuden, päätös on valituksen johdosta kumottavissa sillä perusteella, että luottamuksensuojaperiaatetta on loukattu.”

Luottamuksensuojaperiaate merkitsee, että viranomaisella on velvollisuus noudattaa päätöksiä ja niihin liittyviä sitoumuksia. Lisäksi oikeusvarmuus edellyttää, että lainvoimaisiin hallintopäätöksiin ei puututa.

Teoksessa Harjula-Prättälä, Kuntalaki-taustat ja tulkinnat todetaan: ”Oikeusvoima ei koske kunnan tekemiä yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Sopimuksen sitovuus määräytyy oikeustoimilain ja yksityisoikeudellisten periaatteiden nojalla.”

Kunnan viranomaisen ei ilman haitallisia seuraamuksia voi päättää yksipuolisesti kuntaa sitovan sopimuksen muuttamisesta, vaan kunta voi joutua yksityisoikeudellisella perusteella korvausvastuuseen. Kirjallisuudessa on viitattu mm. ratkaisuun KHO 11.9.1995 T 3499. Siinä valtuusto perui takauspäätöksen. Takaussitoumusta ei oltu allekirjoitettu. KHO:n mukaan valtuuston päätöksellä ei vielä oltu perustettu sellaista oikeutta, joka olisi esteenä muuttaa tai peruuttaa päätöstä.

Teoksessa Hannus-Hallberg, Kuntalaki on esitetty seuraavaa:

- ”Niin kauan kuin päätöksen nojalla ei ole tehty siinä tarkoitettua oikeustointa, esim. allekirjoitettu julkisen kaupanvahvistajan läsnä ollessa kiinteän omaisuuden kauppakirjaa, päätös voidaan peruuttaa tai sitä voidaan muuttaa.”

- ”Sen jälkeen kun päätös on käynyt kunntaa sitovaksi, on myöhäistä muuttaa tai peruuttaa päätöstä, mikäli tästä ei voida toisen osapuolen kanssa sopia.”

Rantatunneliasiaissa lainvoimaiseen päätökseen perustuvat sopimukset on allekirjoitettu eikä niitä voi irtisanoa ilman sopimuksen mukaista irtisanomisoikeutta. Edellä kuvattun oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaan kunta ei voi yksipuolisesti sopimusta muuttaa.

6. Rantatunnelihankkeeseen liittyvät useat sopimukset

Kaupunki ei voi irtautua sopimuksista yksipuolisella ilmoituksella. Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut, että lähtökohta on, että molemmat osapuolet noudattavat tehtyjä sopimuksia. Kaupunki on sitoutunut hankkeeseen sopimuksin, joiden rikkomisesta seuraa sopimusoikeudelliset seuraamukset. Tämän johdosta kaupunkiin voi kohdistua tuolloin huomattavat korvausvaatimukset.

Suomen valtion lisäksi sopimuksia on tehty yksityisten tahojen kanssa liittyen maanvaihtoihin ja kaavoitukseen. Kaupunki on mm. pyytänyt vakuudet sopimusten täyttämisen vakuudeksi kaavoitusasian sopijapuolilta.

7. Mahdollisista seuraamuksista, jos yksipuolisesti päätetään sopimuksesta irtautumisesta/sopimuksen muuttamisesta

Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen perusteella mahdollinen hankkeen peruuttamispäätös on todennäköisesti hallinto-oikeudellisten periaatteiden vastainen ja siten kumottavissa, koska tunnelihanke perustuu useisiin valtuuston lainvoimaisiin päätöksiin ja niiden perusteella tehtyihin sopimuksiin.

Sopimusoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna sopimuksesta irtautuminen edellyttää perustetta. Mikäli kaupunki haluaa yksipuolisesti irtautua sopimuksesta, sen tulee pystyä osoittamaan sopimuksen mukainen irtisanomisperuste, koska perusteeton sopimuksen irtisanominen on sopimusrikkomus. Mikäli hanke nykyisen valtuuston päätöksellä peruutettaisiin vastoin toisen sopijapuolen näkemystä ja ilman sopimuksen mukaista irtisanomisperustetta, kyse on kaupungin sopimusrikkomuksesta.

