

Tampereella, Turussa ja Oulussa purkava lisärakentaminen nähdään mahdollisena kaupunkikehityksen työkaluna. Lisäksi Vantaalla on jo viety läpi useita purkavan lisärakentamisen hankkeita.

2.4 Purkava lisärakentaminen kansantaloudessa

Kansantalouden tasolla mitattavia vaikutuksia saadaan toimenpiteistä, jotka ovat suhteellisen suuria. Suomen BKT oli vuonna 2015 noin 210 mrd. euroa ja siihen suhteutettuna asunto-osakeyhtiöiden korjausrakentaminen on vuosittain suuruusluokaltaan noin prosentin verran. Toistaiseksi purkavan lisärakentamisen hankkeita on ollut satunnaisesti ja hankkeet ovat olleet taloudelliselta arvoiltaan pieniä, joten niillä ei ole ollut kansantaloudellisia vaikutuksia.

Asunto-osakeyhtiöiden omistaman asuinrakennuskannan ikärakenteen perusteella kiinnostus purkavaan lisärakentamiseen tai kunnossapidon luonteiseen rakennusten uudelleen rakentamiseen tulee lisääntymään. Purkavan lisärakentamisen potentiaali on pitkällä aikavälillä nyt toteutunutta huomattavasti suurempi. Kansantalouteen purkavan lisärakentamisen hankkeet vaikuttavat sekä kasvattamalla kansantalouden investointeja että lisäämällä kotitalouksien reaalivarallisuutta.

Paikallisesti vaikutus on merkittävä. Julkisen talouden kannalta purkava lisärakentaminen ja täydennysrakentaminen mahdollistavat tonttien paremman hyödyntämisen ja tiiviimmän rakentamisen sekä säästävät näin julkisten palvelujen investointien ja tuottamisen kustannuksissa. Täydennysrakentaminen säästää maata muuhun kuin asumisen käyttöön. Tiivis rakentaminen tuo siten kansantaloudellisia hyötyjä mahdollistaen palvelusektorin kasvun sekä taloudellisen aktiviteetin lisääntymisen. Keinot, joilla tiivistä rakentamista voidaan edesauttaa, ovat kansantalouden kannalta tutkimisen arvoisia.

3. KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Tausta

Asunto-osakeyhtiölaissa säädetään taloyhtiön osakkaiden, johdon ja velkojien asemasta ja keskinäisestä suhteesta. Muita yhteiskunnan kannalta tärkeitä asunto-osakeyhtiöiden toiminnan reunaehjoja sisältyy erityislainsäädäntöön, kuten rakentamis-, maankäyttö-, vero- ja ympäristölainsäädäntöön. Mainittujen säännösten ja niiden soveltamiskäytäntöjen vaikutus yhtiön päätöksentekoon ja käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin vaihtelee tapauskohtaisesti. Purkavan lisärakentamisen tosiasiallisen potentiaalin ja toteuttamisvaihtoehtojen kannalta niillä arvioidaan olevan asunto-osakeyhtiölain ohella huomattava vaikutus.

Voimassa olevan asunto-osakeyhtiölain valmistelun aikaan ei tiettävästi ollut tiedossa sellaisia purkavan lisärakentamisen hankkeita, joiden pohjalta asian tarkempaa sääntelyä laissa olisi voitu arvioida. Tästä johtuen asunto-osakeyhtiölaissa ja/tai sen esitöissä ei ole nimenomaisesti otettu kantaa sellaiseen purkavaan lisärakentamiseen, jota tämä selvitys koskee. Oikeuskirjallisuudesta, taloyhtiöiden käytännöistä tai yleisestä hyvästä hallintotavastakaan ei ole sellaisenaan juuri saatavissa johtoa siihen, miten purkavan lisärakentamisen hankkeen reunaehjoja ja toteuttamista olisi arvioitava asunto-osakeyhtiöoikeuden yleisten periaatteiden ja taloyhtiöiden nykykäytännön perusteella. Yhtiön toiminnan tarkoitusta ja osakkaan hallinto-oikeuteen puuttumista koskevista lain säännöksistä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu seuraavan, että purkava lisärakentaminen edellyttää taloyhtiön kaikkien osakkaiden yksimielistä päätöstä.

Taloyhtiöiden toimintamahdollisuuksien hallittu lisääminen edellyttää, että purkavan lisärakentamisen päätöksenteko ja toteuttaminen sovitetaan mahdollisimman hyvin yhteen lain keskeisten periaatteiden ja toimintamallien kanssa. Seuraavassa käydään selvityksen kannalta tarkoituksenmukaisessa laajuudessa läpi niitä taloyhtiön toiminnan tarkoitusta ja sen toteuttamista, osakkaiden päätöksentekoa ja oikeussuojakeinoja koskevia säännöksiä, joilla arvioidaan olevan selkeä yhteys purkavasta lisärakentamisesta päättämiseen ja hankkeen toteuttamiseen (kpl 3.2). Lainsäädännöllisen taustan kuvaamisen lisäksi osiossa on tarkoitus mahdollisuuksien mukaan kuvata ja selvittää sitä, miten lakia käytännössä sovelletaan. Tämä mahdollistaa osaltaan myös sen arvioinnin, miten purkavan lisärakentamisen hankkeita voidaan käytännössä toteuttaa. Toiseksi on lyhyesti kuvattu purkavan lisärakentamisen hankkeen lähtökohtia maankäyttö- ja rakennuslain maankäytön suunnittelua koskevien säännösten kannalta (kpl 3.3). Kolmanneksi kuvaillaan asuntokauppalakia siltä osin, kun se asettanee vaatimuksia purkavan lisärakentamisen hankkeille (kpl 3.4). Viimeinen osio (kpl 3.5) tarkastelee ryhmrakennuttamislakia.

3.2 Asunto-osakeyhtiölaki

Asunto-osakeyhtiön toiminnan tarkoitus

Asunto-osakeyhtiön toiminnan olennainen sisältö on rakennuksen pitäminen osakkaiden asumistarpeiden tyydyttämiseksi (HE 24/2009 vp., s. 19). Asunto-osakeyhtiö on laissa määriteltä sellaiseksi osakeyhtiöksi, jonka yhtiöjärjestyksessä määrätty tarkoitus on omistaa ja

hallita vähintään yhtä sellaista rakennusta tai sen osaa, jossa olevan huoneiston tai huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta yli puolet on yhtiöjärjestyksessä määrätty osakkeenomistajien hallinnassa oleviksi asuinhuoneistoiksi. (AOYL 1:2.1 §).

Osakkeen omistajan oikeudet

Asunto-osakeyhtiön jokainen osake tuottaa yksin tai toisten osakkeiden kanssa oikeuden hallita yhtiöjärjestyksessä määrättyä huoneistoa tai muuta osaa yhtiön hallinnassa olevasta rakennuksesta tai kiinteistöstä (AOYL 1:2.2 §). Osakkaan kannalta huoneiston hallintaoikeus vastaa käytännössä pitkälti omistusoikeutta. Osakkaalla on yksinoikeus hallita ja käyttää yhtiöjärjestyksen mukaan hallinnassaan olevaa huoneistoa ja muuta tilaa, oikeus ja velvollisuus huolehtia tilan kunnossapidosta sekä oikeus tehdä muutostöitä hallitsemassaan tilassa. Yhtiö voi rajoittaa osakkaan hallintaoikeutta vain asunto-osakeyhtiölaissa säännellyillä tavoilla, mistä seuraa, että hallintaoikeuden rajoittaminen tai muuttaminen edellyttää yleensä osakkaan suostumusta (ks. AOYL 6:35 § ja HE 24/2009, s. 145).

Asunto-osakeyhtiön vastuut

Tarkoituksensa toteuttamiseksi asunto-osakeyhtiö huolehtii hallinnassaan olevien kiinteistöjen ja rakennusten pidosta asunto-osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti (AOYL 1:5.1 §). Tällaista toimintaa on muun muassa kiinteistön ja rakennusten ylläpito (kunnossapito mukaan lukien) sekä rakennusten ja kiinteistön kehittäminen yhtiökokouksen päätösten mukaisesti (HE 24/2009, s. 50). Asumistarpeiden tyydyttämiseksi yhtiö huolehtii yleensä myös asumiseen liittyvistä tavanomaisista peruspalveluista (mm. huoneistojen lämmitys, käyttövesi, jätahuolto, muut tilat, perusoperaattoripalvelut).

Toiminnan periaatteet

Taloyhtiölle sallitaan sen pääasialliseen toimintaan liittyvä muu toiminta, jossa ei oteta liike-toimintariskiä (Jauhiainen et al., 2013, s. 26). Yhtiön hallinnassa olevien tilojen mahdollista vuokraustoimintaa lukuun ottamatta asunto-osakeyhtiö ei saa ilman kaikkien osakkaiden suostumusta harjoittaa toimintaa, johon liittyy vastaava riski kuin elinkeinotoimintaan (HE 24/2009, s. 51). Asunto-osakeyhtiön mahdollisuuksia harjoittaa riskipitoista toimintaa rajoittavat myös yhtiövastiketta ja uudistuksia, lisärakentaminen mukaan lukien, koskevat asunto-osakeyhtiölain säännökset. Esimerkiksi uusien huoneistojen rakentamiseen vastikerahoituksella vaaditaan kaikkien osakkaiden suostumus riippumatta siitä, jäävätkö huoneistot yhtiölle esimerkiksi vuokrauskäyttöön tai onko ne tarkoitus luovuttaa myöhemmin edelleen osakehuoneistoiksi.

