

Selvitys ja suositukset yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä Aran rahoittamissa hankkeissa

Aliisa Haljoki | Susanna Lehti | Amanda Lindström | Timo Martelius | Yrjö Tolva-
nen

17.2.2025

Sisällysluettelo

1. Selvityksen tarkoitus ja tavoite	4
1.1. Kysymyksenasettelu ja tavoite	4
1.2. Käsitelmääritelmät.....	5
2. Yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisen taustatekijät	8
2.1. Yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti ja ara-kohteet	8
2.1.1. Yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti	8
2.1.2. Aran tehtävät ja edellytykset ara-kohteiden pysäköinnin rakentamiselle	9
2.2. Kilpailuneutraaliteetti ja valtiontukia koskevan sääntelyn huomioiminen.....	11
2.2.1. Valtiontukea koskevat säännöt	11
2.2.2. Hyväksyttävät tukitoimet.....	12
2.2.3. Vähämerkityksellinen tuki (de minimis)	13
2.2.4. Ryhmäpoikkeusasetus.....	14
2.2.5. Julkinen palveluvelvoite (SGEI)	14
2.2.6. Menettelyt tukea myönnettäessä	15
2.2.7. Valtiontukien valvonta.....	16
2.2.8. Ara-kohteiden pysäköintijärjestelyihin liittyviä riskejä valtiontukisääntelyn näkökulmasta.....	16
2.3. Vakuusjärjestelyt ja niiden toteuttaminen.....	18
2.3.1. Korkotukilain sääntely pysäköintipaikkojen vakuuksista.....	18
2.3.2. Aran ohjeet ja edellytykset pysäköintipaikkojen vakuuksista	18
2.4. Luovutusrajoitukset ja niiden soveltaminen pysäköintipaikkoihin	20
2.5. Kuntien kaava- ja rakentamismääräysten rooli kannusteena järjestelyille	22
2.5.1. Alueidenkäyttö- ja rakennuslainsäädäntö.....	22
2.5.2. Pysäköintipaikkojen keskittämiseen ohjaaminen	23
2.6. Arvonlisäveron vähennysoikeus kannusteena järjestelyille.....	25
2.6.1. Arvonlisäveron vähennysoikeuden perusta	25
2.6.2. Oikeuskäytäntöä ja johtopäätökset	26
2.7. Rakenteellisen pysäköinnin nykyiset toteutusmallit	34
3. Keskeiset havainnot ja johtopäätökset.....	35
3.1. Yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteuttaminen	35

3.2. Pysäköintipaikkojen nimeämistä koskeva vaatimus yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin ratkaisuihin.....	35
3.3. Valtiontukisääntelyyn liittyvä näkökulma.....	36
3.4. Hakuprosessin aikana hankittavat tiedot pysäköinnin järjestämisestä.....	37
3.4.1. Aran tiedonsaannin toteutuminen.....	37
3.4.2. Aran tiedonsaantimahdollisuuksien parantaminen.....	37
3.5. Kaavoitusratkaisut ja yhteistyö kuntien kanssa.....	38
3.6. Arvonlisäveron vähennysoikeus.....	39
3.7. Pysäköintipaikkojen luovutusrajoitukset ja vakuusjärjestelyt.....	40
3.8. Mahdollisia jatkotutkimusten aiheita.....	41
4. Selvitykseen perustuvat suositukset Aralle.....	42
4.1. Suositus 1 Sallittujen vaihtoehtojen määrittelemine n pysäköintipaikan nimeämisele	42
4.2. Suositus 2 Malliehdot sallittujen vaihtoehtojen toteuttamiseen erilaisia yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteutusmalleja varten.....	43
4.3. Suositus 3 Hakijan selvitys yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä -lomake.....	48
4.4. Suositus 4 Yhteistyö Aran, ara-yhteisöjen ja kuntien välillä.....	49
4.5. Suositus 5 Rakentamisen arvonlisäveron vähennysoikeuden selvittäminen hakijan toimesta.....	49
5. Hankkeen keskeiset asiakirjat hakuprosessin eri vaiheissa.....	50
6. Arvio hakuohjeiden tarkennusten vaikutuksista eri toimijoihin.....	52
6.1. Hyvä hallinto ja luottamuksen suoan periaate.....	52
6.2. Käytännön vaikutukset ara-yhteisöihin ja muihin hankkeiden toteuttajiin sekä Aran omaan toimintaan.....	53
6.3. Vaikutukset yhtiömuotoista rakenteellista pysäköintiä toteuttaviin kaupunkeihin.....	54
7. Lähteet.....	55
7.1. Lainvalmisteluaineisto.....	55
7.2. Oikeustapaukset.....	55
7.3. Kirjallisuuslähteet.....	56

Esipuhe selvitykseen

Selvitys ja suositukset yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä Aran rahoittamissa hankkeissa on ARAn kehittämisrahoituksella tehty selvitys, jonka on toteuttanut Lehti ja kumppanit Oy.

ARAlle saapuvissa hakemuksissa esitetään yhä useammin kohteiden pysäköinnin toteuttamista erillisissä rakenteellisissa osakeyhtiömuotoisessa pysäköintilaitoksissa. Nämä laitokset voivat toimia myös kaupallisina liiketoimintaa harjoittavina pysäköintiyhtiöinä vuokraten pysäköintipaikkoja myös ulkopuolisille.

Selvityksen tarkoituksen on ollut tuottaa ohjeita yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä ARA-hankkeen osapuolille. Erilaisten pysäköintijärjestelyjen sopimuskäytännöt ovat olleet monimutkaisia, ja niistä on ollut vaikea selvittää, ovatko järjestelyt yhteensopivia esimerkiksi korkotukilain käyttö- ja luovutusrajoituksien kanssa.

Selvityksen tuloksena syntynyt raportti on perusteellisesti laadittu kattava katsaus varsin monitahoisiin pysäköinnin järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Raportissa aiheen ongelmatiikkaa taustoitetaan, tulkitaan ja perustellaan juridisista lähtökohdista käsin.

Selvityksen ajankohtaisuutta kuvaa ARAlle selvityshankkeen aikana tulleet useat yhteydenotot kaupunkien, konsulttitahojen ja hankkeisiin ryhtyvien tahoilta. Raporttia on siis odotettu ja sillä voidaan nähdä olevan vaikutuksia ARA-hankkeita laajemmin yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestelyihin.

ARAn puolelta esitämme lämpimät kiitokset selvityshankkeen toteuttajille: Aliisa Haljoki, Susanna Lehti, Amanda Lindström, Timo Martelius ja Yrjö Tolvanen.

Lahdessa 17.2.2025

Vesa Ijäs, Heli Huuhka, Jaana Huttunen ja Mikko Kontumäki

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara) lakkautetaan 28.2., ja Aran tehtäviä jatkaa 1.3.2025 alkaen Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus, lyhyesti Varke.

Vastuuvapauslauseke

Selvityksessä esitettyjen sopimusmalliehtojen käyttäminen edellyttää aina tapauskohtaista mukauttamista. Malliehtojen tai raportissa mainittujen muiden tekijöiden osalta, jotka voivat vaikuttaa sopimusjärjestelyyn, käyttäjän on itse varmistettava ehtojen soveltuvuus omaan sopimusjärjestelyynsä. Ara tai raportin laatija eivät ole vastuussa malliehtojen soveltuvuudesta tai niiden käytöstä.

Selvitys ja suositukset yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä Aran rahoittamissa hankkeissa

1. Selvityksen tarkoitus ja tavoite

1.1. Kysymyksenasettelu ja tavoite

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus Aran tehtävänä on myöntää korkotukia ja investointiavustuksia asuntojen tuotantoon. Myönnettävien tukien ja avustusten tarkoituksena on edistää asumiskustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen saatavuutta. Aran tehtävänä on valvoa, että sen myöntämien avustusten käyttö toteutuu lainsäädännön ja näitä koskevien ohjeiden mukaisesti. Aran myöntämällä tuella rahoitetuissa asuntokoh-teissa asukkaita palveleva pysäköinti toteutuu yhä useammin yhtiömuotoisena raken-teellisena pysäköintinä pysäköintilaitoksissa. Näihin pysäköintijärjestelyihin liittyen Aran toiminnassa ja hankekäsittelyissä on havaittu erilaisia käytännön haasteita ja mahdollisia rakenteellisia ongelmia.

Tämän selvityksen tarkoituksena on muodostaa konkreettinen käsitys yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä Aran korkotukilainalla tukemissa asuntokoh-teissa. Tarkoituksena on lisäksi laatia suosituksia rahoituksen ehtojen tarkentamisen tu-eksi, joilla varmistetaan korkotukilainalla rahoitettaviin ara-kohteisiin liittyvän pysäköin-nin järjestäminen niin, että pysäköintipaikat ovat ara-asukkaiden käytettävissä. Samalla tarkoituksena on luoda työkaluja tukihakemusten käsittelyprosessiin Arassa ja korkotu-kilainaa varten annettavien vakuuksien riittävyyden arviointiin.

Selvityksessä on haettu vastauksia seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Miten pysäköintiyhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti tulisi järjestää siten, että se täyttää Aran edellytykset?
2. Miten osakas- ja/tai muut sopimukset tulisi laatia, jotta pysäköinti toteutuisi pysäköin-tilaitoksissa ara-ehtoisena asukaspysäköintinä?
3. Miten selvityksessä haastateltavat tahot ovat kokeneet rakenteellisen pysäköinnin soveltuvuuden ara-kohteiden toteuttamiseen?
4. Mitä johtopäätöksiä selvityksestä on tehtävissä?

Selvitystä varten on perehdytty aiheeseen liittyvään lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön, Aran ohjeistuksiin tukien hakemisesta ja käsittelyprosessista sekä muuhun kirjalliseen lähdeaineistoon. Selvityksen taustaksi perehdyttiin case-kohteisiin eri puolilla Suomea sekä haastateltiin kohteet toteuttaneiden ara-yhteisöjen edustajia ja Aran rahoituksesta vastaavia tahoja.

1.2. Käsitelmääritelmät

Ara-asukas

Asukas, joka asuu ara-asunnossa.

