

23.3.2017

Oikeusministeriö  
[kirjaamo@om.fi](mailto:kirjaamo@om.fi)

Lausuntopyyntöne 30.1.2017 (OM 14/41/2016)

### **Asunto-osakeyhtiöiden purkava lisärakentaminen ja asunto-osakeyhtiölain muutostarve**

Oikeusministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lausuntoa otsikkoasiaa koskevasta arviomuistiosta sekä siihen liittyvästä selvityksestä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsityksen mukaan purkavalla lisärakentamisella tarkoitetaan kasvukeskusten kehittämistä siten, että vanhaa rakennuskantaa puretaan ja tilalle rakennetaan enemmän asuntoja. Purkavasta lisärakentamisesta puhuttaessa on huomattava, ettei purkamisen tarvitse aina olla totaalista. Toisin sanoen kaikkia rakennuksia ei välttämättä kokonaan pureta. Käytännössä kyse on varsin usein pikemminkin moniulotteisesta alueellisesta kehittämishankkeesta, jossa kaikkein huonokuntoisimmat rakennukset puretaan, osa rakennuksista korjataan sekä väljiä pihaita pysäköintialueita uudelleen järjestelemällä luodaan tilaa myös kokonaan uusille rakennuksille.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan on jo lähtökohtaisesti varsin selvää, että tällaisiin hankkeisiin liittyy monia taloudellisia tai lainsäädännöllisiä haasteita. Toisaalta tähän liittyviä mahdollisuuksia on käytettävä nykyistä tehokkaammin, jos kaupunkiseutujen hajautumista haittavaikutuksineen halutaan hillitä keskittämällä uusien asuntojen rakentamista olemassa olevaan rakennettuun ympäristöön. Yksi ilmeinen keino luoda lisätarjontaa halutuimpiin sijainteihin sekä samalla tiivistää kaupunkirakennetta on purkava lisärakentaminen, jonka yhteydessä joko tontille käytännössä kaavoitetaan lisää rakennusoikeutta. Tällä taas on kaupunkitaloustieteen tutkimustulosten valossa varsin suuri asuntopoliittinen merkitys, sillä lisätarjonnan osoittaminen nimenomaan halutuimmista sijainneista hillitsee hintojen nousua koko kaupunkialueella aivan toisella tavalla kuin reunoille rakentaminen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan purkavan lisärakentamisen tavoitteet täyttyvät parhaiten nimenomaan halutuilla, liikenteellisesti hyvin tavoitettavilla sekä suhteellisen väljästi rakennetuilla ja tiivistettävissä olevilla alueilla. On varsin suuri houkutus tarkastella purkavaa lisärakentamista nimenomaan korjausvelkaisten vanhojen lähiöiden kehittämisen välineenä. Tietyissä tapauksissa tämä onkin mahdollista, jos esimerkiksi liikenteellinen sijainti on hyvä. Pääsääntöisesti uutta rakennusoikeutta pitäisi kuitenkin tässä tapauksessa kaavoittaa monikertaisesti jo olemassa olevaan nähden, minkä toteuttaminen nykyisiä asukkaita tyydyttävällä tavalla saattaa olla varsin haasteellista. Parhaiten purkava lisärakentaminen toimii viraston tietojen

23.3.2017

mukaan niillä alueilla, joihin kohdistuu varsin voimakasta kysyntää mutta jotka ovat vielä vajaasti rakennettuja. Käytännössä nämä ovat vain poikkeustapauksissa kaukana reunoilla olevia lähiöitä. Myöskään taantuvilla suuralueilla tällaiset hankkeet eivät ole osoittautuneet kannattaviksi.

Viraston tietojen mukaan purkava lisärakentaminen voi olla taloudellisesti kannattavaa käytännössä vain väljästi rakennetuilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla, joilla asuntokysyntä on voimakkaassa kasvussa. Erityisesti tämä koskee hyvin haluttuja sijainteja, jotka on historiallisista syistä rakennettu varsin väljästi ja joissa on varsin korjausvelkaista vanhaa asuntokantaa. Tällaisissa tilanteissa myymällä osan tontista kiinteistösijoittajille tai toteuttamalla suunnatun osakeannin asunto-osakeyhtiö voi saada ylimääräistä tuloa esimerkiksi korjaushankkeeseensa. Tämä on puolestaan mahdollista vain, jos taloyhtiön tontille kaavoitetaan lisää rakennusoikeutta, sillä vanhaa hyödyntämätöntä rakennusoikeutta on vain harvoin riittävästi.