Yhdenvertaisuusperiaate

Osakkaiden yhdenvertaisuus on yksi asunto-osakeyhtiölain keskeisistä periaatteista. Osakkeet tuottavat yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous, hallitus tai isännöitsijä ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella (AOYL 1:10 §). Osakkaalla on siten lähtökohtaisesti oikeus luottaa toisaalta siihen, että hänen osakkeensa tuottavat samat oikeudet kuin muut osakkeet ja toisaalta siihen, että yhtiöjärjestyksestä johtuvat erilaiset osakeoikeudet ovat pysyviä. Osakkai-

den oletetaan hyväksyneen osakkeet hankkiessaan muun muassa sen, että mm. yhtiön vastuulla olevan rakennusten ja kiinteistöjen kunnossapitokulut jaetaan vastikeperusteen mukaisesti. Osakeoikeuksia voidaan kuitenkin lain sallimin keinoin muuttaa, jolloin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on keskeistä kiinnittää huomiota arvon säilymiseen (HE 24/2009, s. 54-55).

Yhdenvertaisuusperiaatetta sovelletaan yhtiökokouksen ja yhtiön johdon päätöksiin sekä yhtiön johdon muihin toimenpiteisiin. Yhdenvertaisuusperiaate voi tulla sovellettavaksi myös silloin, kun yhtiökokouksen päätös on tehty määräenemmistöllä. Päätöksen tekeminen määräenemmistöllä saattaa kuitenkin olla viite siitä, että päätöstä pidetään yleisesti osakkeenomistajien etujen mukaisena. Mahdollisuus vedota muihin osakkeenomistajien vähemmistöä suojaaviin säännöksiin ei estä yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista (HE 24/2009, s. 54).

Esimerkiksi yhtiön perusparannusten, uudistusten ja muiden muutostöiden kohdalla osakkeenomistaja voi yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla luottaa siihen, että yhtiökokouksen päätöksillä toteutetaan vain sellaisia muutoksia, jotka eivät ole omiaan tuottamaan toiselle osakkeenomistajalle epäoikeutettua etua ensin mainitun osakkeenomistajan tai yhtiön kustannuksella. Kun arvioidaan taloyhtiön päätöksen tai toimenpiteen suhdetta yhdenvertaisuusperiaatteeseen, merkitystä on sillä, miten päätös tai toimenpide vaikuttaa osakkeiden eli osakkaiden hallinnassa olevien osakehuoneistojen arvoon. Yhdenvertaisuusarvioinnin kannalta ei siten ole merkitystä sillä, miten muutos edistää päätöksentekohetkellä huoneistoa hallitsevan osakkeenomistajan henkilökohtaisten asumistarpeiden toteutumista (HE 24/2009, s. 54-56).

Yhdenvertaisuusperiaate rajaa yhtiökokouksen ja yhtiön johdon päätösvaltaa ja helpottaa taloyhtiön toiminnan ennakkointia yksittäisen osakkaan kannalta. Toisaalta yhtiökokouksen enemmistö voi aina päättää tarkoituksenmukaisena pitämästään lain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesta päätösvaihtoehdosta, koska yhdenvertaisuusperiaatetta ei sovelleta tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin.

Osakkaiden päätöksenteko

Taloyhtiön osakkaat käyttävät ylintä valtaa päätettäessä taloyhtiön merkittävistä yhteisistä asioista. Osakkaat päättävät yhtiön asioista yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen tärkeimmät tehtävät ovat taloyhtiön hallituksen jäsenten valinta sekä päätökset esimerkiksi yhtiövastikkeesta, merkittävistä yhtiön kunnossapito- ja muutostöistä, lainan ottamisesta yhtiölle ja yhtiöjärjestyksen muuttamisesta. Käytännössä osakkaiden intressit taloyhtiössä voivat olla hyvin erilaiset riippuen osakehuoneiston käyttötarkoituksesta (asunto, liikehuoneisto) tai osakkeenomistuksen tavoitteista (asuminen, yritystoiminta, sijoitus).

Hallinnon järjestäminen

Hallituksen ja isännöitsijän tehtävänä on huolehtia taloyhtiön hallinnosta sekä yhtiön kiinteistön ja rakennusten pidon ja muun toiminnan järjestämisestä asunto-osakeyhtiölain, yhtiöjärjestyksen, taloyhtiöiden hyvän hallintotavan ja osakkaiden yhtiökokouksessa päättämien tavoitteiden mukaisesti (AOYL 7:2 ja 7:17 §). Korjaus- ja perusparannushankkeissa hallituksen tehtävät liittyvät toisaalta yhtiökokouksen päätösten valmisteluun ja toisaalta hankkeen toteuttamiseen ja seurantaan yhtiökokouksen päätöksen mukaisesti.

Hallituksen ja isännöitsijän toimintaa ohjaava pääperiaate on toimia huolellisesti ja yhtiön edun mukaisesti (AOYL 1 luvun 11 §). Huolellisuusvaatimuksen täyttäminen ei edellytä sitä, että hallituksen jäsenet olisivat kiinteistöalan ammattilaisia, erikseen kiinteistönpitoon koulutettuja tai että kaikkien päätösten valmistelu olisi täydellistä. Käytännössä päätöksiä tehdään taloyhtiössä usein epävarmuuden vallitessa, esimerkiksi sen vuoksi, että päätöksen merkitys ei ole niin suuri, että kaikenkattavat selvitykset olisivat tarkoituksenmukaisia. Taloyhtiön päätöksiä on toisaalta valmisteltava sitä huolellisemmin, mitä suurempi taloudellinen intressi tai riski niihin liittyy. Riittävänä huolellisuutena voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, jonka perusteella on tehty johdonmukainen päätös, eivätkä päätöksen tekoon ole vaikuttaneet hallituksen jäsenten tai isännöitsijän eturistiriidat.

Osakkeenomistajien voidaan yleensä katsoa hyväksyneen esimerkiksi henkilövalintojen ja johdon käyttöön annettavien resurssien sekä talousarviota, kunnossapitoa ja muutostöitä koskevien päätösten kautta sen, että asunto-osakeyhtiön hallintoa ei järjestetä vastaavalla tavalla ammattimaisesti kuin liiketoimintaa harjoittavissa yhtiöissä. Asunto-osakeyhtiössä ei esimerkiksi yleensä edellytetä jatkuvaa seurantaa ja arviointia sen suhteen, milloin on yhtiön kannalta otollisinta suorittaa kunnossapitotoimi ottaen huomioon rahoitus- ja rakennuskustannusten kehitys ja rakennuspalveluiden saatavuus (HE 24/2009 vp., s. 272-273).

Hallituksen ja isännöitsijän tulee tehtävässään myös ottaa huomioon yhtiön etu. Tämä tarkoittaa niin sanottua lojaliteettivelvoitetta yhtiötä ja sen kaikkia osakkaita kohtaan. Lähtökohtana on sellainen osakkaiden yhteinen etu, joka perustuu muuhunkin kuin osakkeiden senhetkisten omistajien henkilökohtaisiin tarpeisiin (HE 24/2009, s. 56).

Suunnitelmallinen kiinteistönpito

Taloyhtiön tarkoituksesta ja toiminnasta (AOYL 1:2 ja 1:5 §), johdon yleisestä huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta (AOYL 1:11 §) sekä hallituksen tehtävien tarkemmasta määrittelystä (AOYL 7:2 §) johtuu, että taloyhtiön hallituksen vastuulla olevan kiinteistön ja rakennusten ylläpidon on oltava pitkäjänteistä ja suunnitelmallista, jos yhtiökokous ei toisin päättä tai olosuhteista ei muuta johdu. Osakkaiden hallintaoikeuden oletetaan jatkuvan määräämättömän ajan, minkä vuoksi kaikki kiinteistönhoitoon ja kunnossapitoon liittyvät tarpeet on käytännössä toteutettava jossakin vaiheessa. Pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti toimimalla tarpeet voidaan yleensä täyttää osakkaiden asumisolojen ja -kustannusten kannalta edullisimmin ja vähiten haittaa tuottavalla tavalla.

Myös kiinteistöjen pitoon kuuluvan kehittämisen on lähtökohtaisesti oltava suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kiinteistön, rakennuksen ja osakehuoneistojen arvon säilyttämiseksi ja kehittämiseksi osakkaiden kannalta myönteisellä tavalla. Hallituksen ja isännöitsijän tulisi yleensä seurata ja arvioida kehittämistarpeita säännöllisesti ja tehdä tarvittaessa yhtiökokoukselle ehdotuksia kiinteistön, rakennuksen ja palveluiden kehittämiseksi, jollei yhtiökokous toisin päättä tai olosuhteista muuta johdu. Viime kädessä yhtiökokous tietenkin päättää merkittävästä uudistuksista.

Käytännössä on yleistä, että kiinteistönpito ei ole suunnitelmallista eikä siihen ole varauduttu, minkä seurauksena yhtiöissä on huomattavasti niin sanottua peruskorjausvelkaa (Jauhiainen et al., 2013, s. 501-502). Tämän arvioidaan johtuvan ainakin siitä, ettei taloyhtiön rakennusten kunto ja/tai yhtiön taloudellinen tilanne (mm. korjaustarpeisiin varautuminen) aina vaikuta

siten asunto-osakkeiden hintaan, että taloyhtiön osakkaille seuraisi tästä välitön kannustin toteuttaa ennakoivaa ja suunnitelmallista kunnossapitoa. Toisaalta tähän vaikuttanee toisinaan myös se, että asuntomarkkinoiden alueellisista eroista johtuen ainakin ns. ”muuttotappioalueilla” osakkaiden ei asuntojen hintojen kehityksestä johtuen voida olettaa saavan kunnossapitoon sijoittamiaan varoja täysimääräisesti takaisin.