Ara-asunto

Ara-asunnoilla tarkoitetaan valtiontuella rahoitettuja asuntoja, joihin liittyy tiettyjä rajoituksia. Ara-kohteita ovat ara-vuokra-asunnot, erityisryhmien asunnot, asumisoikeusasunnot ja osaomistusasunnot. Myös aiemmin rakennetut arava-asunnot kuuluvat ara-asuntojen piiriin, mikäli ne ovat yhä rajoitusten alaisia. Rajoitukset vaihtelevat asuntotyypeittäin. Rajoituksilla pyritään varmistamaan valtion tukien kohdentumisen niitä tarvitsevien hyödyksi.¹ Suurin osa ara-asunnoista on vuokra-asuntoja, joilla pyritään turvaamaan valtion tuella kohtuuhintainen asuminen kiireellisessä asunnontarpeessa oleville ja pienituloisille. Osa näistä vuokra-asunnoista on tarkoitettu erityisryhmille, kuten vammaisille, ikääntyneille ja opiskelijoille.²

Ara-kohde

Ara-kohteella (Ara-talolla) tarkoitetaan ara-asuntokohdetta, jonka rakentaminen on kokonaan tai osittain rahoitettu Aran myöntämällä korkotuella. Korkotukilaissa käytettyjä käsitteitä ovat mm. korkotukivuokratalo tai korkotukivuokrataloyhtiö.

Ara-yhteisö

Ara-yhteisöllä tarkoitetaan Aran yleishyödylliseksi nimeämä yhteisöä. Yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeäminen on ehtona Aran hyväksymälle pitkäaikaiselle korkotukilainalle, mikäli ei ole kyse kunnista, julkisyhteisöistä tai niiden omistamista yhteisöistä. Yleishyödyllisen yhteisön on noudatettava yleishyödyllisyysääntöjä kaikessa toiminnassaan.³

Arvonlisäveron vähennysoikeus

Yleisestä arvonlisäveron vähennysoikeudesta säädetään arvonlisäverolain 102 §:ssä. Tässä selvityksessä käsitettä käytetään kuvaamaan tilannetta, jossa pysäköintilaitos tulee arvonlisäverolliseen käyttöön ja kiinteistöä hallitsevalla yhtiöllä voi olla arvonlisäverolain 102 §:n nojalla oikeus vähentää pysäköintilaitoksen rakentamiskustannuksiin ja muiden toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot.

¹ Ara, verkkosivujen kohta: Mitä ara-asunnot ovat?

² Ara, verkkosivujen kohta: Ara-vuokra-asunnot.

³ Ara, verkkosivujen kohta: Yleishyödyllisten yhteisöjen velvoitteet.

Kaavan määrittämät huojennukset

Termillä viitataan asemakaavassa oleviin tai erikseen kuntien vahvistamien pysäköintipaikkojen laskentaohjeiden sisältämiin huojennuksiin pysäköintipaikkamääristä.

LE-paikka

Liikkumisesteisen pysäköintipaikka.

LPA-kiinteistö

Pysäköintipaikkojen korttelialueella sijaitseva kiinteistö.

LPA-tontti

Pysäköintipaikkojen korttelialue.

Läheinen liityntä

Arvonlisäveron palautukseen liittyvänä käsite, jossa kaksi osatekijää liittyy läheisesti yhteen muodostaen yhden toiminnon. Tilanne, jossa kiinteistön ja pysäköintipaikan vuokraus muodostaa yhden liiketoimen, ja jossa kummatkin antaa vuokralle sama vuokranantaja (C-173/88, Henriksen).

Nimeämätön pysäköintipaikka

Termillä viitataan kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa pysäköintipaikan sijainti pysäköintilaitoksessa ei ole yksiselitteisesti selvillä. Paikkaa ei ole korvamerkitty tietylle pysäköintiyhtiön piiriin kuuluvalla asunto-osakeyhtiölle tai ara-talolle.

Pysäköintipaikkoja koskevat luovutusrajoitukset

Pysäköintipaikkojen luovutusrajoituksilla pyritään estämään se, että pysäköintilaitoksesta ara-asukkaille nimettyjä pysäköintipaikkoja vuokrattaisiin ulkopuolisille kaupallisessa tarkoituksessa. Ara-asukkaille nimetyistä pysäköintipaikoista voidaan sopia pysäköintiyhtiön kanssa esimerkiksi osakassopimuksissa, mikäli sopiminen on mahdollista.⁴

Vapaaksiosto

Vapaaksiostolla kiinteistö vapautuu järjestämästä pysäköintipaikkaa omalla tontillaan. Vapaaksiostossa kiinteistönomistajalta peritään pysäköintipaikkojen järjestämisestä vapautumista vastaava korvaus kunnan hyväksymien maksuperusteiden mukaan. Tämän korvauksen avulla kunta järjestää pysäköintipaikat ja kattaa pysäköinnin järjestelyiden investoinnit tai osan investoinneista. Vapaaksiostoperiaate perustuu rakentamislain 126 §:ään.

⁴ Ara, LPA-vakuusjärjestelyt 2024.

Velvoitepysäköintipaikka

Velvoitepysäköintipaikka viittaa pysäköintipaikkoihin, jotka asemakaavassa velvoitetaan rakentamaan tontille, tai ne on asemakaavassa osoitettu keskitettyyn pysäköintilaitokseen tai kaavamerkinnän tarkoittamalle pysäköintialueelle.

Yhteisjärjestelysopimus

Yhteisjärjestelysopimus tarkoittaa sopimusta, jossa useampi kiinteistö on päättänyt yhteisistä järjestelyistä asemakaavan toteuttamiseksi. Kiinteistöjen yhteisjärjestelystä säädetään rakentamislain 135 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan, jos asemakaavan toteuttaminen edellyttää usean kiinteistön yhteisiä järjestelyjä, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi yhden kiinteistön omistajan aloitteesta rakentamisen yhteydessä tai muutoin määrätä korttelialueen tai sen osan taikka kiinteistöön liittyvän tilan yhteisestä käytöstä. Yhteisjärjestelysopimuksessa sopimuksen osapuolet sopivat tällaisista yhteisistä järjestelyistä esimerkiksi rakentamisen yhteydessä. Yhteisjärjestelyä koskevaan päätökseen tulee sisältyä järjestelysuunnitelma, jossa määrätään alueen tai tilan käytöstä, sen kuntoon saattamisesta ja ylläpidosta sekä järjestelystä aiheutuvien kustannusten jakoperusteista ja suorittamisesta. Edellytyksenä yhteisjärjestelylle on se, että järjestely pysyvästi edesauttaa usean kiinteistön käyttöä eikä siitä aiheudu kiinteistöille kohtuutonta rasitusta. (rakentamislain 135 §:n 2–3 momentit)

Yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti

Termillä viitataan järjestelyyn, jossa pysäköintilaitos on erillisen osakeyhtiön eli pysäköintiyhtiön hallinnassa. Pysäköintiyhtiömalleja on erilaisia ja yhtiön omistajana voi olla yksityinen tai julkinen toimija tai molemmat. Rakenteellisella pysäköinnillä tarkoitetaan maantasopysäköinnistä poikkeavia ratkaisuja, kuten pysäköintilaitoksia.

2. Yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisen taustatekijät

2.1. Yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti ja ara-kohteet

2.1.1. Yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti

Varsinkin kaupunkien keskusta-alueilla ja kasvukeskuksissa pyritään nykyisin toteuttamaan kustannusten ja maankäytön näkökulmasta tehokkaita pysäköintiratkaisuja. Tavallomaista on, että uusien alueiden pysäköintiä pyritään kaavoituksen kautta ohjaamaan rakenteelliseksi. Yhtenä keskeisenä keinona on keskitettyjen pysäköintiratkaisujen toteuttaminen pysäköintilaitoksiin. Laitokset voivat sijaita esimerkiksi maantasossa, osittain maan alla tai kokonaan maan alla luolastoissa. Tavoitteena on myös, että pysäköinnin kustannusten tulisi kohdistua pysäköintipalvelun käyttäjälle.⁵

Yhtiömuotoisessa rakenteellisessa pysäköinnissä pysäköinti järjestetään siten, että pysäköintilaitos on erillisen osakeyhtiön eli pysäköintiyhtiön omistuksessa. Pysäköintiyhtiön hallintaperuste kiinteistöön, jolla laitos sijaitsee, voi olla esimerkiksi maanvuokrasopimus tai hallinnanjakosopimus. Yhtiömalli tekee kokonaisuuden hallinnoimisesta helpompaa. Yhtiön omistajana voi olla yksityinen tai julkinen toimija tai molemmat. Pysäköintipaikat laitoksessa voivat olla nimettyjä tai nimeämättömiä. Pysäköintipaikkojen nimeämättömyys mahdollistaa etenkin keskusta-alueilla paikkojen tehokkaamman käytön, kun ne eivät ole pitkiä aikoja tyhjiillään tai vajaakäytöllä. Pysäköinnin tehostaminen tuo pysäköintipaikan omistajalle taloudellisia hyötyjä.

Pysäköintiyhtiömalleja on erilaisia. Kyseessä voi olla kaupungin kokonaan omistama ja hyvillä sijainneilla toimiva pysäköintiyhtiö, joka hankkii tulonsa vuorottaispysäköinnin ja lyhytaikaisen pysäköinnin kautta. Tällainen pysäköintilaitos palvelee laajaa ja vaihtuvaa asiakaskuntaa ja pysäköintipaikat ovat yleensä nimeämättömiä. Vaihtoehtona voi olla, että esimerkiksi tietyn korttelin asunto-osakeyhtiöt omistavat pysäköintiyhtiön osakkeet. Tässä ns. aluepysäköintimallissa pysäköintilaitos palvelee lähinnä tämän tietyn alueen asukkaiden ja vierailijoiden pysäköintitarpeita. Pysäköintipaikat voivat olla nimettyjä tai nimeämättömiä. Järjestely voi edetä niin, että rakennusaikana kaupunki tai rakennusliike omistaa pysäköintiyhtiöstä ainoat äänivaltaiset osakkeet ja pysäköintipaikkojaan laitokseen sijoittavat yhteisöt merkitsevät tai ostavat pysäköintiyhtiön äänivallattomia osakkeita. Rakennusajan päätyttyä emoyhtiö luopuu omistuksestaan ja pysäköintiyhtiö jää äänivallattomat osakkeet omistavien yhteisöjen omistukseen ja osakkeet muutetaan äänivaltaisiksi.

⁵ Kaikkonen 2012, s. 5, 10.

Yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämiseen ja ara-kohteisiin vaikuttavaa lainsäädäntöä sisältyy rakentamisen ja maankäytön, valtiontukien ja verotuksen sääntelyyn. Tämän selvityksen näkökulmasta asiaan keskeisesti liittyvät säännökset ovat:

- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annettu laki (71/2007)
- vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettu laki eli korkotukilaki (604/2001)
- valtionavustuslaki (688/2001)
- alueidenkäyttölaki (132/1999)
- rakentamislaki (751/2023)
- arvonalisäverolaki (1501/1993)

Lainsäädäntöä täydentävät:

- maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999, MRA)
- ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015)
- valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä (241/2017, esteettömyysasetus)
- ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista (1008/2017).