Hankkeen peruuttamisesta voi seurata kaupungille sopimusperusteinen vahingonkorvausvelvollisuus ja/tai muu haitallinen seuraamus, kuten Suomen Kuntaliiton lausunnosta käy ilmi.”

Tilajaapäällikkö Risto Laaksonen 28.8.2013:

”Tarkastelun rajaus

Irtautumista Rantaväylän tunnelihankkeesta voidaan tarkastella juridisena kysymyksenä, arvioiden, onko saavutettu asetetut tavoitteet tai keskittyen päätöksellä oleviin seurauksiin kaupungin kehittämisen näkökulmasta. Keskityn tässä kahteen viimeksi mainittuun.

Tunneliratkaisusta luopumisen välittömiä seurauksia kaupunkisuunnitteluun

Rantaväylän tunnelin toteutuminen tehtyjen sopimusten mukaisesti on ollut lähtökohta sekä maankäytön että liikenteen suunnittelulle. Kaavoituksen osalta se on vaikuttanut etenkin Ranta-Tampellan, Santalahden ja Ratapihankadun alueiden asemakaavojen valmisteluun. Tunnelihankkeesta irtautuminen vaikuttaa välittömästi ko. kaavojen toteutumiseen.

Ranta-Tampella

Ranta-Tampellan osalta asia on jokseenkin yksikäsitteinen. Parhaillaan KHO:ssa käsiteltävänä olevan asemakaavan toteuttaminen perustuu nykyisen tien rakentamiseen tunneliin. Siitä luopuminen edellyttää asemakaavan laatimista kokonaan alusta lähtien uudelleen. Tällöin alueen rakentamisen käynnistyminen siirtyy vähintäänkin noin kymmenellä vuodella, koska myös tiesuunnittelu kaikkine vaiheineen joudutaan aloittamaan uudestaan. Konkreettisenä vaikutuksena on tietenkin myös uuden suunnittelun edellyttämät merkittävät kustannukset.

Santalahden alue

Santalahden asemakaavan valmistelussa tavoitteena on saada tämän vuoden 2013 syksyllä asemakaavaehdotus nähtäville. Asemakaavan laatimisen liikenteellisenä lähtökohdiana on ollut Rantaväylän tunneliratkaisu ja siihen liittyvä Santalahden eritasoliittymä. Mikäli päädytään johonkin muuhun ratkaisuun, tulee seuraavia näkökohtia ottaa huomioon.

Rantaväylän kapasiteettitarkastelun mukaan väylän kapasiteetti täyttyy vuoden 2020 tienoilla. Tässä vaiheessa viimeistään tulee eteen Santalahden sekä Simppoonkadun valoliittymien korvaaminen eritasoliittymällä, mikä on ollut Liikenneviraston lähtökohdiana asemakaavalle. Santalahden asemakaavan toteuttaminen on arvioitu mahdolliseksi aloittaa, jos asemakaava on saanut lainvoiman vuonna 2017, jolloin siis toteuttaminen voi käynnistyä tukeutuen alkuvaiheessa nykyisiin liittyisiin, mikäli tunnelista ja siihen liittyvästä Santalahden eritasoliittymästä on luovuttu.

Santalahden alueen toteuttamisen kannalta on välttämätöntä siirtää nykyinen 110 kV voimalinja vähintään 40 metriin päähän nykyisistä ja tulevista asuinrakennuksista tai asentaa maakaapeliin. Myös maakaasuputki täytyy uusiksi sen liian ohuen putkiseinämän paksuuden vuoksi. Nämä johtosiirrot liittyvät osiltaan myös Rantaväylän tunneliratkaisuun, jolloin siinä valtio ja kaupunki osallistuvat allianssisopimuksen mukaisesti linjojen uusimiskustannuksiin. Muussa tapauksessa ko. kustannukset täytyy ohjata suoraan Santalahden kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Mikäli tunneli ei toteudu, joudutaan eritasoliittymä suunnittelemaan uudelleen, mutta se ei edellytä Santalahden asemakaavan muuttamista. Lienee realismia olettaa, että kaupungin kustannusvastuu liittymän uudelleen suunnittelussa ja toteutuksessa on suurempi kuin nykyisessä sopimuksessa.