Kunnossapitotarveselvitys

Yleisten periaatteiden ja johdon tehtävien lisäksi yhtiön hallinnossa toimivien ja osakkaiden huomiota pitkäjänteisen kiinteistön hoidon tarpeeseen ja tulevien toimenpiteiden rahoituksen järjestämiseen on tarkoitus kiinnittää varsinaisessa yhtiökokouksessa vuosittain esitettävällä kunnossapitotarveselvityksellä (AOYL 6:3.2 §:n 2 kohta). Kunnossapitotarveselvityksestä on käytävä ilmi hallituksen selvitys sellaisesta yhtiön rakennusten ja kiinteistöjen kunnossapitotarpeesta kokousta seuraavan 5 vuoden aikana, joka vaikuttaa olennaisesti osakehuoneiston käyttämiseen, yhtiövastikkeeseen tai muihin osakehuoneiston käytöstä osakkeenomistajalle aiheutuviin kustannuksiin. Kunnossapitotarvetta on selvitettävä hyvän kiinteistönhoitotavan mukaisesti ja tarvittaessa selvitykseen liittyen voidaan hankkia asiantuntijalausunto tai tehdä kuntotarkastus. Vanhassa yhtiössä voi olla tarkoituksenmukaista, että kiinteistönhoidon suunnitelmallisuuden kehittämiseen liittyen aluksi tehdään perusselvityksiä, joita ylläpidetään jatkossa suunnitelmallisesti. Uudisrakennuksen osalta on yleensä riittävää todeta, että kunnossapito on huoltokirjan mukaista tai muuten suunnitelmallista ja että rakennuksen osien teknistä käyttöikä on huomattavasti jäljellä.

Kunnossapitotarveselvitys sellaisenaan ei ole korjausohjelma eikä hallituksen selvityksen perusteella lähtökohtaisesti tehdä yhtiökokouksen päätöstä kunnossapitotarpeesta. Yhtiökokouksen asialistalle voidaan tietenkin ottaa esimerkiksi päätös kuntotutkimuksesta ja/tai kunnossapito-ohjelmasta. Myös eduskunnan ympäristövaliokunta on lain säätämisen yhteydessä painottanut, että asunto-osakeyhtiölakiin sisältyvä sääntely kunnossapitotarpeen selvittämisestä on kaikkia koskeva vähimmäisvaatimus ja pidemmälle menevää suunnittelua esimerkiksi säästö- ja tehostamistavoitteista ja suunnitelluista toimenpiteistä tavoitteiden toteuttamiseksi on aina mahdollista tehdä (YmVM 10/2009 vp., s. 5).

Taloyhtiöiden tarpeet ja mahdollisuudet poikkeavat huomattavasti mm. yhtiön rakennusten iän ja sijainnin, osakehuoneistojen lukumäärän ja osakaskunnan rakenteen mukaan. Laissa ei siten ole kunnossapitotarveselvitystä lukuun ottamatta tarkemmin säädetty siitä, miten taloyhtiön kiinteistön ja rakennusten kuntoa on seurattava ja dokumentoitava. Asunto-osakeyhtiölaissa ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä siitä, miten ja milloin tiettyjä kunnossapitotöitä on valmisteltava ja/tai suoritettava. Lain yleisten periaatteiden ja osakkaiden päätösvalan käyttämisen on tässä yhteydessä arvioitu olevan tarkoituksenmukainen, joustava ja aikaa kestävä lainsäädäntöratkaisu.

Kiinteistönpidon ja -kehittämisen suunnitelmallisuutta ja ennakoitavuutta pyritään parantamaan myös kiinteistöalan itsesääntelyllä (Taloyhtiön hyvä hallintotapa, 2016). Hyvän hallintotapa -suositus lähtee siitä, että taloyhtiöllä on oltava osakkaiden yhteisen tahdon mukainen strategia, jossa määritellään selkeät linjaukset ja tavoitteet sille, miten taloyhtiötä hoidetaan, kehitetään ja johdetaan. Strategia tukee siten myös taloyhtiön kunnon seurannan sekä hoidon suunnitelmallisuutta.

Päätöksenteko kunnossapidosta ja uudistuksista

Yhtiökokous päättää kunnossapitotöistä ja uudistuksista, jotka ovat laajakantoisia tai vaikuttavat olennaisesti asumiseen tai asumiskustannuksiin (AOYL 6:30 ja 7:2 §). Kunnossapidosta päätetään lähtökohtaisesti tavallisella enemmistöpäätöksellä, ja kunnossapidon kustannukset jaetaan osakkaiden maksettavaksi yhtiöjärjestyksen vastikeperusteiden mukaisesti. Kunnossapidon osalta osakkaan on otettava huomioon tulevat suuretkin kunnossapitomenot, eikä ennakoimattomista tai lykätyistä kunnossapitotöistä johtuva suuri maksuosuus ole yleensä sellainen peruste, jonka seurauksena osakkaan maksuvelvollisuutta voitaisiin kohtuullistaa (HE 24/2009 vp., s. 132). Kunnossapitoa on yhtiön kiinteistön ylläpitoon kuuluva toiminta, joka sisältää paitsi juoksevat pienet korjaukset ja vuosikorjaukset, myös suuremmat korjaushankkeet, joissa kiinteistön laatutasoa ei kuitenkaan olennaisesti muuteta (peruskorjaukset). Lisäksi kunnossapitona voi tulla kysymykseen tuhoutuneen rakennuksen rakentaminen uudelleen.

Kunnossapitotöiden lisäksi yhtiökokous voi päättää enemmistöpäätöksellä vastikevaikutukseltaan kohtuullisesta ja ajankohdan tavanomaista tasoa vastaavasta uudistuksesta (AOYL 6:31 §). Yhtiön toiminnan tarkoituksesta ja asumiskustannusten ennakoitavuuden tavoitteesta johtuu, että uudistuksista päättämisen edellytykset on laissa kuvattu melko tarkasti. Erityisten päätöksentekovaatimusten lisäksi uudistuksista päätettäessä sovelletaan yhdenvertaisuusperiaatetta. Päätös voi olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, jos sen kustannusten jako osakkeenomistajien kesken poikkeaa selvästi siitä, miten uudistus vaikuttaa kunkin osakkeenomistajan huoneiston arvon kehitykseen yhtiössä (HE 24/2009, s. 56 ja HE 201/2000, s. 3-4 ja YmVM 1/2001).

Tavanomaisia kunnossapitotöitä ja uudistuksia koskevan enemmistövaatimuksen lisäksi asunto-osakeyhtiölaissa säädetään päätöksenteosta määräenemmistöllä (AOYL 6:27 §) sekä yksimielisesti (ja kaikkien osakkaiden suostumuksella - AOYL 6:37 §). Näiden päätöksentekovaatimusten lisäksi laissa on nimenomaiset säännökset siitä, minkälaiset yhtiöjärjestyksen muutokset (esim. osakkaan hallintaoikeuden ja/tai maksuvelvollisuuden muuttaminen - AOYL 6:35 §) edellyttävät osakkaiden suostumusta sekä säännös siitä, että yhdenvertaisuusperiaatteesta voidaan yhtiökokouksen päätöksen osalta poiketa sen osakkaan suostumuksella, jonka kustannuksella yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista epäoikeutettua etua annetaan (AOYL 6:28 §).

Osakkeenomistajien asemaan eniten vaikuttavien yhtiökokouspäätösten osalta vaatimuksia on siten laissa kiristetty toisaalta vaatimalla tietyille päätöksille laajempaa yleistä kannatusta (määräenemmistö) ja/tai nimenomaisesti sellaisten yksittäisten osakkaiden suostumusta, joiden asemaan päätös erityisesti ja välittömästi vaikuttaa. Rajoitusten taustalla ovat erityisesti tavoitteet suojata osakkaan hallintaoikeutta ja asumisolojen ja -kustannusten ennakoitavuutta.

Oikeussuoja

Taloyhtiön osakkaan aseman ja oikeuksien suoja toteutuu asunto-osakeyhtiölaissa monen säännöksen kautta. Johdon toimintaa ohjaavien ja rajoittavien huolellisuus- ja lojaliteetti- sekä yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi taloyhtiön päätöksenteon järjestämiseen liittyy useita vaatimuksia, joiden noudattamisella varmistetaan, että osakkaat voivat asianmukaisesti seurata ja osallistua päätöksentekoon heitä koskevissa asioissa (mm. yhtiökokouskutsu, kokousasia-

kirjojen nähtävänä pito, asioiden tasapuolisen käsittelyn varmistava kokousmenettely, päätösvaatimukset, dokumentointi, tiedonsaantioikeus hallituksen päätöksistä). Osakkaiden oikeussuojan voidaan laajassa merkityksessä todeta muodostuvan kaikkien näiden vaatimusten noudattamisen kautta. Toisaalta näiden säännösten muotoiluun perustuvassa taloyhtiön toimivallan- ja tehtävien jaossa on pyritty siihen, ettei taloyhtiön johdon asema muodostu kestäättömäksi.