Seuraavissa luvuissa käsitellään tarkemmin erilaisia taustatekijöitä, jotka voivat myötävaikuttaa tai toimia kannustimena sille, että pysäköinti toteutetaan yhtiömuotoisena rakenteellisena pysäköintinä. Lisäksi kuvataan haasteita tai riskejä, joita voi liittyä kohteisiin, joissa käytössä on yhtiömuotoista pysäköintiä ja joiden pysäköinnin rakentamiseen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus eli Ara on myöntänyt valtiontukea. Riskien hillitsemisessä olennaisessa roolissa ovat erilaiset keinot, joilla pyritään varmistamaan, että valtiontuki käytetään sen myöntämistä koskevien sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen ja että valtiontuella rahoitetut pysäköintipaikat jäävät täysimääräisesti ara-asukkaiden käyttöön luovutusrajoitusten voimassaoloajaksi.

2.1.2. Aran tehtävät ja edellytykset ara-kohteiden pysäköinnin rakentamiselle

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämistä varten on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Ara on valtion virasto, jonka tehtävinä on mainitun lain 1 §:n mukaisesti muun muassa huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtiontuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta. Lisäksi Aran tehtäviin kuuluu ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitettua asuntokannan käyttöä sekä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta. Ara toimii tällä hetkellä ympäristöministeriön alaisuudessa itsenäisenä viras-

tona, mutta Aran toiminnot siirretään 1.3.2025 alkaen hallinnollisesti osaksi ympäristöministeriötä.⁶ Toimintojen siirto ei vaikuta tässä selvityksessä esitettäviin johtopäätöksiin.

Ara-tukien myöntäminen perustuu eri lakeihin, asetuksiin, valtion talousarvioon, valtioneuvoston vahvistamaan määrärahavaltuuksien käyttösuunnitelmaan sekä ympäristöministeriön antamiin ohjeisiin.⁷ Ara-tukea voivat saada julkisyhteisöt, näiden omistamat yhteisöt, Aran yleishyödylliseksi nimeämät yhteisöt ja näiden tytäryhtiöt.⁸ Tuki voi olla korkotuettua lainaa, investointiavustusta erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi, muuta avustusta tai pelkästään hankkeelle myönnetylle lainalle hyväksyttävä valtion takaus asuntojen uudistuotantoon ja perusparantamiseen. Hakijan on hyvissä ajoin ennen tukien hakemista varmistettava kelpoisuutensa tuen hakemiseen. Tuen myöntämiseksi asuntotuotannon tukilainsäädäntö edellyttää tuettavien asuntojen olevan asuttavuudeltaan tarkoituksenmukaisia ja asuinympäristöltään toimivia sekä ylläpito- ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisia.⁹

Tässä selvityksessä käsitellään korkotukilainalla tuettavien ara-kohteiden pysäköintijärjestelyitä. Korkotukilainahakemusten käsittely on jaettu Aralla neljään vaiheeseen:

- Vaihe 1, ehdollinen varaus: hankehaku ja hankevalinta
- Vaihe 2, osapäätös: rakennussuunnitelmien ja -kustannusten hyväksymispäätös
- Vaihe 3, korkotukilainapäätös: rahoituspäätös
- Vaihe 4, tarkistuspäätös: toteutuneiden kustannusten tarkistaminen ja lopullisen rahoituksen vahvistaminen

Ara-kohteissa yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti tulisi järjestää niin, että pysäköintipaikat pysyvät ara-asukkaiden käytettävissä, mikäli niiden rakentamiseen on myönnetty valtiontukea. Korkotukilakiin perustuvien luovutusrajoitusten takia pysäköintiyhtiö ei voi vapaasti vuokrata tai luovuttaa ulkopuolisille kaupallisessa tarkoituksessa pysäköintipaikkoja, joiden tulisi kohdentua ara-asukkaille, sillä tämä merkitsisi sitä, että valtiontukea saatetaan viime kädessä käyttää vastoin sitä koskevia sääntöjä. Tätä varten Aralla on vaatimuksia pysäköinnin järjestämiseen liittyen. Näitä käsitellään jäljempänä luvuissa 2.3.–2.4.

⁶ Ks. HE 136/2024 vp.

⁷ Ara, Rakennuttamis- ja suunnitteluopas 2019, s. 2.

⁸ Ara, Aran tuet: korkotukilainat, erityisryhmien investointiavustus ja purkuavustus. Hakuohje 2024, s. 4.

⁹ Ibid., s. 5–6.

2.2. Kilpailuneutraliteetti ja valtiontukia koskevan sääntelyn huomioiminen

2.2.1. Valtiontukea koskevat säännöt

Osana ara-kohteen korkotukilainan myöntämistä Ara myöntää valtiontukea myös ara-kohteen asukkaita palvelevan pysäköinnin rakentamiseen. Ara-kohteiden kannalta yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin haasteet liittyvät pohjimmiltaan siihen, onko niissä mahdollista varmistua riittävästi siitä, että valtiontukea käytetään lainmukaisesti.

Julkisia tukia koskevat periaatteet on määritelty EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Valtion tuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä SEUT-sopimuksen artiklan 107 kohdan 1 mukaan: *”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”*

EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan siis silloin, kun kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät:

1. Julkisia varoja kanavoidaan yrityksiin eli taloudelliseen toimintaan.
2. Taloudellinen etu on valikoiva. Toimenpide katsotaan tyypillisesti valikoivaksi, jos tuen myöntävällä viranomaisella on tuen suhteen harkintavaltaa.
3. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Julkisen toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuen saajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee.
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsotaan vaikuttavan valtioiden väliseen kauppaan, vaikka tuen saaja ei ole suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa.

Valtion varoiksi katsotaan lähtökohtaisesti julkisen sektorin eli valtion tai minkä tahansa muun julkisen tahon yritykselle myöntämä tai julkisesta tahosta johtuva tuki.¹⁰ Julkisista varoista myönnetty tuki voi olla suoraan yrityksille tai toimialalle myönnettyä tukea tai muuta taloudellista etua. Valtion varoilla toteutetun toimenpiteen käsitteen on tarkoitus kattaa valtion suoraan myöntämien etujen lisäksi sellaisten julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myönnettyt edut, jotka valtio on nimennyt tai perustanut tuen hallinnoimista varten.¹¹

¹⁰ Raitio – Miettinen 2021, s. 8.

¹¹ Ks. Esim. julkisen yrityksen kautta kanavoidusta valtiontuesta C-160/19 P, Comune di Milano, ECLI:EU:C:2020:1012.

Valtiontukisääntelyn näkökulmasta yritys on taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö, riippumatta sen oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Yrityksen käsite pitää sisällään tämän perusteella myös mm. yhdistykset, säätiöt ja kolmannen sektorin toimijat sekä yksiköt, jotka ovat osa julkista hallintoa, mikäli ne harjoittavat taloudellista toimintaa ja tarjoavat markkinoilla tavaroita tai palveluita.

Euroopan komission vuonna 2016 antamassa tiedonannossa valtiontuen käsitteestä selvennetään valtiontuen määritelmää EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja komission päätöskäytännön perusteella (komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01).

Tiedonannossa korostetaan yleisesti, että EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimintaa, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi puhtaasti paikallisten palveluiden tai infrastruktuurin rakentaminen ei välttämättä ole valtiontukea EU-oikeuden merkityksessä, jos tuki ei todennäköisesti houkuttele asiakkaista muista jäsenvaltioista tai jos tuella on enimmillään vain marginaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisiin investointeihin. Esimerkiksi pieniä investointeja julkishallinnon omistamiin satamiin on saatettu arvioida niin, ettei jäsenvaltioiden välinen kilpailu vääristy, koska vaikutukset jäävät paikalliselle tasolle¹².

2.2.2. Hyväksyttävät tukitoimet

Jos tuen myöntäjä arvioi, että suunniteltu tukitoimenpide täyttää kaikki valtiontuelle asetetut neljä kriteeriä, on sille saatava komission hyväksyntä ennen tuen täytäntöönpanoa. Ennakoilmoituksiin perustuvan valvonnan kannalta yksi ratkaisevista asioista onkin se, että ilmoittaako tuen myöntämistä suunnitteleva jäsenvaltio komissiolle tuesta vai ei. Suomessa valtiontuki-ilmoitukset komissiolle toimitetaan työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä. Komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille ja viranomainen voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Hyväksynnän yleisiä edellytyksiä ovat vaikutus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen, tarve tukitoimenpiteisiin, tuen kannustava vaikutus, tuen oikeasuhtaisuus, kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen ja tuen läpinäkyvyys.

Mikäli EU:n valtiontukisääntöjä ei ole otettu huomioon rahoitusta myönnettäessä, saat-
taa siihen liittyvä päätös kumoutua (esim. KHO 2020:9). Vastoin säännöksiä myönnetty
tuki voidaan jälkikäteen määrätä komission päätöksellä perittäväksi takaisin korkoineen.

¹² Ks. Esim. tuomio 14.5.2019 T-728/17, Marininvest, ECLI:EU:T:2019:325, kohdat 89 ja 94. Julkiselle venesatamalle annettu tuki ei vaikuttanut jäsenvaltioiden kauppaan.

Takaisinperinnän täytäntöönpano on sääntöjenvastaisesti todetun valtiontuen myöntäneen jäsenvaltion vastuulla.¹³ Jos jälkikäteen todetaan, että valtiontukea myöntävän viranomaisen myöntämään tukeen on sisältynyt valtiontukisääntöjen vastaista tukea, kyseinen viranomainen saattaa joutua valtiontukisääntöjen vastaista tukea saaneen yrityksen kilpailijoiden vahingonkorvauskanteiden kohteeksi. Näin voi käydä, jos kilpaileva yritys kokee, että sääntöjenvastainen tuki on aiheuttanut sille vahinkoa.¹⁴

2.2.3. Vähämerkityksellinen tuki (de minimis)

Hallinnollisesti kevein tapa huomioida EU:n valtiontukisäännöt on myöntää tuki ns. de minimis -tukea koskevan säännön perusteella (komission asetus 1407/2013). De minimis -tuella tarkoitetaan vähämerkityksistä julkista tukea, jonka määrä on enintään yhteensä 200 000 euroa yhtä yritystä kohden nykyisen ja kahden edellisen verovuoden ajanjaksolla. Pienten tukien ei katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenmaiden väliseen kauppaan eikä niistä tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle. Enimmäismäärään tulee huomioida kyseisen jäsenvaltion kaikkien eri viranomaisten kyseisenä ajanjaksona de minimis -tukena myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen eri lähteistä saaman de minimis -tuen kokonaismäärä ei ylitä enimmäismäärää.