Viraston tietojen mukaan lisärakennusoikeuden kaavoituksen yhteydessä on käytännössä ratkaistava myös se, miten alueen pysäköintipaikat sijoitetaan, sillä monet hankkeet kaatuvat taloudellisesti nimenomaan pysäköintikysymykseen. Jos entiset ja uudet autopaikat on rakennettava hallipaikoiksi tai kallioluolaan, nettotuottoa lisärakennushankkeesta ei nimittäin yleensä synny eikä hanketta kannata käynnistää. Pysäköinnin tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen täydennysrakentamisen yhteydessä tarvitaan yleensä kunnan suunnittelutukea sekä joskus myös keskitettyjä pysäköintilaitoksia. Kunnan kohtuullista osallistumista näihin kustannuksiin taas puoltaa muun muassa se, että kunnan perusrakenteisiin ja palveluihin liittyvien investointien näkökulmasta täydennysrakentaminen on itse asiassa hyvin edullista, koska aikaisemmilta investoinneilta saadaan lisää käyttäjiä, ja investointitarpeet ovat muutoinkin uudisalueita pienemmät.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsityksen mukaan suurimmat purkavan lisärakentamisen lainsäädännölliset esteet löytyvät asunto-osakeyhtiölaista. Lisärakentamishankkeen valmistelun aikana tarvitaan asunto-osakeyhtiön päätöksiä useissa vaiheissa. Jo selvitys lisärakentamisen mahdollisuudesta ja kannattavuudesta on saattanut edellyttää yhtiökokouksen päätöstä. Viimeistään lisärakentamishankkeen hankesuunnittelu sekä hakemus tontin uudelleen kaavoittamisesta edellyttävät yhtiökokouksen päätöksiä. Yhtiökokouksessa on päätettävä myös siitä, mitä lisärakentamisvaihtoehtoa käytetään: rakennetaanko uusia asuntoja osaksi entistä yhtiötä vai myydäänkö osa tontista lisärakentamiseen. Asemakaavan tultua lainvoimaiseksi tarvitaan yhtiökokouksen päätös tontin tai sen osan myynnistä tai suunnatusta osakeannista, josta on tehty jo aikaisemmin esisopimus.

23.3.2017

Viraston näkemyksen mukaan nykyisin voimassaolevien säännösten suurimpana yksittäisenä käytännön ongelmana on asunto-osakeyhtiölaissa edellytetty yksimielisyysvaatimus, joka koskee muun muassa merkittäviin korjaushankkeisiin ryhtymistä tai tontilla olevan rakennusoikeuden myymistä. Käytännössä yksikin osakas voi esittää sellaiset korjaus- ja lisärakennushankkeet, jotka edellyttäisivät täydennysrakentamista tontille. Edellä kuvattujen haasteiden – kuten kaupunkirakenteiden tiivistämisen tarpeen sekä korjausvelkaisen asuntokannan kasvun – vuoksi tätä yksimielisyysvaatimusta joudutaan arvioimaan myös perusoikeuksien toteutumisen ohella myös muista painavista yhteiskuntapoliittisista näkökulmista.

Käytännössä kyse on jonkinlaisen määräenemmistösäännöksen käyttöönoton tarpeesta nykyisen yksimielisyysvaatimuksen sijaan. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan viiden kuudesosan tai jopa neljän viidesosan määräenemmistöä voidaan varmuudella pitää myös perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta riittävänä, mahdollisesti jopa kolmen neljäsosan määräenemmistöä. Virasto yhtyy arviomuiston näkemykseen siitä, että pienissä yhtiöissä viiden kuudesosan tai neljän viidesosan määräenemmistö on käytännössä varsin lähellä yksimielisyysvaatimusta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsityksen mukaan kolme keskeisintä purkavan lisärakentamisen haastetta ovat sijainti tarpeeksi kysytyllä paikalla kaupunkirakenteessa, mahdollisuus tarkoituksenmukaisiin ja järkevähintaisiin pysäköintiratkaisuihin sekä asunto-osakeyhtiölain yksimielisyysvaatimus. Kaiken kaikkiaan asunto-osakeyhtiöiden lisärakennushankkeiden lainsäädännöllisiä tai taloudellisia esteitä on viraston tietojen mukaan myös monia muita edellä mainitun yksimielisyysvaatimuksen ohella, eikä ongelmakenttää ylipäätään voida lähestyä puhtaasti juridis-teknisen tarkastelun näkökulmasta. Seuraavassa on lueteltu esimerkkeinä eräitä keskeisimpiä tässä tarkoitetuista muista ongelmista.