Taloyhtiön yhtiökokous nimittää ja erottaa hallituksen. Hallitukselle puolestaan kuuluu isännöitsijän valinta, valvonta ja erottaminen. Onnistuneet henkilövalinnat ja tarvittaessa vaihdokset ovat olennainen osa taloyhtiön tuloksellista toimintaa.

Varsinaisina osakkaiden oikeussuojakeinoina asunto-osakeyhtiölain mukaan ovat pääasiassa yhtiökokouksen päätöksen moite ja vahingonkorvausvastuu. Yhtiökokouksen päätöstä (lähtökohtaisesti määräajassa) moittimalla voidaan puuttua sekä sisällöltään, että päätöksenteossa noudatetulta menettelyltään asunto-osakeyhtiölain ja/tai yhtiöjärjestyksen vastaiseen yhtiökokouksen päätökseen. Tuomioistuimien voi tällaisen kanteen perusteella julistaa päätöksen pätemättömäksi tai muuttaa sitä tietyin edellytyksin. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi ottaa itselleen päätöksentekoon liittyvää yhtiön toimielimille kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Asunto-osakeyhtiölaissa ei ole säännöksiä, joilla moitekanteen nostanut voisi varmistaa, että päätöstä ei panna täytäntöön tai tehdyt täytäntöönpanotoimet perutaan.

Yhtiön johto on toisaalta vahingonkorvausvelvollinen, jos pätemätön päätös pannaan täytäntöön ja se aiheuttaa vahinkoa osakkaille tai yhtiölle. Yhtiön johdon vahingonkorvausvastuun peruste (AOYL 24:1 §) on ylipäättään laissa määritelty lähtökohtaisesti laajasti kattamaan sekä huolellisuusvelvoitteen rikkomisen että kaikki lain ja/tai yhtiöjärjestyksen vastaiset teot. Toisaalta vahingonkorvausvastuun perusteena olevaa huolimattomuutta arvioidaan sen objektiivisen mittapuun perusteella, miten huolellisesti toimiva henkilö olisi kulloisessakin tilanteessa toiminut. Myös yhtiön osakas voi tietyin edellytyksin olla vahingonkorvausvastuussa, jos hän on myötävaikuttamalla lain tai yhtiöjärjestyksen rikkomiseen tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut vahinkoa yhtiölle, toiselle osakkaalle tai muulle henkilölle.

Osakkeiden lunastus käypään hintaan on asunto-osakeyhtiölaissa viimesijainen ja hyvin poikkeuksellinen oikeussuojakeino, joka voi tulla kyseeseen silloin, kun toinen osakas harjoittaa jatkuvaa ja systemaattista vaikutusvallan väärinkäyttöä. Tarkoitus on, että säännös voi tulla sovellettavaksi vain silloin, kun muihin oikeussuojakeinoin vetoaminen ja osakkeiden myyminen on ongelmallista (HE 24/2009, s. 287). Koska osakkaan oikeussuoja toteutuu taloyhtiön toimintaan merkittävästi vaikuttavien päätösten osalta erityisesti yksimielisyys- ja suostumusvaatimusten perusteella ja taloyhtiölle sallittuja toimia on sen tarkoituksesta johtuen yleisesti rajoitettu, osakkeiden lunastus ei voimassa olevan asunto-osakeyhtiölain perusteella ole käytännössä merkityksellinen oikeussuojakeino.

3.3 Kaavamuutos maankäyttö- ja rakennuslaissa

Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Purkava lisärakentaminen sijoittuu tyypillisesti alueelle, jossa on voimassa oleva asemakaava. Merkittävä rakennusoikeuden lisääminen edellyttää useimmiten asemakaavan muuttamista.

Asemakaavan muuttaminen

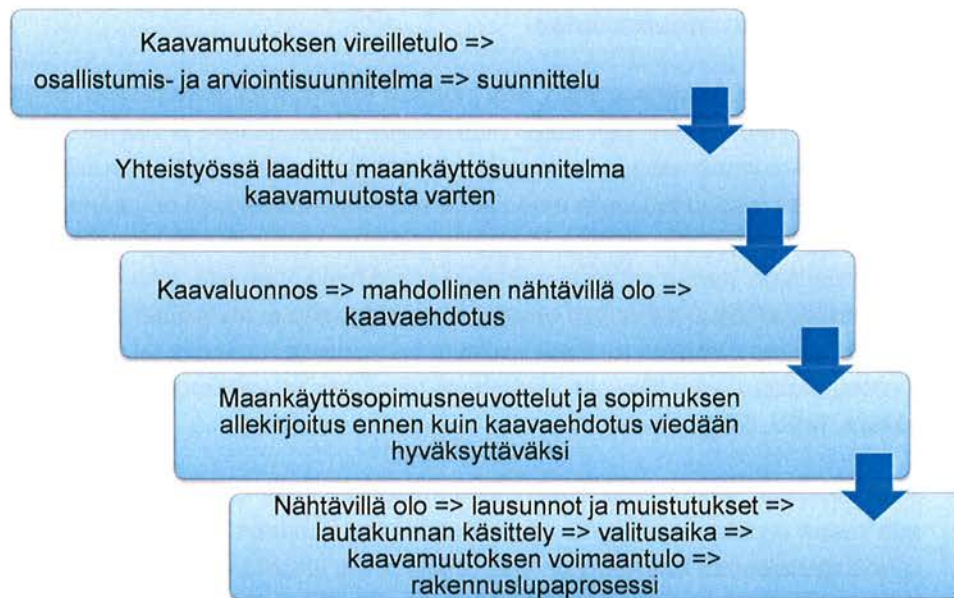
Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. (MRL 54 §)

Asemakaavan laatimisesta ja sen muuttamisesta vastaa kunta. Kunnan tehtävä on huolehtia, että kaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt vaatimukset ja että voimassa oleva yleispiirteisempi kaavoitus on ollut ohjeena sitä laadittaessa. Käytännössä purkavan lisärakentamisen hankkeissa asemakaavan muutos (Kuva 3) käynnistyy usein maanomistajan tai haltijan hakemuksesta. Tällöin hakija toimittaa suunnitelmat hakemastaan muutoksesta. Kunta voi tehdä hakijan kanssa maankäyttösopimuksen (MRL 91 b §). Maankäyttösopimuksessa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavamuutoksen sisällöstä, vaan kaavamuutoksen hyväksyy kunta samoin kuin muutkin asemakaavat.

Jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai haltijan aloitteesta on kunnalla oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset (MRL 59 §). Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on myös velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa (ns. maankäyttömaksu; MRL 91 a §). Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioituista kustannuksista (kehittämiskorvaus) (MRL 91 c §). Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta (MRL 91 f §).

Kaavoituksen kesto

Taloyhtiöille kaavoituksen kuluva aika alkaa suunnittelun aloittamisesta ja päättyy siihen, kun asemakaava on hyväksytty. Virallisesti kesto lasketaan alkavan vasta kaavamuutoksen vireilepanosta. Ympäristöministeriön (2013) maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin mukaan asemakaavojen laadinnan mediaanikesto on vuosi ja keskiarvokesto 18 kuukautta vireille tulosta hyväksymispäätökseen. Noin vuoden kestävä suunnittelu on lyhyt aika, jos sitä verrataan asemakaavassa ratkaistavien asioiden merkittävyyteen ja kauaskantoisuuteen. Vaihtelu kestossa on iso sekä kuntien että saman kunnan eri vuosina vireille pantujen kaavojen välillä.



Kuva 3. Kaavamuutosprosessi (Rakli, 2015).

Asemakaavaa koskevasta kunnan hyväksymispäätöksestä valitetaan suhteellisen harvoin. Alle 10 prosentista päätöksiä valitetaan edelleen hallintotuomioistuimiin, joissa asiaa käsitellään keskimäärin 10 kuukautta. Hallintotuomioistuinten päätöksistä noin 3 prosentista valitetaan edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Asemakaavoja koskevien valitusten käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa voidaan pitää pitkinä, jos niitä verrataan kaavan laadintaan kuluneeseen aikaan. Tilastollisesti koko kaavaprosessiin kuluva aika voi kolminkertaistua, mikäli kaavasta valitetaan hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia, 2015) on toimenpiteitä muutoksenhakuprosessien keston rajaamiseksi. Näitä ovat siirtyminen kaikissa rakentamis- ja ympäristöasioissa menettelyyn, jossa valitusoikeus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista, valituslupapäätöksen saamiselle asetetaan sitova määräaika ja maankäyttö- ja rakennuslupapäätösten valitustapausten oikeudenkäyntimaksuja korotetaan.

Poikkeamislupa

Kaavamuutoksen sijasta purkava lisärakentaminen voi pienehköissä hankkeissa olla toteutettavissa poikkeamisluvalla (MRL 171 §). Poikkeamislupa voidaan myöntää erityisestä syystä, mutta sen myöntäminen on kielletty mm., jos lupa aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle tai johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp.) mukaan merkittävä rakentaminen tarkoittaa ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella.