Vähämerkityksellisestä tuesta ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle. Tuen antavan viranomaisen on ennen vähämerkityksellisen tuen myöntämistä selvítettävä yrityksen saamat kuluvan ja kahden aikaisemman verovuoden aikana kaikkien eri viranomaisten myöntämät muut vähämerkitykselliset tuet. Enintään 200 000 euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolme peräkkäisen verovuoden aikana, voi olla tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen eri lähteistä saaman vähämerkityksellisen tuen kokonaismäärä ei ylitä enimmäismäärää. Yrityksen saamien tukien laskennassa on kiinnítettävä huomiota siihen, että muun muassa lainojen ja takausten osalta tukimäärien laskentaan on omat sääntönsä.¹⁵

Julkisyhteisön harjoittaessa taloudellista toimintaa kilpailuilla markkinoilla, tulee sen ottaa huomioon myös muu sääntely liittyen kilpailuneutraliteettiin, kuten esimerkiksi markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus. Yleisesti kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, että julkisyhteisön kilpailuilla markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta on liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti kannattavaa sen sijaan, että liiketaloudellisesti

¹³ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 507–518.

¹⁴ Valtiontukimenettelyjä koskevat säännöt on koottu valtiontukien menettelyasetukseen (neuvoston asetus 2015/1589). Komissio on myös antanut täytäntöönpanoasetuksen (794/2024), joka sisältää valtiontuki-ilmoituksissa käytettävät lomakkeet.

¹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö, Opas de minimis-tuista. EU:n valtiontukisäännöt (2015). Työ- ja elinkeinoministeriön oppaat ja muut julkaisut 9/2015, s. 14–32.

kannattamatonta toimintaa pidetään keinotekoisesti yllä erilaisten liiketoimintaan kanavoituvien julkisesta omistuksesta johtuvien etujen tai ristisubvention avulla (kilpailulaki 948/2011).

2.2.4. Ryhmäpoikkeusasetus

Vuosina 2014–2026 sovellettava valtioneukien yleinen ryhmäpoikkeusasetus (Komission asetus 651/2014) tuli voimaan 1.7.2014. Ryhmäpoikkeusasetuksessa luetellaan tukimuotoja, jotka ovat sallittuja ja samalla poikkeuksia SEUT 107.1 artiklan valtioneukien kieltoon. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu tukiohjelmia ja tukia, joiden hyötyjen voidaan lähtökohtaisesti arvioida ylittävän mahdolliset kilpailun vääristymät sisämarkkinoilla. Asetuksen mukaisilla valtioneuilla edistetään talouskasvua, työllisyyttä ja muita yhteisiä tavoitteita. Komissio valvoo ryhmäpoikkeusasetuksen edellytysten täyttymistä jälkikäteen.

2.2.5. Julkinen palveluvelvoite (SGEI)

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa valtioneukisääntelyä (SGEI) voidaan tietyn ehdoin soveltaa, kun viranomainen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden eikä se toteudu ilman julkista tukea. Yleisesti käytetty SGEI-lyhenne tulee englanninkielisistä sanoista Services of General Economic Interest.

Aran myöntämät korkotukilainat ovat SGEI-tukea sosiaalista asuntotuotantoa varten. Yrityksille myönnettävät valtion tuet sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeuden valtioneukisääntöjen kannalta yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin myönnettäviä tukia. Tuki on korvausta yrityksen täyttämästä julkisen palvelun velvoitteesta eli sosiaalisin perustein valittujen asukkaiden tarpeita vastaavien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen tuottamisesta ja ylläpidosta.¹⁶

Niin sanotun Altmark-tapauksen myötä, vuonna 2003, ilmoittaminen SGEI-palvelujen tuottamisesta maksetusta korvauksesta muuttui. Altmark-kriteerien täytyessä korvausjärjestelyä ei ole SEUT 108(3) artiklan edellyttämällä tavalla ilmoitettava komissiolle. Altmark-tapauksessa mainitut edellytykset ovat seuraavat:

1. Lakiin tai toimilupaan perustuva julkisen palvelun velvoite
2. Ei-syrjivän korvauksen laskennan perusteet etukäteen selvillä
3. Ylikompensaation kieltö

¹⁶ HE 155/2016 vp, s. 8

4. Korvauksen laskenta, jollei taustalla ole julkista hankintaa. Korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävällä kalustolla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.¹⁷

Altmark-kriteereitä täsmentää komission päätös N:o 21012/21/EU. Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevat keskeiset oikeusohjeet ovat komission vuosina 2011–2012 hyväksymässä ns. SGEI-paketissa, joka sisältää komission tiedonannon, päätöksen, puitteet ja SGEI de minimis -asetuksen (komission asetus 360/2012). Päätöstä sovelletaan julkisen palvelun korvaukseen, joka on enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa ja julkisen palveluvelvoitteen kesto on enintään 10 vuotta. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan koske sosiaalista asuntotuotantoa. Muita komission SGEI-päätöksen vaatimuksia ovat:

- tuen oikea mitoittaminen: korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi
- kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset: tuen ohjaututtava niille markkinoille, joille se on myönnetty
- eriytetty kirjanpito (avoimuuslaki 19/2003)
- korkotukilainansaaja voi tulouttaa omistajalleen vain kohtuullista tuottoa¹⁸
- tuki vain sellaisille yhteiskuntaryhmille, jotka eivät kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin ja julkisen palvelun velvoitteen antaminen ja sen sisällön määrittely erillisellä asiakirjalla.

Aran on tukijärjestelystä vastaavana viranomaisena itse arvioitava, voidaanko järjestykseen soveltaa SGEI:tä koskevaa sääntelyä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yleinen koordinoiva rooli. Ministeriö vastaa valtiontukien ilmoitusmenettelystä mukaan lukien komission SGEI-puitteiden (2012/C8/03) perusteella komissiolle etukäteen ilmoitettavat tuet. Ennakoilmoitusta komissiolle ei vaadita. SGEI -säännösten nojalla myönnettyt tuet tulee kuitenkin sisällyttää joka toinen vuosi komissiolle koottavaan SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaiseen maaraporttiin, jota työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi.

2.2.6. Menettelyt tukea myönnettäessä

Tukipäätöstä tehtäessä on ilmoitettava tuen määrä ja kuvattava menettely, jolla on selvitetty tuen hyväksyttävyyden peruste ja jossa todetaan, että päätös ei sisällä kiellettyä valtiontukea. Tukipäätöksen jälkeen tuen myöntämisessä käytetyt ja sitä koskevat tiedot

¹⁷ Raitio – Miettinen 2021, s. 140–141.

¹⁸ Raitio – Miettinen 2021, s. 142: ”Kohtuullisella voitolla tarkoitetaan sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan SGEI-palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan”.

ja asiakirjat on säilytettävä kymmenen vuoden ajan tuen myöntämispäivästä. Mahdollisen jälkivalvonnan vuoksi asiakirjojen tulee sisältää riittävät tiedot siitä, että sääntelyn vaatimuksia on noudatettu. Kantelun tekeminen komissiolle on mahdollista kymmenen vuoden ajan avustuspäätöksen tekemisestä. Kantelun komissiolle voivat tehdä menettelyasetuksen (1589/2015) 24 artiklan mukaan ”asianomaiset osapuolet”, joilla tarkoitetaan asetuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltiota sekä tuensaajia, kilpailevia yrityksiä, alan järjestöjä ja muita sellaisia tahoja, joiden etuihin tuen myöntäminen vaikuttaa.

2.2.7. Valtiontukien valvonta

Euroopan unionin tasolla valtiontukia valvovat Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin. Valtiontukien valvontavalta on keskitetty Euroopan komissiolle, jolla on yksinomainen toimivalta päättää valtiontuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.¹⁹ Komission keskeinen keino valvoa uusia valtiontukia ja käytössä olevien tukien muutoksia on ennakkoilmoitusmenettely.²⁰ Jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle ennakoon valtiontuesta tai sellaiseksi epäilemästään tuesta.²¹ Ilmoituksen jälkeen komissio ratkaisee, onko tuki EU:n valtiontukisäännösten nojalla sallittu.

Komission tekemät valtiontukia koskevat päätökset voidaan riitauttaa Euroopan unionin yleisessä tuomioistuimessa. Valittajina voivat olla jäsenvaltioiden ja niiden instituutioiden ohella tuensaajat sekä sellaiset muut yksityiset tahot, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa.²²

Suomessa valtion myöntämiä tukia voi valvoa Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n mukaan viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista.

2.2.8. Ara-kohteiden pysäköintijärjestelyihin liittyviä riskejä valtiontukisääntelyn näkökulmasta

Ara-kohteissa toteutuvaan yhtiömuotoiseen rakenteelliseen pysäköintiin liittyy potentiaalisia riskejä siitä, että valtiontukea valuu avustettavan hankkeen ulkopuolelle. Valtiontukea myöntävänä viranomaisena Aralla on velvollisuus huolehtia omalta osaltaan, että valtiontuki kohdentuu valtiontukisäännösten mukaisesti oikein. Käytännössä kyse on

¹⁹ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 230.

²⁰ SEUT 108 artiklan 3 kohta.

²¹ Neuvoston menettelytapa-asetus 1589/2015, 2 artikla.

²² SEUT 256 ja 263 artikkelit, C-78/03.

siitä, että valtiontuen avulla kustannettujen pysäköintipaikkojen tulisi pysyä ara-asukkaiden käytössä. Seuraavaksi esitellään ara-kohteissa toteutuvaan yhtiömuotoiseen pysäköintiin liittyviä mahdollisia riskejä, joita on tunnistettu tätä selvitystä laadittaessa.

1. Nimeämättömät pysäköintipaikat

Pysäköintiä laitoksissa pyritään tyypillisesti tehostamaan käyttämällä nimeämättömiä pysäköintipaikkoja. Jos pysäköintipaikat ovat nimeämättömiä siten, että ara-kohteelle kuuluvien ara-asukkaiden käytettävissä olevien pysäköintipaikkojen sijainti tai määrä ei ole täsmällisesti tiedossa, on olemassa suurempi riski siitä, että pysäköintiyhtiö vuokraa tai muuten luovuttaa Aran korkotukilainalla rahoittamia pysäköintipaikkoja muille kuin ara-asukkaille. Nimeämättömiä pysäköintipaikkoja käytetään monissa ara-kohteissa.