Tunnelin toteutuminen v. 2017 ajoittuisi erinomaisesti Santalahden kannalta, koska Rantaväylän parannustyö olisi tehty, kun Santalahden uusi asuntoalue alkaa rakentua. Uusilla asukkailla olisi uudet yhteydet rantaan ja sujuvat väylät kaupungin eri puolille heti käytettävissä. Väyläratkaisujen rakentaminen ei kuormittaisi tulevia uusia asukkaita.

Ratapihankadun suunnittelu

Ratapihankadun kytkeminen Rantaväylään edellyttää eritasoliittymän toteuttamista myös muissa kuin tunneliratkaisussa. Ratapihankadun tuleva rooli liikenneverkossa on

lähinnä palvelulla sen varten jo sijoittunutta ja tulevaisuudessa sijoittuvaa maankäyttöä.

Rantaväylän ja Ratapihankadun liittymäalue ns. PMK:n kiinteistölle saakka on ratkaistu eri asemaakaavassa kuin Ratapihankatu sitä ympäröivine maankäyttöineen siitä etelään. Myös tässä tapauksessa muun kuin pitkän tunnelin vaihtoehdon valinta johtaa uuteen suunnitteluun kadun pohjoisosan ja eritasoliittymän osalta, mistä aiheutuu kustannuksia ja myös toteuttaminen siirtyy useilla vuosilla. Voitaneen kuitenkin olettaa, että jo suunniteltu maankäyttö Ratapihankadun eteläosassa (mm. kansi ja keskusareena) voi toteutua. Itsenäisyydenkadun pohjoispuolella eritasoliittymään liittyvä epävarmuus voi vaikuttaa maankäytön toteutumiseen, mutta näiltäkin osin vaikutukset eivät liene merkittäviä, koska alue on kuitenkin erittäin vetovoimainen.

Keskustan liikenneverkkosuunnittelu

Tampereen keskustan liikenneverkon suunnittelu mm. ns. **TAKLI-suunnitelma on perustunut Rantaväylän tunneliin.** Sen toteuttamisen on oletettu keventävän liikenteen kuormitusta etenkin keskustakannaksen itä-länsisuuntaisella katuverkolla mm. Hämeenkadulla, Pispalan valtatiellä ja Tampereen valtatiellä. Tämän on katsottu mahdollistavan keskustan katuverkon rauhoittamista kävelyille, pyöräilylle ja joukkoliikenteelle. Karkeasti arvioiden on esimerkiksi todettu, että Hämeenkadun rauhoittaminen siirtäisi Rantaväylälle n. 10 000 ajoneuvoa/vrk tai suunniteltu raitiovaunuliikenteen sijoittaminen Pispalan valtatielle edellyttää, että merkittävä osa sen n. 15 000 ajoneuvoa/vrk siirtyy vaihtoehtoisille väylille esimerkiksi Rantaväylälle tai läntiselle ohikulkutielle.

Mikäli Rantaväylän suhteen päädytään vaihtoehtoiseen ratkaisuun, jonka liikenteenvälityskyky merkittävästi poikkeaa suunnitellusta, joudutaan laadittuja suunnitelmia tarkastelemaan uudelleen.

Lopuksi

Rantaväylä on osa valtion valtatieä 12. Tällöin kaikki väylään liittyvä suunnittelu tapahtuu yhteistyössä lähinnä ELY-liikenneyksikön kanssa. Valtion rooli on katsoa tien toimivuutta valtion tieverkon suhteen.

Tien kehittäminen edellyttää myös sopimista siitä, millä ehdoilla ja etenkin millä kustannusjaolla eri osapuolet osallistuvat toimenpiteisiin. Mikäli jo tehdyistä sopimuksista irtisanoudutaan ja halutaan käynnistää työ uusista lähtökohdista sekä päätyä uusiin ratkaisuihin, edessä on kaikkien esillä olleiden vaihtoehtojen osalta erittäin pitkä suunnitteluprosessi.

Myös uusien sopimusten valmistelu ja hyväksyminen vaatii paljon valmistelua. Hankkeita pitäisi pystyä saamaan liikennepoliittisten selontekojen kautta uudelleen valtion talararvioon. On ennen aikaista lähteä arvioimaan mahdollista osapuolten tulevaa kustannusjakoa, mutta erittäin suuri epävarmuus liittyy siihen, päästäänkö kaupungin kannalta nykyisiä sopimuksia vastaavaan ratkaisuun ottaen huomioon valtion tarpeet ja tulevaisuuden rahoituskehyksiin liittyvät mahdollisuudet.