Poikkeaminen voi koskea myös laajempaa aluetta kuin yhtä rakennuspaikkaa (MRL 172 §). Tällainen alueellinen poikkeaminen tulee kuitenkin kyseeseen vain muutettaessa asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tiloja asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhaiiriötä aiheuttamattomaan

käyttöön ja sen edellytyksenä on, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

3.4 Asuntokauppalaki

Asuntokauppalaisissa (AKL 2. luku) määritellään ostajan oikeudet, kun asunto ostetaan rakenteilla olevasta kohteesta. Tällaisessa tapauksessa perustajaosakas (esim. perustajaurakoitsija) hankkii rakennuspaikan perustettavan yhtiön lukuun, muodostaa asunto-osakeyhtiön ja tekee sen nimissä rakennusurakkasopimuksen, aloittaa asunto-osakkeiden myynnin, asunton rakentamisen ja luovuttaa asunto-osakeyhtiön hallinnon osakkeiden ostajille sekä vastaa lainmukaisista vastuistaan ostajille ja asunto-osakeyhtiölle (Rakennusteollisuus, 2012).

Ostaja etuja suojataan mm. säätämällä osakkeiden hallinnasta ja panttauksesta rakentamisen aikana. Keskeinen menettely on myös ns. turva-asiakirjojen määrittely Asuntokauppalaisissa ja Valtioneuvoston asetuksessa turva-asiakirjoista asuntokaupassa (20.10.2005/835) sekä määräykset niiden velvoittavuudesta sekä säilyttämisestä. Turva-asiakirjojen osana on myös taloussuunnitelma, jossa määritellään mm. hankkeen kustannukset, rahoitus ja vakuudet.

Asuntokauppalaki sisältää erikseen yleiset uuden asunnon kauppaa koskevat määräykset (AKL 4. luku), jotka koskevat perustajaurakoinnin lisäksi myös tilannetta, jossa elinkeinonharjoittaja muuten myy asunnon otettavaksi käyttöön ensimmäistä kertaa uudisrakentamisen tai uudisrakentamiseen verrattavan korjausrakentamisen jälkeen. Määräyksissä kuvataan mm. virhesäännökset ja vahingonkorvausvastuut. Mahdollisten rakennus- ja materiaalivirheiden lisäksi virheiksi katsotaan väärät tiedot asunnosta tai taloudesta (esim. vastike ja lainoitus) tai oikeudellinen virhe (esim. osakkeiden panttaus).

Asuntokauppalaki purkavan lisärakentamisen kannalta

Asuntokauppalaki sisältää lisärakentamista koskevia määräyksiä, mutta siinä ei erikseen tunnisteta tilannetta, jossa taloyhtiön rakennukset puretaan. Perustapauksessa uusien asuinhuoneistojen lisärakentamisessa perustajaosakkaan velvollisuudet lankeavat sille osapuolelle, joka merkitsee uusien asuntojen osakkeet rakentamisvaiheen aikana (AKL 2:1c §). Tämä osapuoli voi olla myös asunto-osakeyhtiö itse, jos se tarjoaa uusia asuntoja kuluttajien ostettavaksi.

Asuntokauppalakia sovelletaan perustajaosakkaan ja lähtökohtaisesti uusien osakkeenostajien välisiin oikeudellisiin suhteisiin. Vaikka laissa säädellään myös lisärakentamista, siinä ei suoraan määritellä vanhojen osakkeenomistajien oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa perustajaosakkaaseen, uusiin osakkeenostajiin tai asunto-osakeyhtiöön. Erityisesti purkavan lisärakentamisen hankkeessa olisi tarpeen säädellä erikseen vastaavilla keinoilla vanhojen osakkaiden ja perustajaosakkaan välisiä oikeudellisia suhteita.

Asuntokauppalaisissa määritellään erikseen mitä lain määräyksiä ei sovelleta lisärakentamisessa (AKL 2:1c §). Ne liittyvät pääosin käytännöllisiin tilanteisiin, kuten esim. turva-asiakirjojen sisältöön tai osakkeenostajien kokoukseen. Lisäksi laissa erikseen todetaan, että asunto-osakeyhtiön toimiessa perustajaosakkaana tai myydessä valmiita asuntoja, sen ei tarvitse antaa suorituskyvyttömyysvakuutta (AKL 4:3a §).

RS-järjestelmän pääsisältö

Vakiintuneen nimityksen mukaan RS-kohde on asunto-osakeyhtiö, jossa noudatetaan asuntokauppalaissa määriteltyä rakentamisvaiheen suojaa erotuksena muusta uusien, valmiina myytävien asuntojen kaupasta. Alun perin RS-järjestelmän kehittivät pankit 1970-luvulla ja lyhenne RS tulee sanoista ”rahalaitosten neuvottelukunnan suosittelema” (Finanssivalvonta, 2016). RS-järjestelmässä rakennushanke jakaantuu ennakkomarkkinointiin, rakentamisvaiheeseen ja rakennusvalvontaviranomaisen käyttöönottotarkastuksen jälkeiseen vaiheeseen.

- Ennakkomarkkinointi: Perustajaurakoitsija voi tarjota asuntoja ei-sitovasti ostajille jo ennen sen liittämistä RS-järjestelmään. Asuntojen varausmaksu voi olla korkeintaan 4 % arvioidusta kauppahinnasta ja ostaja saa sen takaisin peruessaan varauksen. Ennen rakentamisvaihetta ja asuntojen myynnin aloittamista perustajaurakoitsija koostaa ja laatii ns. turva-asiakirjat ja toimittaa ne hyväksytyn osapuolen, esimerkiksi yhtiötä lainoittavan pankin säilytykseen. Turva-asiakirjat määrittelevät rakentamisen sisällön ja talouden ja niitä ovat mm. rakennuslupa piirustuksineen, rakennustapaselostus, urakkasopimus kohteen rakentamisesta, yhtiöjärjestys, taloussuunnitelma (mm. yhtiön lainat ja niiden vakuudet, yhtiövastikkeet) sekä perustajaosakkaan antamat vakuustodistukset.
- Rakentamisvaihe: Perustajaosakas on velvollinen antamaan rakentamisvaihetta koskevan vakuuden, perustapauksessa 10 % myytyjen asuntojen kauppahinnasta. Rakentamisen päätyttyä vakuus muutetaan rakentamisvaiheen jälkeiseksi vakuudeksi, joka on 2 %:a yhteenlasketuista kauppahinnoista, ja sen tulee olla voimassa vähintään 15 kk käyttöönottotarkastuksesta. Lisäksi perustajaosakkaan tulee antaa vakuus suorituskyyttömyyden varalta osana turva-asiakirjoja. Vakuuden korvauskatto on 25 % rakentamiskustannuksista ja vakuuden tulee olla voimassa 10 vuotta. Rakentamisvaiheessa asuntojen sitovat kaupat tehdään kirjallisesti ja niissä tulee määritellä mm. erikseen asunnon kauppahinta ja velaton hinta sekä mm. maksuerät. Perustajaosakas vastaa ostajalle antamistaan tiedoista ja ostajilla on oikeus saada tietoja turva-asiakirjoista. Kauppahinnat maksetaan omalle maksutilille, jonka käytöstä osakkeenostajien tilintarkastajalla on oikeus saada tietoja. Kun neljäsosa asunnoista on myyty, on järjestettävä yhtiökokous. Osakkeenostajat voivat valita rakennustyön tarkkailijan sekä tilintarkastajan, joilla on oikeudet saada tietoa rakentamisen sisällöstä ja tilien käytöstä. Rakennustyön tarkkailija ei voi tehdä yhtiötä sitovia ratkaisuja.
- Käyttöönotto: Rakentamisvaihe päättyy, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt rakennuksen käyttöön. Asuntojen ostajat tekevät erikseen asuntojen tarkastukset ja viimeiset maksuerät on sidottu mahdollisten puutteiden korjaamiseen. Kun rakennukset ovat valmiita ja ostajat ovat muuttaneet sisään, järjestetään hallinnonluovutuskokous, jossa yhtiö siirtyy perustajaosakkaan hallinnosta osakkaiden omaan hallintoon ja hoitoon. Asuntokauppalaan mukaisesti vuositarkastus on järjestettävä 12–15 kk kuluessa rakennusvalvontaviranomaisen käyttöönottohyväksynnästä. Tarkastuksessa todetaan asunnoissa ja kiinteistön muissa osissa ilmenneet virheet ja niiden korjaustarpeet. Ostaja voi vedota myös sen jälkeen virheeseen, jota ostajan ei voida edellyttää havainneen vuositarkastuksessa tai sitä ennen.

3.5 Ryhmärakennuttamislaki

Selvityksen laatimisen yhteydessä järjestetyissä työpajoissa esitettiin, että purkavaa lisärakentamista koskevan lainvalmistelun taustaksi olisi hyödyllistä tarkastella myös vuonna 2015 voimaan tulleen ryhmärakennuttamislain ratkaisuja. Tämä siitä huolimatta, että ryhmärakennuttamislaki koskee vain sellaista asunto-osakeyhtiömuotoista rakennuttamista, jossa ryhmä perustaa asunto-osakeyhtiön, jolle rakennetaan uudisrakennus tai -rakennuksia taikka jonka omistamia tai jolle hankittavia rakennuksia korjautetaan tai muutetaan uudistamisrakentamiseen verrattavalla tavalla (ryhmärakennuttamislaki (190/2015) 1 §).

Purkavan lisärakentamisen ja ryhmärakennuttamisen lähtökohdat poikkeavat huomattavasti toisistaan. Siinä missä purkavan lisärakentamisen osalta merkitystä on jo osakkaan hallinnassa olevaan huoneistoon liittyvällä asumisturvalla ja osakehuoneiston arvon kehityksellä, rinnastuu ryhmärakennuttamiseen mukaan lähtevän osakkaan asema enemmän tavanomaiseen uuden asunnon hankintaan.