2. Pysäköintilaitoksen ylibuukkaustilanne

Ylibuukkaustilanteissa pysäköintiyhtiö vuokraa ulos enemmän pysäköintipaikkoja kuin mitä niitä todellisuudessa on pysäköintilaitoksessa. Pysäköintilaitoksen sijainnilla on vaikutusta siihen, kuinka todennäköistä on ylibuukkauksen hyödyntäminen laitoksen toiminnassa. Ylibuukkaus saattaa olla suurempi riski sellaisilla alueilla, joissa pysäköintilaitos palvelee laajaa ja vaihtuvaa asiakaskuntaa esimerkiksi vilkkaasti liikennöidyllä keskusta-alueella, jossa pysäköinnistä voidaan veloittaa parempi hinta. Riskinä on, että pysäköintiyhtiö saattaa vuokrata ulos myös ara-kohteen asukkaille tarkoitettuja nimeämättömiä pysäköintipaikkoja sillä seurauksella, että ne eivät ole käytännössä ainakaan täysimääräisesti ara-asukkaiden käytettävissä.

3. Vuorottaispysäköinti

Kolmas riski liittyy siihen, että ara-asukkaille tarkoitettuja pysäköintipaikkoja saatetaan käyttää vuorottaispysäköintiin esimerkiksi liityntäpysäköinnin tai liikehuoneistojen tarpeisiin niin, että pysäköintipaikat ovat ara-asukkaiden käytettävissä vain esimerkiksi ilta- ja yöaikaan. Pysäköintilaitoksen sijainti ja paikkojen päiväaikainen kysyntä vaikuttaa tarpeeseen käyttää paikkoja vuorottaispysäköintiin. Nimeämättömien pysäköintipaikkojen ulosvuokrauksen, ylibuukkauksen tai vuorottaispysäköinnin vuokratuotolla on mahdollista toteuttaa tuottavampi investointi tai kattaa heikkotuottoisen investoinnin kustannuksia.

4. Pysäköintiyhtiön osakkeiden merkintähintaan sisällytetään muitakin kuin pysäköintipaikkojen kustannuksia

Jos pysäköintiyhtiön välittömässä hallinnassa on pysäköintipaikkojen ja niitä palvelevien tilojen lisäksi muitakin liiketiloja, rakenteelliseen pysäköintiin liittyy mahdollisuus siitä, että ara-yhteisö maksaa tosiasiaassa pysäköintiyhtiön osakkeiden merkintähinnassa maksaa liiketilojen kustannuksia. Aran hankekäsittelyn aikana pysäköintijärjestelyn lopullinen toteutus ei usein vielä ole tiedossa, minkä vuoksi Aran on vaativaa arvioida,

onko pysäköintiyhtiön hallinnassa lopulta myös liiketiloja. Tältä osin on kuitenkin huomioitava edellytykset rakennuskustannusten arvonlisäveron vähennysoikeudelle. KHO:n ja EUT:n oikeuskäytännön pohjalta liike- tai asuintilojen välitön hallinta ja pysäköintitoiminta voisivat muodostaa yhden taloudellisen kokonaisuuden, jota käsitellään kiinteistöä koskevan oikeuden luovuttamisena ja siten verosta vapautettuna toimintana, jolloin vähennystä ei voi saada ilman erityisiä toimenpiteitä. Jäljempänä luvussa 2.6 käsitellään tarkemmin arvonlisäveron vähennysoikeutta pysäköintitoiminnan suhteen.

2.3. Vakuusjärjestelyt ja niiden toteuttaminen

2.3.1. Korkotukilain sääntely pysäköintipaikkojen vakuuksista

Korkotukilaissa säädetään valtion varoista maksettavasta korkotuesta lainalle, jonka luottolaitos, vakuutusyhtiö, eläkelaitos tai kunta myöntänyt vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalojen uudisrakentamista, hankintaa ja perusparantamista varten. Korkotukilain 4 §:n 1 momentin mukaan laina hyväksytään korkotukilainaksi sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella ja korkotukilain 8 §:n 1 momentin mukaan Ara päättää lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

Korkotukilain 30 §:n 1 momentin mukaan korkotukilainalla tulee olla Aran hyväksymä muita lainoja paremmalla etuoikeudella oleva kiinnitysvakuus tai muu keskuksen hyväksymä vakuus, jollei lainansaajana ole kunta tai kuntayhtymä.

Korkotukilain 30 §:n 2 momentin mukaan, jos korkotuettavaan hankkeeseen sisältyy eri kiinteistöissä sijaitsevia pysäköintipaikkoja, Aran ei tarvitse vaatia niiden osalta erillistä vakuutta, jos pysäköintikiinteistöön liittyy kiinteistö- tai rakennusrasite tai valtion riski ei kohtuuttomasti kasva. Jos erillistä vakuutta ei vaadita, pysäköintipaikkojen kustannusten suhteessa hankkeen hankinta-arvoon tulee olla kohtuulliset. Säännöksen 3 momentin mukaan korkotukilain vakuutta voidaan muuttaa kesken laina-ajan, jos Valtiokonttori hyväksyy uuden vakuuden.

2.3.2. Aran ohjeet ja edellytykset pysäköintipaikkojen vakuuksista

Korkotukilain 30 §:n 2 momentissa on säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä Aran on vaadittava erillisiä vakuuksia, kun korkotuettavaan hankkeeseen sisältyy eri kiinteistöissä sijaitsevia pysäköintipaikkoja. Aran harkintaan vakuusjärjestelyistä ja yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisen ehdoista vaikuttaa se, onko pysäköintilaitos kunnan omistaman pysäköintiyhtiön omistama vai liiketoimintaperusteinen erillinen, perustettava pysäköintiyhtiö. Asiaan olennaisesti vaikuttavat myös pysäköintipaikkojen ni-

meäminen ja pysäköintipaikkojen kustannuksen prosentuaalinen osuus asuinrakennushankkeen hankinta-arvosta sekä markkinahintatarkastelu.²³ Näiden seikkojen pohjalta arvioidaan, vaaditaanko pysäköintipaikkojen osalta erillistä vakuutta tai miten toimitaan, mikäli vakuutta ei jostakin syystä voida saada.

Aran ohjeistuksen mukaan korkotukilainan vakuutena voidaan käyttää parhaalla etusijalla olevaa kiinnitystä tai kunnan omavelkaista takausta. Tätä lainaa paremmalla etusijalla voivat kuitenkin olla tontin vuokranmaksun vakuudeksi vahvistettu kiinnitys ja vanha kiinnitys, joka on vahvistettu samalle tontille aiemmin saadulle arava- tai korkotukilainalle. Ensisijaisesti eri kiinteistössä sijaitsevien pysäköintipaikkojen vakuutena käytetään 1,3-kertaista kiinnitysvakuutta. Mikäli tätä ei ole mahdollista saada, on pysäköinnin kustannusten osalta järjestettävä muu kiinnitysvakuus tai perustettava pysäköintikiinteistöön kiinteistö- tai rakennusrasite.²⁴ Kiinteistö- ja rakennusrasite varmistaa sen, että pysäköintipaikat ovat riittävästi sidottuina ara-asuntoihin ja ovat tosiasiallisesti asukkaiden käytettävissä.

Erillistä vakuutta ei tarvita silloin, kun pysäköintiyhtiön yhtiöjärjestys ja sopimukset varmistavat pysäköintipaikkojen käyttöoikeuksien tai -osakkeiden säilymisen kiinteistöä hallitsevan ara-yhteisön omistuksessa. Riskin arviointi on tällöin sidottava pysäköintipaikkojen sijaintia ja ara-yhteisön taloudellisen aseman suuntaan. Jos vakuutta ei vaadita ollenkaan tai pysäköintipaikkojen pysyvyys varmistetaan rasitteella, huomio on kiinnitettävä myös pysäköintipaikkojen kustannukseen suhteessa hankkeen hankinta-arvoon ja kustannusten kohtuullisuuteen.²⁵

Aran ohjeistusta LPA-vakuusjärjestelyistä eli pysäköintipaikkojen korttelialuetta koskevia vakuusjärjestelyjä sovelletaan isommissa kasvukeskuksissa. Myyntihintoihin liittyen suoritetaan markkinahintatarkastelu. Jos uusien asuntojen hintataso alueella on selvästi ara-kohdetta kalliimpi ja jos pysäköinnin kustannukset alueella ovat enintään Aran asettaman prosenttimäärän suuruiset, lisävakuutta ei tarvita, koska valtion riski ei merkittävästi kasva. Edellä mainittu koskee lähinnä pääkaupunkiseutua ja kasvukeskuksia.²⁶

Mikäli kiinnitysvakuutta ei voi saada juridisista syistä LPA-kiinteistöön, näitä tilanteita varten on seuraavia vaihtoehtoja:

1. Ara-rajoituksista vapaan kohteen kiinnitys kaksi kertaa LPA-kustannusta vastaavalla lainaosuudella;
2. kiinteistö- ja/tai rakennusrasite;
3. kiinteistö- ja/tai rakennusrasite osakepanntauksella lisättynä;

²³ Ara, LPA-vakuusjärjestelyt 2024.

²⁴ Ara, Aran tuet: korkotukilainat, erityisryhmien investointiavustus ja purkuavustus hakuohje 2024, s. 10.

²⁵ HE 248/2022 vp, s. 29–30.

²⁶ Ara, LPA-vakuusjärjestelyt 2024.

4. parkkiyhtiön osakepanttaus lisättynä negative pledgellä²⁷ pysäköintiyhtiöltä saatuna.

Mikäli vakuutta tai sitovaa sopimusjärjestelyä ei ole käytettävissä, on varmistettava erillisellä ara-yhteisön sitoumuksella osakkeiden pysyminen toimijan hallinnassa. Tämä tarkoittaa sitoumusta siitä, ettei yhtiö luovuta tai panttaa pysäköintipaikkoja muille kuin kohteen asukkaille ja pysäköintipaikat ovat ara-asukkaiden käytettävissä Aran vahvistamien sallittujen vaihtoehtojen mukaisesti (ks. luku 4 Suositukset). Tämä tulisi kirjata mahdollisuuksien mukaan pysäköintiyhtiön osakeluetteloon.