Kun kaupunkia tulee jatkuvasti kehittää, on ilmeistä, että luopuminen pitkän tunnelin mukaisesta kokonaisratkaisusta johtaisi tulevaisuudessa yksittäisten maankäyttöratkaisujen yhteydessä liikenneverkon parantamiseen yksittäisin toimenpitein. **Kun tarve näissä tapauksissa johtuu kaupungin maankäytön kehittämisestä,** valtion saaminen mukaan kustannuksiin on todennäköisesti erittäin vaikeaa.

Erityisesti rakennusalan työttömyystilanne on tällä hetkellä seudullamme erittäin vaikea ja tulee vielä talvea kohtaan edelleen pahenemaan, jolloin työttömyys ylittänee 25 % työvoimasta. Tunnelityö alkaa siis rakennusalan kannalta sopivalla hetkellä. **Mutta suuren lousintatyömaan käynnistyminen merkinnee lisätilauksia myös Tampereen konepajateollisuuteen. Rantaväylän tunnelin työllisyysvaikutukseksi on arvioitu n. 11 000 henkilötyövuotta** ja työt voivat pitkän tunnelin vaihtoehdossa käynnistyä välittömästi, kun päätökset ovat saaneet lainvoiman. Kaikki muut vaihtoehdot merkitsevät työllisyysvaikutusten siirtymistä pitkälle tulevaisuuteen.

Julkisuudessa on nostettu merkittäväksi ongelmaksi vierastyövoiman mahdollinen käyttö nimenomaan tässä hankkeessa. Työvoiman vapaa liikkuvuus on EU:n periaatteiden ja sääntöjen mukaista, mutta on syytä todeta, että asiantuntija-arvion mukaan **vierastyö-**

läisten osuus infrahankkeiden toteuttamisessa maassamme on vain 3-5 % (Rantaväylän vaihtoehtoselvitys 2013).”

Kehityspäällikkö-controller Reijo Väliharju:

”Tampereen kaupunki on osallistunut Rantaväylän tunnelin toteuttamiseen liittyvien tiesuunnitelmien laadintaan sekä allianssivaiheen kilpailutukseen noin 2 miljoonan euron investointisuunnittelukustannuksella. Lisäksi allianssivaiheen suunnittelun investointikustannukset ovat tilauksen mukaan noin 6,5 miljoonaa euroa. Liikenneviraston lausunnon mukaan, jos kaupunki vetäytyy sopimuksesta, valtio ei tule osallistumaan näihin allianssivaiheen kustannuksiin. Jos kaupunki luopuu Rantaväylän tunnelin toteuttamisesta, niin kaupunki joutuu alaskirjaamaan tunneliin jo tehdyt yhteensä noin 8,5 miljoonan euron suunnittelukustannukset. Tämä tulee heikentämään kaupungin taloudellista tulosta kirjausvuonna tällä summalla.”

Päätösehdotus. Pormestari Ikonen:

Kaupunginhallitus päättää

esittää valtuuston päätettäväksi,

että Pekka Salmen ym. valtuustoaloite ja siihen annettu vastaus merkitään tiedoksi ja

että aloite ei aiheuta enempää toimenpiteitä.

Ilmoitus

Salmi Pekka, Kankaala Kari, Laaksonen Risto, Tenhunen Tero, Väliharju Reijo

Liitteet

valtuustoaloite

Sopimus rakentamiseen liittyvistä toimenpiteistä valtatie 12 parantamiseksi rakentamalla Rantaväylän tunneli, Paasikiventien joukkoliikennekaistat sekä Santalahden ja Naistenlahden eritasoliittymät 18.12.2008

Sopimus hankkeen ” Vt 12 Tampereen tunneli” toteuttamisesta, yhteistyöstä ja rahoitusjärjestelyistä 27.6.2012

Pormestari Anna-Kaisa Ikonen kirje 7.6.2013

Liikenneviraston vastaus 7.8.2013

Suomen Kuntaliiton lausunto 26.8.2013

Oheismateriaali

Kaupunginvaltuuston päätös 26.11.2008 § 327

Kaupunginvaltuuston päätös 14.5.2012 § 86