Toisaalta ainakin hankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen osalta niin purkavaan lisärakentamiseen kuin ryhmärakennuttamiseen osallistuvan osakkaan tiedontarpeet voivat olla samanlaiset esimerkiksi eri osapuolten vastuun sekä kustannuksien ja niiden ylittymisen seurauksien, hankkeen käynnistämisen edellytysten, aikataulun ja rakennusten/osakehuoneistojen ominaisuuksien osalta. Myös hankkeen toteutusprosessi suunnittelusta rakennusvaiheeseen ja lopulta urakkasopimusten täyttymiseen ja uusien asuntojen käyttöönottoon sisältää samantlaisia vaiheita, joita purkavan lisärakentamisen hankkeessa tämän selvityksen perusteella arvioidaan olevan. Yhteistä näille hankkeille arvioidaan olevan myös se, että osallistujat eivät (ainakaan kaikissa tässä vaiheessa hahmotelluissa purkavan lisärakentamisen toteuttamistavoissa) osta asuntoa, eivätkä siten saa suojakseen asunnon tai asuinkiinteistön ostajan suojaksi laadittuja asuntokauppain säännöksiä.

Ryhmärakennuttamishankkeita koskevien oikeiden ja riittävien tietojen antaminen ensin hankkeeseen osallistumista harkitsevalle ja myöhemmin hankkeeseen sitoutuneelle osakkaalle ovat keskeinen osa ryhmärakennuttamislain mukaista osallistujan suojaa. Laissa säädetään niin yleisistä ryhmärakennuttamishankkeen markkinoinnissa annettavista tiedoista (ryhmärakennuttamislaki 5 §) kuin asunto-osakeyhtiömuotoisessa ryhmärakennuttamisessa ryhmärakennuttajakonsultin antamista ennakkotiedoista (ryhmärakennuttamislaki 21 §).

Hankkeiden riidattoman ja ennakoitavan toteuttamisen turvaamiseksi laissa on säädetty myös ryhmärakennuttamissopimuksen sisällöstä asunto-osakeyhtiömuotoisissa hankkeissa (ryhmärakennuttamislaki 22 §) siten, että osapuolet sopivat jo ennakolta hankkeen kannalta keskeisistä seikoista. Tätä on pidetty tärkeänä myös siksi, että riski hankkeen ryhmärakentamishankkeen toteutumisesta suunnitelmien mukaisesti on hankkeeseen osallistuvilla itsellään, ja myös hankkeesta vetäytyminen ryhmärakennuttamissopimuksen tekemisen jälkeen voi olla hankalaa (HE 228/2014 vp., s. 11).

Ryhmärakennuttamishankkeiden rahoitusmahdollisuuksien parantamiseksi ja hanketta koskevien keskeisten tietojen ja sopimusten säilyttämiseksi ryhmärakennuttamislainsäädätään nimenomaisesti erityisten ryhmärakennuttamisasiakirjojen säilyttämisestä, tarkastamisesta ja luovuttamisesta rakennusvaiheen päätyttyä (ryhmärakennuttamislaki 23-24 §). Sääntely muistuttaa asuntokauppain mukaista turva-asiakirjoja koskevaa sääntelyä ja vastaa-

vanlaisten asiakirjojen sääntelytarve myös purkavan lisärakentamisen hankkeiden toteuttamiseen liittyen voi tulla harkittavaksi.

Ryhmärakennuttamisen ja purkavan lisärakentamisen toteutusvaiheet sisältävät useita samansuuntaisia haasteita. Rakentamisvaiheessa voi tapahtua vielä monia muutoksia, joilla voi olla huomattava taloudellinen merkitys osallistujien kannalta. Ryhmärakentamislaissa on toteutusvaiheen osalta säädetty erikseen mm. urakka- ja hankintasopimusten valmistelusta, päätöksentekomenettelystä rakentamisvaiheessa (kokonaiskustannusten ylittyminen), urakasopimusten täyttämisestä annettavista vakuuksista, tilintarkastajan valintavelvollisuudesta ja rakentamisvaiheen päättämistä koskevasta päätöksenteosta.

Yhteistä ryhmärakennuttamiselle ja purkavalle lisärakentamiselle on myös, että hankkeeseen osallistuvien yksittäisten henkilöiden asemaan sekä koko hankkeen toteutumiseen liittyvien riskien johdosta hankkeille voi olla vaikeuksia saada riittävää kannatusta ja/tai rahoitusta. Näitä riskejä voidaan koettaa tehdä kaikkien osallistujien kannalta siedettäväksi sellaisilla säännöksillä, jotka lisäävät eri osapuolten oikeuksien, velvollisuuksien, kustannusten ja hyötyjen ennakoitavuutta. Toisaalta haasteena on myös se, että käytännön tilanteet ja toteuttamismahdollisuudet poikkeavat huomattavasti, jolloin liian yksityiskohtainen sääntely voi rajoittaa sellaistenkin taloudellisesti kannattavien hankkeiden toteuttamista, joille on riittävä kannatus. Tässä selvityksessä ei ole tarkoitus ottaa tarkemmin kantaa siihen, minkälaisilla sääntelyratkaisulla purkavaa lisärakentamista olisi tarkoituksenmukaista edistää.

4. OSAKKAIDEN NÄKEMYKSIÄ JA KOKEMUKSIA

4.1 Osakkaiden suhtautuminen lisärakentamiseen

Pääkaupunkiseudun lähiöiden asukkaat

Purkava lisärakentaminen on toistaiseksi ollut niin harvinainen hanketyyppi, ettei asukkaiden tai osakkaiden kantaa siihen ole tutkittu. Viitteitä suhtautumisesta antaa täydennys- ja lisärakentamista yleisellä tasolla kartoittanut kysely (Arvola, 2015; Arvola & Pennanen, 2014). Kohteena kyselyssä olivat pääkaupunkiseudulla sijaitsevat 60–80-lukujen lähiöt, joissa täydennysrakentaminen olisi mahdollista. Esitetty yhteenveto kattaa yli 900, omissa asunnoissa asuvan henkilön vastaukset. Lähtökohtana kysymysten asettelussa on ollut täydennysrakentamista ja aluesuunnittelua käsittelevä kirjallisuus ja niissä esiintyvät väitteet vaikutuksista. Kunkin väitteen osalta kartoitettiin vastaajien uskomuksia näiden vaikutusten toteutumisesta ja vaikutusten merkitystä vastaajien arvostuksissa. Tulokset esitetään molempien tekijöiden osalta olettaen ensiksi, että kysymyksessä olisi oman taloyhtiön hanke (Kuva 4) ja toiseksi, että kyseessä on toisaalla asuntoalueella sijaitseva hanke (Kuva 5).

Suhtautuminen alueen täydennysrakentamiseen oli kielteisempi kuin aiemmin tehdyssä, vertailukelpoisessa kyselyssä. Siinä aluetason täydennysrakentamisen hyväksyi puolet vastaajista, mikäli heillä oli siihen vaikutusmahdollisuus (Strandell, 2011). Vastaajien joukossa oli yli puolet alueella pidempään kuin 15 vuotta asuneita ja eläkeikäisiäkin melkein puolet vastaajista. Molempien tutkimusten aineistot osoittivat, että nämä ominaisuudet lisäävät kielteistä suhtautumista täydennysrakentamiseen.

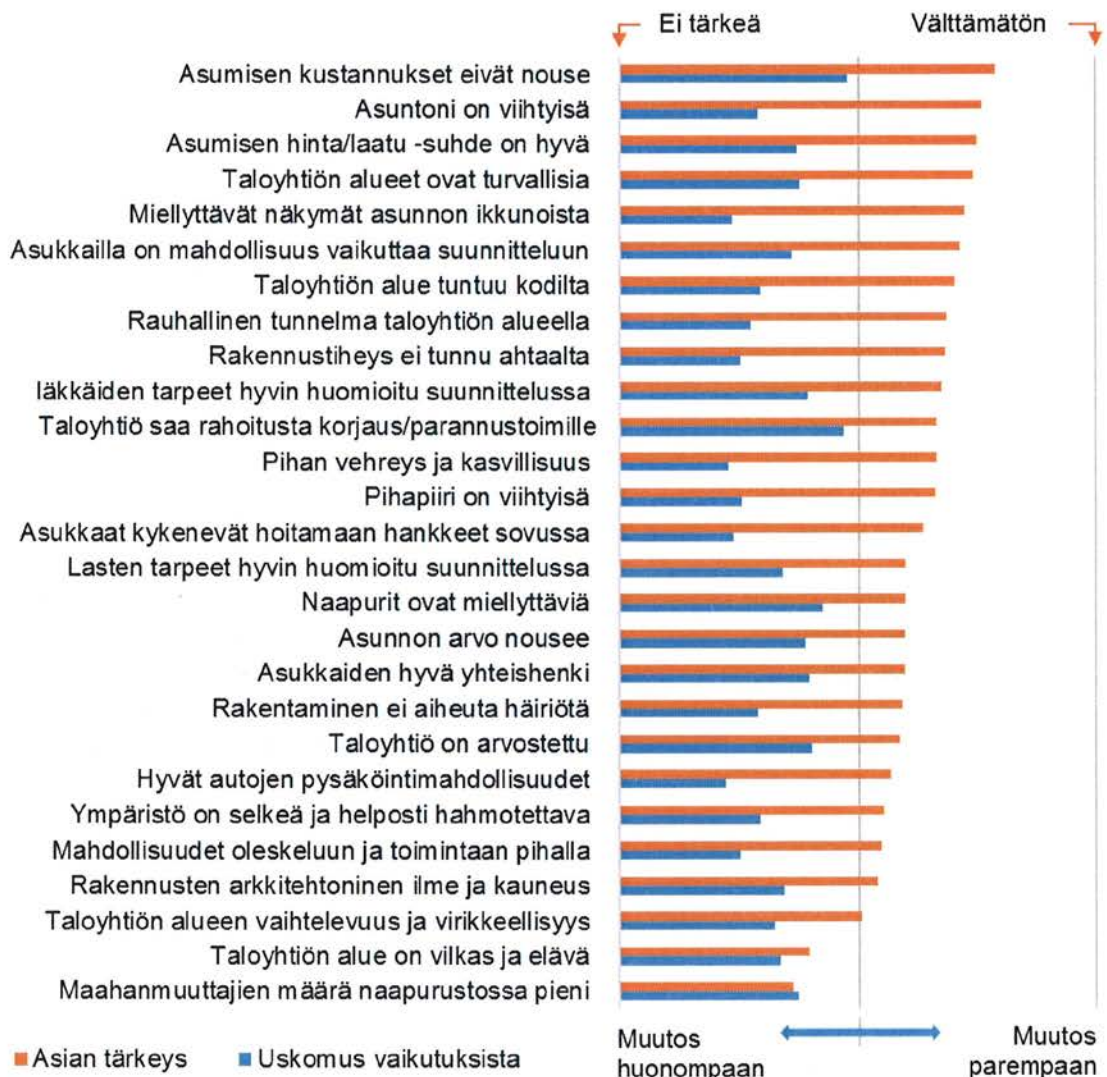
Naapurin tontin täydennysrakentaminen oli helpompi hyväksyä. Tämä tekijä on myös linjassa sen kanssa, että kahdessa tutkimuksessa (Ahvenniemi & Knuuti, 2015; Kurvinen & Vihola, 2016) on löydetty viitteitä siitä, että lisärakentaminen näyttäisi nostavan naapuruston asuntojen hintoja.