Mikäli vakuutena päädytään käyttämään kunnan takausta, kunnan takauspäätöksessä on oltava maininta, että takaus luetaan kaupungin tai kunnan myöntämäksi SGEI-tueksi. Tämä tuki on EU-oikeuden mukaista ja unionin sisämarkkinoille soveltuvaa korvausta yrityksen tai muun yhteisön toteuttamasta yleistä taloudellista etua koskevasta palvelusta.²⁸

2.4. Luovutusrajoitukset ja niiden soveltaminen pysäköintipaikkoihin

Valtiontukisääntelyn perusteella valtiontuella rahoitettujen kohteiden tulee pysyä valtiontuen tarkoituksen mukaisessa käytössä. Korkotukilain 14 §:ssä on asetettu *korkotukivuokra-asunnon tai tällaisen asunnon hallintaan oikeuttavien osakkeiden* taikka *korkotukivuokratalon tai korkotukivuokrataloyhtiön osakkeiden* luovutukselle rajoituksia. Luovutusrajoitusten tarkoituksena on varmistaa se, että vuokra-asunnot pysyvät sellaisten tahojen omistuksessa, joiden voidaan katsoa olevan sitoutuneita sosiaalisten vuokra-asuntojen omistamiseen ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjoamiseen.²⁹

Jotta tämän selvityksen kohteena oleviin kysymyksiin voidaan vastata, on ratkaistava, sovelletaanko luovutusrajoituksia myös ara-kohteelle (korkotukivuokrataloyhtiö) kuuluvien pysäköintipaikkojen luovutukseen. Näkemyksemme mukaan korkotukilakia tulisi tulkita niin, että luovutusrajoitukset kohdistuvat myös ara-kohteen pysäköintipaikkoihin niiden toteutuksesta riippumatta. Tulkintamme perustuu ennen kaikkea luovutusrajoituksia koskevan korkotukilain 14 §:n 1 momentin sanamuotoon ja tulkintaan EU-valtiontukisääntelyn valossa.

Korkotukilain 14 §:n 1 momentissa käytetään muun muassa käsitteitä ”korkotukivuokratalo” ja ”korkotukivuokrataloyhtiön osakkeet”. Näitä käsitteitä on nähdäksemme mah-

²⁷ Panttaamattomuussitoumus.

²⁸ Ara, Aran tuet: korkotukilainat, erityisryhmien investointiavustus ja purkuavustus hakuohje 2024, s. 10.

²⁹ HE 181/2000 vp, s. 14–15.

dollista tulkita niin, että ne kattavat kaikki korkotukivuokratalon tilat tai kaikki korkotukivuokrataloyhtiön tilojen hallintaan oikeuttavat osakkeet riippumatta siitä, mitä tiloja ne koskevat.

Aravarajoituslain 8 §:ssä on asetettu aravavuokra-asunnon tai tällaisen asunnon hallintaan oikeuttavan osakkeen taikka aravavuokratalon tai aravavuokrataloyhtiön osakkeen luovutukselle rajoituksia. Aravarajoituslain 2 §:n 3 momentin perusteella mukaan luovutusrajoituksia ei sovelleta aravavuokrataloyhtiön osakkeeseen, joka tuottaa hallintoaikeuden muuhun kuin asuinhuoneistoon. Näin ollen aravarajoituslakia ei sovelleta esimerkiksi pysäköintipaikan hallintaan oikeuttavaan osakkeeseen. Korkotukilain sisältämien käyttö- ja luovutusrajoitussäännösten taustalla on pitkälti aravajärjestelmä³⁰. Korkotukilaki ei kuitenkaan sisällä aravarajoituslain 2 §:n 3 momentin kaltaista soveltamisalarajausta, jonka mukaan luovutusrajoituksia ei sovelleta muuhun kuin asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavaan osakkeeseen.

Luovutusrajoitusten soveltamisalaa arvioitaessa on myös huomioitava se, että korkotukilain 30 §:ään lisättiin vuonna 2023 uusi momentti koskien tilanteita, jossa korkotuettavaan hankkeeseen liittyy eri kiinteistössä sijaitsevia pysäköintipaikkoja. Vakuuden asettamisvelvollisuus koskee siten myös tilanteita, joissa korkotuettavaan hankkeeseen liittyy eri kiinteistössä sijaitsevia pysäköintipaikkoja. Tulkinta, jonka mukaan luovutusrajoituksia ei voisi soveltaa eri kiinteistössä sijaitseviin pysäköintipaikkoihin, olisi vakuuden asettamisvelvollisuuden laajuuden kanssa ristiriidassa.

Edellä esitetyn perusteella lähtökohtana tulisi olla, että silloin kun ara-kohteiden pysäköintipaikkoihin myönnetään valtiontukea, yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti järjestetään niin, että pysäköintipaikat pysyvät ara-asukkaiden käytettävissä luovutusrajoitusten voimassaolon ajan. Pysäköintipaikkojen luovutusrajoituksilla pyritään estämään se, että pysäköintilaitoksesta ara-asukkaille nimettyjä pysäköintipaikkoja vuokrattaisiin ulkopuolisille kaupallisessa tarkoituksessa tai muutoin luovutettaisiin markkinaehtoisesti. Ara-asukkaille nimetyistä pysäköintipaikoista voidaan sopia pysäköintiyhtiön kanssa esimerkiksi osakassopimuksissa.³¹ Tavoite siitä, että valtiontuella rahoitetut ara-kohteen pysäköintipaikat pysyvät vain ara-asukkaiden käytössä, pohjautuu viime kädessä valtiontukilainsäädäntöön: valtiontuella rakennettuja pysäköintipaikkoja ei tule luovuttaa markkinaehtoiseen käyttöön, jotta valtiontukea ei valu avustettavan hankkeen ulkopuolelle.

Luovutusrajoituksiin liittyviä asioita käsitellään Aran hankekäsittelyn aikana hakijoiden kanssa neuvotteluissa, mutta niitä ei toistaiseksi ole sisällytetty hakuohjeisiin ja oppaisiin.

³⁰ HE 181/2000 vp, s. 8, 15.

³¹ Ara, LPA-vakuusjärjestelyt 2024.

Alla kuvatut tiedot luovutusrajoituksiin liittyen sisältyvät Aran ohjeistukseen LPA-vakuusjärjestelyistä.³²

1. Pääsääntö on, että ara-asukkaille on nimetyt pysäköintipaikat, mistä sovitaan pysäköintiyhtiön kanssa esimerkiksi osakassopimuksella, mikäli sopiminen on mahdollista.
2. Mikäli nimetyt pysäköintipaikat eivät perustellusti tule kyseeseen tai niiden kustannukset olisivat huomattavasti korkeammat, Ara voi poikkeuksellisesti hyväksyä osakassopimuksessa sovitun tietyn määrän pysäköintipaikkoja olevan aina ara-kohteen ja tämän asukkaiden käytössä jossain tietyssä paikassa.
3. Mikäli tämäkään ei ole mahdollista, viimesijaisena keinona on nimeämättömien paikkojen hyväksyminen. Sopimuksin on varmistettava, että ara-asukkailla on aina käytössä kohteelle kuuluva pysäköintipaikkamäärä.

2.5. Kuntien kaava- ja rakentamismääräysten rooli kannusteena järjestelyille

2.5.1. Alueidenkäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Pysäköintipaikkojen toteutuksen taustalla vaikuttavat alueidenkäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sekä asemakaavoitus. Alueidenkäyttölain³³ 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Alueidenkäyttölain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle.

1.1.2025 voimaan tullessa rakentamislain 126 §:ssä säädetään pysäköintipaikkojen järjestämisestä. Rakentamislain 126 §:n 1 momentin mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava kiinteistöä varten asemakaavassa ja rakentamisluvassa määrättyjen ajoneuvopaikkojen järjestämisestä rakentamisen yhteydessä. Kunta kuitenkin päättää pysäköintipaikkojen laskennallisesta tarpeesta ja niiden järjestämisessä noudatettavista periaatteista asemakaavoituksessa.³⁴

³² Ara, LPA-vakuusjärjestelyt 2024.

³³ Maankäyttö- ja rakennuslain nimike muuttui 1.1.2025 alueidenkäyttölainsi.

³⁴ HE 101/1998 vp, s. 109. Uuden rakentamislain 126 § vastaa sisällöltään sitä edeltänyttä maankäyttö- ja rakennuslain 156 §:ää.

Rakentamislain 126 §:n 2 momentin mukaan, jos asemakaavassa niin määrätään, kunta voi osoittaa ja luovuttaa kiinteistön käyttöön tarvittavat pysäköintipaikat kohtuulliselta etäisyydeltä. Tässä tapauksessa kiinteistönomistajalta peritään pysäköintipaikkojen järjestämisestä vapautumista vastaava korvaus kunnan hyväksymien maksuperusteiden mukaan. Säännöksessä on kyse ns. vapaaksiosto-oikeudesta. Jos ara-yhteisö kattaa vapaaksiosto-oikeuden korvauksia korkotukilainalla, on tässäkin vaihtoehdossa nähdäksemme kyse valtiontuen käyttämisestä pysäköinnin järjestämiseen. Vastaavalla tavalla näissä tilanteissa on siten perusteltua, että vastaava pysäköintipaikkamäärä säilyy arasukkaiden käytössä.

Rakentamislain 126 §:n 3 momentin mukaan pysäköintipaikkojen järjestämisvelvollisuus ei koske vähäistä lisärakentamista eikä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta muutettaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon tästä johutuva pysäköintipaikkojen tarve.

Rakentamislain 129 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rakennusviranomainen voi perustaa asemakaavassa edellytetyn rakennusrasitteen ilman asianosaisten suostumusta muun muassa väestösuojan, autopaikoituksen tai jätehuollon tilojen järjestämiseksi rakennukseen. Edelleen voimassa olevalla maankäyttö- ja rakennusasetuksella täydennetään alueidenkäyttöä ja rakentamista ohjaavaa lainsäädäntöä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 80 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tonttia tai rakennuspaikkana olevaa kiinteistöä varten voidaan perustaa alueidenkäyttölain 158 §, 158 a § tai 159 §:ssä [rakentamislain 128 § – 129 §] tarkoitettuna rakennusrasitteena toista kiinteistöä pysyvästi tai määrääjän rasittava oikeus käyttää rasitetulla kiinteistöllä sijaitsevassa rakennuksessa olevaa kulkuväylää, väestönsuojaa ja pysäköintipaikkaa (käyttöraite).

Muuta asetustasoista sääntelyä rakentamisesta ja pysäköintipaikoista sisältyy edelleen voimassa oleviin ympäristöministeriön asetukseen rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015), ympäristöministeriön asetukseen asuin-, majoitus- ja työtiloista (1008/2017) ja valtioneuvoston asetukseen rakennuksen esteettömyydestä (241/2017). Asetuksissa säädetään esimerkiksi asemapiirroksen sisällytettävistä tiedoista sekä liikuntaesteisille henkilöille rakennettavien pysäköintipaikkojen toteutuksesta. Asetuksilla ei kuitenkaan määritellä asuntotonteille toteutettavaa pysäköintipaikkamäärää tai pysäköintipaikkojen sijoittelua, kuten sitä, tulisiko ne keskittää pysäköintilaitokseen.