Ensinnäkin, asunto-osakeyhtiö voi joutua maksamaan tontin myynnistä saaduista tuloista yhteisöveroa, jos poistoja ja vähennyksiä ei saada tarpeeksi tasapainottamaan tulosta. Toiseksi, tontin osan myynnistä saatuja tuloja ei saa nykyisin rahastoida. Kolmanneksi, lisärakentamisen yhteydessä tontin tai suunnatun osakeannin arvo markkinoilla on kiinni ennen muuta lisärakennusoikeuden määrästä ja sisällöstä, kun taas kaavoituksen toteutuminen on varsin vaikeasti ennustettavissa. Neljänneksi, tontin osaa myytäessä sekä myös suunnatussa osakeannissa joudutaan jossain määrin väistämättä kantamaan jo eräitä elinkeinotoiminnan riskejä, koska lopulliseen kauppa-sopimukseen edetään yleensä esisopimuksen kautta ja maankäytösopimus puolestaan solmitaan kunnan ja asunto-osakeyhtiön välillä. Lopuksi, asunto-osakeyhtiön ryhtymiselle asuntorakennuttajaksi on asunto-osakeyhtiölaissa varsin korkea kynnyks, eikä lisärakentamishankkeiden toteutus ylipäätään ole niille tuttua.

23.3.2017

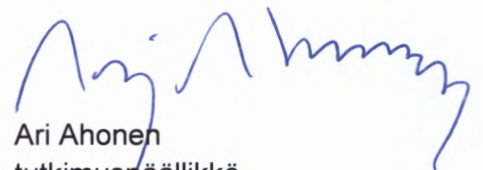
Purkavan lisärakentamisen toteutumisen tielle voi tulla myös monia muista esteitä. Näitä voivat olla esimerkiksi seuraavat: kaikki tontit eivät välttämättä sovellu kovin hyvin lisärakentamiseen, lähiympäristön asukkaat voivat vastustaa lisärakentamista, rakennushankkeen koko on liian pieni kannattavaksi hankkeeksi, suhdannetilanne ei ole otollinen asuntojen myynnin kannalta, uusien asuntojen kysyntä ylipäättään on heikkoa alueella tai rakennusoikeuden arvo on alueella muista syistä suhteellisen alhainen. Kattavin ja kokonaisvaltaisin selvitys aihepiiristä on ollut niin kutsuttu ApRemodel-hanke sekä sen loppuraportti (VTT, 2013). Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemien selvitysten perusteella loppuraportin kuvaus on edelleen sangen kattava ja ajankohtainen sekä lainsäädännöllisten että myös taloudellisten haasteiden osalta. Viraston näkemyksen mukaan arviomuistiossa sekä sen pohjaksi valmistellussa uudemmassa selvityksessä tulokulma on teknisempi ja kapeampi, joskin sinänsä oikeasuuntainen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan laajamittaisen purkavan lisärakentamisen aikaansaamiseksi erityisesti siihen liittyvä taloudellinen dynamiikka on tunnettava kuntatalouden, asunto-osakeyhtiöiden, asuntojen omistajien kuin muidenkin toimijoiden näkökulmasta. Lisärakennushankkeita voi käynnistyä vain, jos ne ovat taloudellisesti kannattavia sekä asunto-osakeyhtiöille, kiinteistösijoittajille, kunnille että rakennusliikkeille. Tässä kokonaisuudessa asunto-osakeyhtiölaki sekä siihen sisältyvät haasteet ovat vain yksi – joskin huomattavan tärkeä – osakokonaisuus. Tulevaisuudessa kasvava määrä kiinteistöjä saavuttaa taloudellisen elinkaarensa pään. Samalla kaupunkirakennetta on tarpeen tiivistää ja asuntotarjontaa lisätä erityisesti halutuimmista sijainneista. Tämän vuoksi lisärakentamisen edistämiseksi tarvitaan sekä uusia taloudellisia toimintamalleja sekä sääntelyn sujuvoittamista.

Asunto-osakeyhtiölain eräiden kohtien kuten yksimielisyysvaatimuksen uudistaminen on siten viraston arvion mukaan välttämätöntä. Yksinään se ei kuitenkaan merkittävässä määrin lisää purkavaa lisärakentamista, ellei myös muita siihen liittyviä haasteita ratkaista. Tässä mielessä arviomuistiossa tarkoitettu lainvalmisteluun liittyvän toimeksiannon rajaus on suppea. Edelleen virasto yhtyy arviomuistion näkemykseen siitä, että asiaan liittyvien haasteiden moninaisuus huomioon ottaen purkavan lisärakentamisen edellytyksistä ei tule säätää liian yksityiskohtaisesti, jotta myös käytännössä toimivien toimintamallien etsimiselle jäisi riittävästi liikkumavaraa.



Päivi Hentunen  
pääjohtajan sijainen, ylijhtaja



Ari Ahonen  
tutkimuspäällikkö