Aluetason sosiaalisilla ja toiminnallisilla muutoksilla ei ollut juuri merkitystä suhtautumiseen. Vastaajille merkitsivät omaan asuntoon ja sen osalta hankkeen läpivientiin liittyvät tekijät (jokseenkin yhdenmukaisesti asiaa syvällisemmin tarkastelevan Nykänen et al. (2013) julkaisun kanssa), vaikka kyselyn oletus oli vanhojen asuntojen säilyminen. Purkavassa lisärakentamisessa hankkeen läpiviennin haasteet muuttoineen ja asuntotason muutoksineen korostuvat, joten nämä tekijät ovat oletettavasti myös ratkaisevia tekijöitä päätöksenteossa taloudellisten vaikuttimien lisäksi.

Tulosten yleistäminen koskemaan purkavaa lisärakentamista pitää siis tehdä varoen ja ottaen huomioon toisaalta sen, että purkavan lisärakentamisen vaikutukset niin asuntoihin kuin asuinympäristöön ovat suuremmat ja toisaalta sen, että hankkeen kannattavuuteen vaikuttaa olennaisesti taloyhtiön rakennusten kunto.

Potentiaalisimmaksi purkavan lisärakentamisen kohteeksi on yleisesti arvioitu väljästi rakennetut 1960–1970-lähiöt, joissa on paljon 3–4 kerroksisia hissittömiä kerrostaloja. Vaikka ikääntyneet ihmiset usein vastustavat elinympäristön muutoksia ja mahdollisesti pelkäävät

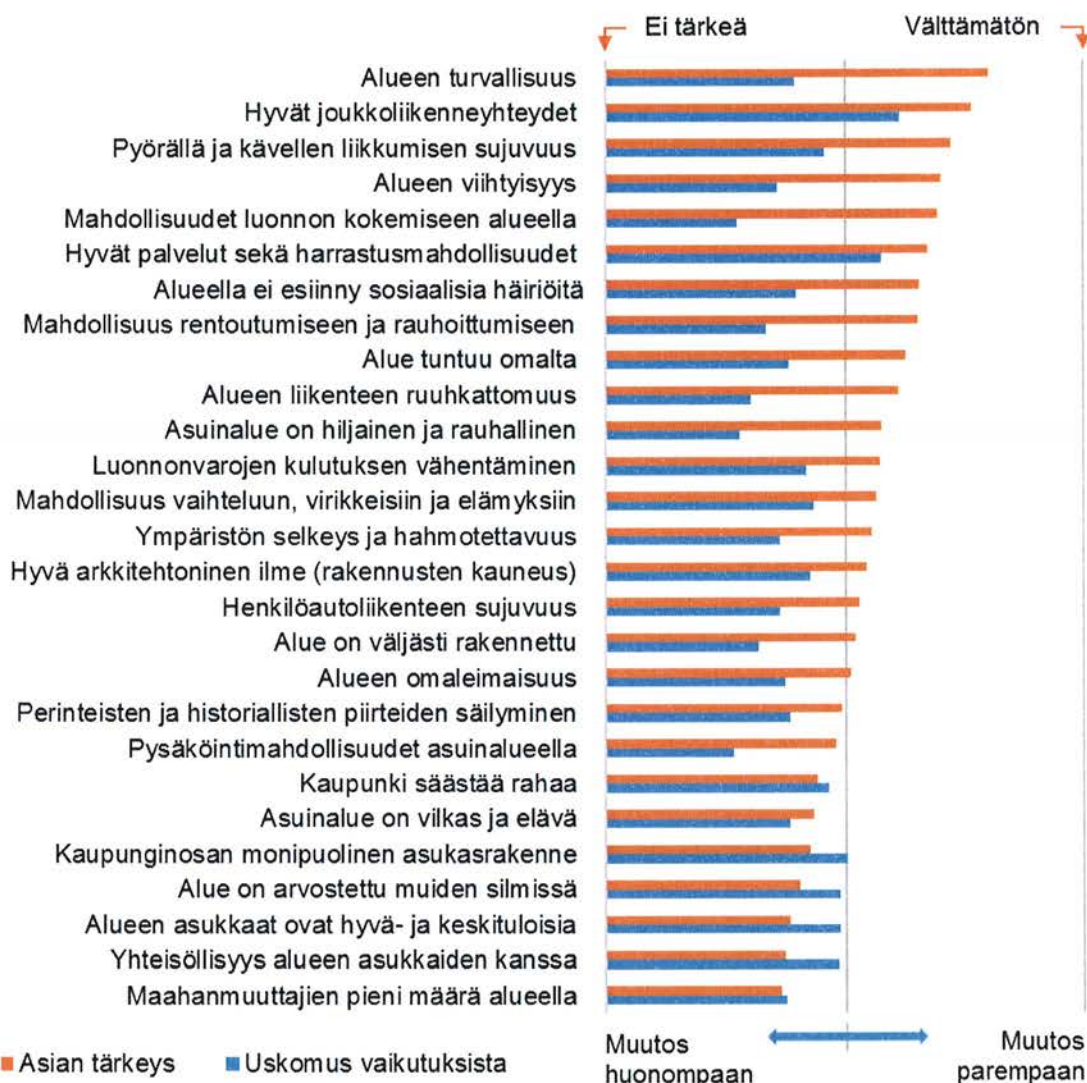
asumiskustannusten nousua, vaihtoehdon ollessa todellinen, muutto hissilliseen taloon voi houkutella ja tehdä purkavan lisärakentamisen hyväksyttävissä olevaksi vaihtoehdoksi.



Kuva 4. Asukkaiden suhtautuminen oman taloyhtiön tontin täydennysrakentamiseen. Kaaviossa kaikki siniset pylväät jäävät harmaan keskiviivan vasemmalle puolelle eli vastaajien mielestä täydennysrakentaminen muuttaa olemassa olevan tilanteen huonommaksi.

Tampereen lähiöiden asukkaat

Tampereella on useita kaupunginosia, jotka on rakennettu 1960–70-luvuilla. Osa niistä sijaitsee kaupungin laitamilla ja osa aivan ydinkeskustan tuntumassa. Kaupunki on usean vuoden ajan edistänyt väljästi rakennettujen alueiden täydennysrakentamisesta. Yhteistyössä kiinteistön omistajien kanssa Tampereen kaupunki on laatinut kokonaisten kaupunginosien yleissuunnitelmia ja niitä tarkentavia korttelisuunnitelmia. Täydennysrakentamista painottavat yleissuunnitelmat ovat valmiina Tammelaan ja laajennettuun Tullin alueeseen. Amurin suunnittelu on käynnistymässä.



Kuva 5. Asukkaiden suhtautuminen naapuruston täydennysrakentamiseen. Kaaviossa lähes kaikki siniset pylväät jäävät harmaan keskiviivan vasemmalle puolelle eli vastaajien mielestä täydennysrakentamisen muuttaa olemassa olevan tilanteen huonommaksi. Ainoastaan joukkoliikenneyhteysien sekä palveluiden ja harrastusmahdollisuuksien uskotaan muuttuvan parempaan suuntaan.