2.5.2. Pysäköintipaikkojen keskittämiseen ohjaaminen

Kuntien tavoitteena on varmistaa alueen asukkaille kulloinkin tarvittava määrä pysäköintipaikkoja niin, että pysäköintipaikat toteutuvat taloudellisesti ja maankäytön kannalta tehokkaasti. Monessa kunnassa tähän pyritään toteuttamalla keskitettyjä pysäköintiratkaisuja pysäköintilaitoksiin nimeämättömillä pysäköintipaikoilla. Kaavoituksessa pysäköinti-

paikkojen normeilla pyritään varmistamaan, että rakentajat tekevät riittävästi pysäköinti-paikkoja tonteille. Tätä varten asemakaavoihin voi sisältyä määräys ja toteuttamiseen velvoittava vaatimus pysäköintipaikkojen vähimmäislukumäärästä, ja velvoitepysäköintipaikat on järjestettävä joko tontilla tai muualla. Asuntotonteille toteutettava pysäköintipaikkamäärä ja pysäköintipaikkojen toteutustapa määritellään kunnan hyväksymässä asema-kaavassa eikä siis lainsäädännössä. Alueita kehitettäessä kaupungit ja tontteja omistavat rakennusliikkeet ja muut toimijat voivat myös solmia rakentamislain 135 §:n pohjalta yhteisjärjestelysopimuksia, joiden kautta sitoudutaan usein pysäköintijärjestelyjen tietynlaiseen toteuttamiseen.

Kuntien asemakaavamääräykset ja pysäköintipaikkamäärien laskentaohjeet myötävaikuttavat siihen, että pysäköintipaikkoja keskitetään pysäköintilaitoksiin ja pysäköintipaikat toteutetaan nimeämättöminä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin asuintonttien pysäköintipaikkamäärien laskentaohjeessa on mahdollistettu se, että laskentaohjeen antamasta autojen pysäköintipaikkamäärästä voidaan tehdä huojennuksia, mikäli pysäköintipaikat toteutetaan keskitetysti ja nimeämättöminä. Helsingin kaupungin ohjeen mukaan silloin, ”jos toteutetaan vähintään 50 auton pysäköintipaikat keskitetysti siten, että niitä ei nimetä kenellekään, voidaan laskentaohjeen antamasta autojen pysäköintipaikkamäärästä vähentää 10 %. Jos paikkoja toteutetaan yli 200, lievennysprosentti on 15. Lievennyksen käyttäminen edellyttää asemakaavamääräystä paikkojen nimeämättömyydestä. Kaavoitettaessa uutta alueidenkäyttöä lähtökohtana ovat autojen keskitetty pysäköinti ja nimeämättömät paikat. Asemakaavassa osoitetaan keskitettyjen pysäköintien sijainnit.”³⁵

Vastaavia huojennuksia sisältyy esimerkiksi Espoon, Vantaan, Tampereen ja Turun kaupunkien laskentaohjeisiin.³⁶ Kiinteistön omistajan on toteutettava velvoitepysäköintipaikat asemakaavassa ja rakennusluvassa määrätyn mukaisesti, mutta kaavan tai erillisten laskentaohjeiden mukaisesti pysäköintipaikkamääriin tehtävien huojennusten avulla on mahdollista saavuttaa huomattavia kustannussäästöjä pysäköinnin rakentamisessa.

Ara-kohteiden kannalta haasteita voi syntyä, kun pysäköintipaikat keskitetään pysäköintiyhtiöiden hallinnoimiin pysäköintilaitoksiin ja ne toteutetaan nimeämättöminä. Tällaisessa tilanteessa tulisi varmistua siitä, että pysäköintipaikat, joiden rakentamiseen on myönnetty valtiontukea Aran kautta, jäävät vain ara-asukkaiden käyttöön. Kaavoitukseen liittyvät ratkaisut ja pysäköintiyhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteuttaminen tulisi yhteensovittaa ara-kohteiden pysäköintiin liittyviin, valtiontukisääntelystä kumpuaviin erityisvaatimuksiin (ks. luku 4).

³⁵ Helsingin kaupunki, Asuintonttien pysäköintipaikkamäärien laskentaohjeet 2015, s. 5.

³⁶ Espoon kaupunki, Pysäköinnin periaatteet, asuntojen pysäköintipaikkojen laskentaohje ja pysäköinnin kehittämisohjelma 2017; Vantaan kaupunki, Asuntoalueiden pysäköinnin mitoitusohje 2018; Tampereen kaupunki, Tampereen pysäköintipolitiikan linjaukset, pysäköintinormi 2016, päivitetty 2023; Turun kaupunki, Mitoitusohje pysäköintipaikkojen ja pyöräpysäköintipaikkojen laskemiseen kaavoituksessa 2021.

2.6. Arvonlisäveron vähennysoikeus kannusteena järjestelyille

2.6.1. Arvonlisäveron vähennysoikeuden perusta

Arvonlisäverolakiin (1501/1993, AVL) pohjautuva mahdollisuus vähentää pysäköintilaitoksen rakentamiskustannusten arvonlisävero toimii osaltaan kannustimena yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteuttamiselle. Jos pysäköintilaitos tulee arvonlisäverolliseen käyttöön, kiinteistöä hallitsevalla yhtiöllä voi olla oikeus vähentää pysäköintilaitoksen rakentamiskustannuksiin ja muiden toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Tästä koituu käytännössä huomattavaa verohyötyä pysäköintiyhtiön ja pysäköintilaitoksen taustalla vaikuttaville rakennusliikkeille tai muille toimijoille, joiden hallinnassa kiinteistö on.³⁷

Ara-kohteiden kannalta arvonlisäveron vähennysoikeuden syntymisellä on vaikutusta etenkin pysäköintipaikan kustannuksiin. Tätä selvitystä laadittaessa on tullut esiin joidenkin toimijoiden tulkinta siitä, että pysäköintipaikkojen nimeäminen ara-asukkaille tai pysäköintipaikkoihin liittyvät muunlaiset luovutusrajoitukset saattaisivat johtaa siihen, että rakentamiskustannusten arvonlisäveron vähennysoikeutta ei automaattisesti syntyisi pysäköintilaitoskiinteistöä hallitsevalle yhtiölle. Tällöin pysäköintipaikkojen kustannus nousisi, mikä vaikeuttaisi hankkeen toteutumista tai jopa estäisi sen.

Arvonlisäverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan arvonlisäveroa suoritetaan valtiolle sen mukaan kuin tässä laissa säädetään: 1) liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavarán ja palvelun myynnistä. Arvonlisäverolain 17 §:n mukaan tavaralla tarkoitetaan aineellista esinettä sekä sähköä, kaasua, lämpö- ja jäähdytysenergiaa ja muuta niihin verrattavaa energiahyödykettä. Palvelulla tarkoitetaan kaikkea muuta, mitä voidaan myydä liiketoiminnan muodossa. Arvonlisäverolain 18 §:ssä tavarán myynnillä tarkoitetaan tavarán omistusoikeuden vastikkeellista luovuttamista ja palvelun myynnillä tarkoitetaan palvelun suorittamista tai muuta luovuttamista vastiketta vastaan.

Arvonlisäverolain 4 luvussa säädetään poikkeuksista myynnin verollisuudesta ja poikkeuksia liittyy kiinteistöluovutuksiin. Pysäköintitoiminnan arvonlisäverollisuutta voidaan arvioida joko AVL 27 §:n 1 momentin mukaisena arvonlisäverottomana kiinteistöön kohdistuvan oikeuden luovuttamisena tai AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisena arvonlisäverollisena alueiden vuokrauksena kulkuneuvojen paikoitusta varten³⁸. Aiheesta on annettu verottajan ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023 ja useita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

³⁷ Urpilainen 2019, s. 1.

³⁸ AVL 27 § ja 29 §:n säännökset perustuvat arvonlisäverodirektiiviin (Neuvoston direktiivi 2006/112/EY). Arvonlisäverodirektiivin 135 artiklan 1 kohdan I alakohdan mukaan kiinteän omaisuuden vuokraus on vapautettu arvonlisäverosta, mutta direktiivin 135 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan vapautusta ei kuitenkaan sovelleta alueiden vuokraukseen kulkuneuvojen paikoitusta varten.

Arvonlisäverolain 27 §:n 1 momentin mukaan veroa ei suoriteta kiinteistön myynnistä eikä maanvuokraoikeuden, huoneenvuokraoikeuden, rasiteoikeuden tai muun niihin verrattavan kiinteistöön kohdistuvan oikeuden luovuttamisesta. Arvonlisäverolain 30 §:ssä säädetään, että kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta suoritetaan 27 §:ssä säädetystä poiketen veroa, jos luovuttaja hakeutuu tästä toiminnasta verovelvolliseksi.

Arvonlisäverolain 29 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään, että sen estämättä, mitä 27 §:ssä säädetään, veroa suoritetaan alueiden vuokrauksesta kulkuneuvojen paikoitusta varten. Jotta toiminta katsottaisiin arvonlisäverolliseksi alueiden vuokraukseksi kulkuneuvojen paikoitusta varten, on seuraavien perusedellytysten täyttyvä:

1. Alueen luovutus tapahtuu kulkuneuvojen paikoitusta varten.
2. Paikoitettavana on kulkuneuvo, kuten esimerkiksi vene, auto tms.
3. Vuokraus tapahtuu kulkuneuvon paikoitusta varten tietyksi ajaksi.
4. Vastike kertyy ajan kulumisen perusteella.³⁹

Lisäksi arvioitavaksi voi tulla se, liittyykö kulkuneuvojen pysäköintiin tarkoitetun alueen vuokraus muuhun käyttöön tarkoitetun kiinteistön arvonlisäverottomaan vuokraukseen siten, että ne yhdessä muodostavat taloudellisen kokonaisuuden. Jos vuokraukset yhdessä muodostavat taloudellisen kokonaisuuden, pysäköintipaikan luovutus on arvonlisäverotonta, ellei siitä ole erikseen hakeuduttu verovelvolliseksi.⁴⁰ Oikeuskäytännön perusteella ja verottajan ohjeen mukaan näissä vuokraustilanteissa toiminnan arvonlisäverollisuuden arvioinnissa huomioitavia seikkoja ovat:

- asemakaavan vaikutus toiminnan arvonlisäverollisuuteen
- sopimuksen kesto
- nimetty ja nimeämätön paikka
- sekä hinnoitteluperuste.⁴¹

Jos pysäköintilaitos tulee arvonlisäverolliseen käyttöön, kiinteistöä hallitsevalla yhtiöllä voi olla oikeus vähentää pysäköintilaitoksen rakentamiskustannuksiin ja muiden toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Yleisestä arvonlisäveron vähennysoikeudesta säädetään AVL 102 §:ssä.