Yhteistyössä taloyhtiöiden kanssa laadittuja korttelisuunnitelmia on jo valmiita toistakymmentä, ja useita uusia on tekeillä. Asuntovaltaisen täydennysrakentamisen ja siihen liittyvän asukasyhteistyön kärsenä etenee Tammelan kaupunginosa, jonka yleissuunnitelma valmistui 2012 ja neljäs korttelisuunnitelma on tekeillä. Tammelan kaupunginosa oli yksi Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja täydennysrakentaminen projektissa tutkituista alueista (Nykanen et al., 2013).

Tampereen Tammelan täydennysrakennusprojektin tilaisuuksien puheenvuorojen perusteella taloyhtiöiden ja keskustan asukkaiden suhtautuminen täydennysrakentamiseen on viime vuosina muuttunut merkittävästi. Vielä muutama vuosi sitten täydennysrakentamiseen suhtauduttiin enimmäkseen epäillen ja kielteisesti. Pelättiin, että lisärakentaminen toteutuisi taloyhtiön tahdosta riippumatta.

Aikaa myöten suhtautuminen on muuttunut. Nykyisin ongelmaksi koetaan pikemminkin se, että lisärakentaminen etenee hitaasti. Asenneilmaston muuttumiseen on vaikuttanut tiedon, tiedotuksen, toimintatapojen, yhteistyöverkostojen, pysäköintinormien ja taloudellisten kannustimien määrätietoinen kehittäminen. Kaupunki on panostanut keskustan kokonais- ja osasuunnitelmien havainnollistamiseen. Lisäksi taloyhtiöitä ja kiinteistöjä on kannustettu keskinäiseen ja omaehtoiseen yhteistyöhön.

Monet ovat heränneet lisärakentamiseen peruskorjausten rahoituslähteenä. Korjaus- ja lisärakentamisen yhteishankkeiden voikin arvella olevan tulevaisuudessa aikaisempaa yleisempiä. Kaupungin tuottamat mallihankkeet, esitteet, tilaisuudet ja neuvonta alkavat tuottaa tuloiksi rakentuvaa tulosta. Naapuritontin suunnitelmat ovat havahduttaneet ajattelemaan täydennysrakentamista omalta kannalta, jos yhteisellä hankkeella päästään olemassa olevien taloyhtiöiden kannalta parempaan lopputulokseen. Uusien rakennusten sijoitteluun on mahdollista löytää parempi ratkaisu, kun käytettävissä on useamman taloyhtiön tontit.

Tampereella täydennysrakentaminen on otettu kaupunkisuunnittelun työkaluksi ja taloyhtiöitä kannustetaan hankkeisiin tarjoamalla tietoa ja kannustimia (Tampere, 2016b). Yhteistyössä Kiinteistöliiton ja Tarmo-hankkeen kanssa on järjestetty tilaisuuksia, joihin taloyhtiöitä on kutsuttu saamaan tietoa kaupungin viranomaisilta ja kuulemaan kokemuksia hankkeita toteuttaneilta taloyhtiöiltä. Toteutetuista hankkeista on kohde-esittelyt kaupungin täydennysrakentamista käsittelevillä sivuilla.

4.2 Purkavan lisärakentamisen hankkeita

Purkavan lisärakentamisen hankkeita etsittiin osana tutkimustietohakuja, internethakuja ja aiempien tutkimusten yhteistyökumppaneiden kautta. Löydettyissä kohteissa purkamiselle ei ollut realistista vaihtoehtoa. Osassa kohteista vaihtoehtoina olivat tai ovat paraikaa raskas peruskorjaus tai purkava lisärakentaminen. Esille on tullut myös rahoitusjärjestelmässä tapahtumassa oleva muutos. Yleensä kiinteistö tai osakkeet on hyväksytty lainojen vakuudeksi. Kahdessa tapauksessa pankki ei kuitenkaan hyväksynyt kiinteistöä peruskorjauslainan vakuudeksi. Taloyhtiöllä on tällöin riski joutua umpikujaan. Peruskorjaukseen ei löydy rahoitusta, mutta yksimielistä purkupäätöstäkään ei pystytäkään tekemään.

Jo läpiviedyille hankkeille tunnusomaisia piirteitä ovat olleet:

- Rakennukset ovat olleet hyvin huonossa kunnossa esimerkiksi perustusten petettyä tai runkorakenteiden vaurioiden takia.
- Rakennuksissa on ollut sijoitusasuntoja, joten vain osa asunnoista on ollut osakkaiden omassa käytössä.
- Vanhan rakennuksen asukkaat eivät ole muuttaneet puretun rakennuksen tilalle rakennettuun uuteen rakennukseen.

Purkavan lisärakentamisen taloudelliset vaikutukset ovat osakaskohtaisia, esimerkiksi:

- Äskettäin asunnon hankkinut kotitalous on voinut kärsiä hyvinkin suuren tappion osakkeiden hankintahintaan verrattuna.
- Sijoittajaosakkaalle sama summa tuottaa pienemmän tappion, koska hän pystyy vähentämään sen pääomatuloistaan.
- Pitkäaikaiselle osakkaalle korjausten lykkääminen eli alkuperäisen asunnon käyttäminen elinkaaren loppuun voi olla elinkaarikustannuksiltaan kohtuullisen kannattava ratkaisu.

- Korjausvelka voi laskea asunnon nettoarvon negatiiviseksi, jolloin pienikin korvaus purettavasta asunnosta vapautuvasta rakennusoikeudesta on taloudellisesti kannattavaa muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin verrattuna.

Esimerkkejä hankkeista

Kolmen pienkerrostalon ja kahdeksan asunnon rivitaloryhmä Vantaalla omalla tontilla; rakennettu 1962–1963; kerrosala 5700 m². Pienkerrostalot oli luokiteltu moderneiksi rakennuskulttuurikohteiksi.

Rakennusten perustukset olivat pettäneet ja rakennukset olisivat vaatineet laajan peruskorjauksen. Seitsemänkymppiset asukkaat eivät halunneet lähteä remonttiin vaan katsovat paremmaksi myydä osakkeensa rakennusliikkeelle ja ostaa asunnot uusista rakennuksista. Rakennusliike haki kaavamuutosta 2011 ja se laitettiin vireille 2012. Muutoksenhaku kuitenkin keskeytettiin, koska alun perin haettu 15 000 m² ei ollut taloudellisesti kannattava. Syksyllä 2014 tehdyn uuden hakemuksen mukainen asemakaavamuutos hyväksyttiin 2015. Siinä rakennusoikeus on 17 990 m², 300 asuntoa, jotka sijoittuvat kuuteen 4-7 kerroksiseen rakennukseen. Vuonna 2016 rakennukset olivat suunnitteluvaiheessa ja ennakkomarkkinoinnissa.

Kerrostalo omalla tontilla Vantaalla; rakennettu 1959; kerrosala 2200 m²; 24 asuntoa.

Rakennus oli perustettu puupaaluille. Pohjaveden tason alennuttua se oli osittain painunut. Sokkeli ja julkisivu olivat halkeilleet. Kellarinseinän ja katon rajakohta rakoili. Pitkä julkisivu oli notkahtanut. Rungon pettämisen takia myös tekniset järjestelmät olivat kärsineet vaurioita. Perustusten pettämisen ja siitä seuranneiden vaurioiden takia rakennus oli korjauskelvottomassa kunnossa. Asunto-osakeyhtiö haki tontille kaavamuutoksen 2006. Rakennusliike osti kaikki osakkeet ja purki yhtiön vuonna 2011. Uudisrakentaminen uuden yhtiön nimissä käynnistyi vuonna 2011. Kohde oli ennakkomarkkinoinnissa omistusasuntokohteena, mutta se myytiin kuitenkin asuntorahastolle vuokrakohteeksi. Uudisrakennus valmistui vuonna 2013. Uudessa 5-8 kerroksisessa rakennuksessa on kerrosalaa 5 550 m² ja asuntoja 100.

Kerrostalo vuokratontilla Kuopiossa; rakennettu 1960; kerrosala 500 m²; 13 asuntoa.

Vuosina 2013–2014 tehdyissä kuntotutkimuksissa todettiin vakavia, jopa kantavien katto- ja seinärakenteiden lahovaurioita, julkisivun rapautuminen, huonokuntoiset ikkunat, vuotava katto, kosteusvaurioita ja puutteellinen palo-osastointi. Huono kunto näkyi myös korkeana yhtiövastikkeena. Vaihtoehtoina esitettiin joko uudelleen rakentamiseen verrattavissa oleva peruskorjausta (1600 €/m²) tai rakennuksen purkamista. Nämä vaihtoehdot esitettiin yhtiökokoukselle huhtikuussa 2014. Peruskorjaukseen etsittiin rahoitusvaihtoja. Selvisi, etteivät pankit suostuneet lainoittamaan peruskorjausta vaan jokaisen osakkaan olisi rahoitettava oma osuutensa.

Olemassa olevan rakennuksen lisäksi vuokratontilla oli käyttämätöntä rakennusoikeutta toiset 500 m². Sen käyttöönotto ja hyödyntäminen korjausten rahoituksessa olisivat vaatineet kaavamuutoksen vanhan rakennuksen sijainnin takia. Katsottiin, ettei vanhan rakennuksen kanssa voitu odottaa 3-5 vuotta, mikä kaavan muutosprosessiin kului. Järjestyksessä neljännessä yhtiökokouksessa huhtikuussa 2015 päätettiin myydä osakkeet rakennusliikkeelle. Rakennusliike purki rakennuksen ja käynnisti uuden rakennuksen rakentamisen syyskuussa 2015. Koska uusi rakennus tuli entiselle paikalle, siihen pystyi sijoittamaan enemmän ker-