2.6.2. Oikeuskäytäntöä ja johtopäätökset

Yhtiömuotoisen pysäköintitoiminnan arvonlisäverollisuutta on viime vuosina käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa useasti. Tämän selvityksen osalta keskitytään osake-

³⁹ Verohallinnon ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023, luku 2.2.

⁴⁰ Verohallinnon ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023, luku 3.1.

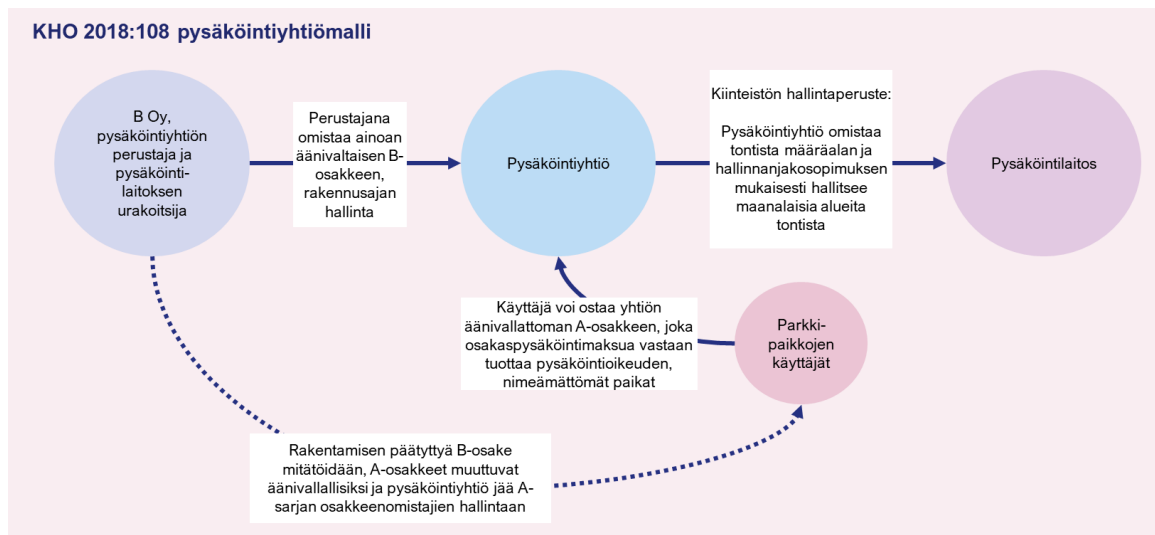
⁴¹ Verohallinnon ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023, luku 3.2.

omistukseen perustuvaan pysäköintiin. Useissa tapauksissa oikeusprosessi on käynnistynyt keskusverolautakunnan antamasta arvonlisäverotusta koskevasta ennakkoratkaisusta tehdystä muutoksenhausta.

KHO 2018:108

Päätöksessä KHO 2018:108 pysäköintiyhtiön katsottiin harjoittavan arvonlisäverollista pysäköintitoimintaa, kun se luovutti A-sarjan osakkeenomistajille pysäköintioikeuden kuukausittaista osakaspysäköintimaksua vastaan nimeämättömälle pysäköintipaikalle. Ratkaisu muutti aiempaa tulkintalinjaa osakaspysäköinnin suhteen. Keskusverolautakunta oli katsonut, että kysymys on verottomasta kiinteistöön kohdistuvan käyttöoikeuden luovutuksesta (AVL 27 §). KHO:n ratkaisun mukaan pysäköintitoimintaa ei voida pitää arvonlisäverottomana pelkästään sillä perusteella, että osakkeenomistajan oikeus pysäköidä pysäköintilaitokseen perustuu osakeomistukseen pysäköintiliiketoimintaa harjoittavassa osakeyhtiössä.

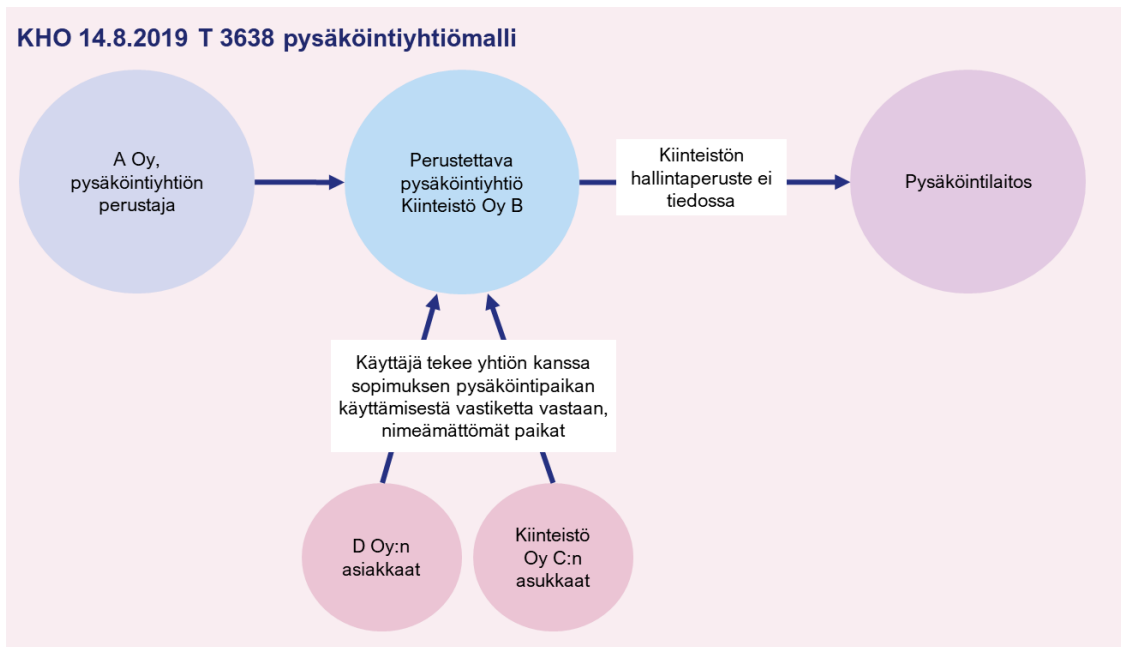
Pysäköintiyhtiön toiminta katsottiin myös osakaspysäköinnin osalta AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiseksi alueiden vuokraukseksi kulkuneuvojen paikoitusta varten ja toiminta oli siten arvonlisäverollista. Pysäköintioikeuksien luovuttaminen ei liittynyt verottamaan kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamiseen, kun pysäköintiyhtiö ei omistanut asuin- eikä liiketiloja eikä harjoittanut tällaisten tilojen verosta vapautettua luovuttamista. Yhtiöllä oli AVL 102 §:n mukaisesti oikeus vähentää pysäköintilaitoksen rakentamiskustannuksiin ja muiden toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot kokonaisuudessaan. KHO:ssa ei tullut ratkaistavaksi se, mikä merkitys luovutuksen verokohteluun olisi sillä, jos yhtiöllä olisi ollut kaavoituksen, rakennusluvan tai muun syyn perusteella velvollisuus luovuttaa pysäköintioikeuksia alueen asukkaille, koska yhtiöllä ei ollut tällaista velvollisuutta.



KHO 14.8.2019 T 3638

Perustettavan pysäköintiyhtiö B Oy:n lukuun oli tehty ennakkoratkaisupyyntö keskusverolautakunnalle. Tapauksessa ei ollut kyse osakaspysäköinnistä, mutta pysäköintiyhtiö luovuttaisi vastiketta vastaan hallinnassaan olevan kiinteistön nimeämättömälle pysäköintipaikalle pysäköintiin oikeuttavia pysäköintioikeuksia Kiinteistö Oy C:n asukkaille ja D Oy:lle ja sen asiakkaille. Oikeus pysäköintilaitoksessa sijaitsevien paikkojen käyttämiseen ei siis synny asuinhuoneiston tai hotellitoiminnan harjoittamisen perusteella, vaan vasta erillisen pysäköintipaikkojen käyttämistä koskevan sopimuksen perusteella. Pysäköintipaikkojen luovuttaminen ei siten liity asuin- tai liiketilojen luovuttamiseen.

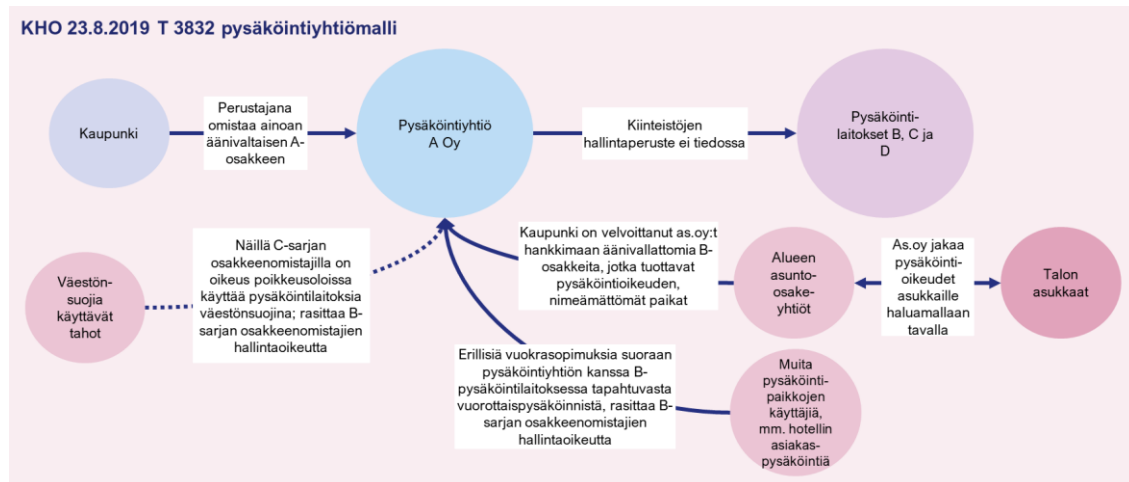
Keskusverolautakunta katsoi ennakkoratkaisussaan, että yhtiön toiminnassa on kyse AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesta alueiden vuokrauksesta kulkuneuvojen paikoitusta varten ja toiminta on siten arvonlisäverollista. Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö valitti ratkaisusta ja esitti, että toiminnassa on kyse AVL 27 §:n mukaisesta verosta vapautetusta kiinteistöä koskevan oikeuden luovutuksesta. KHO hylkäsi valituksen eikä muuttanut keskusverolautakunnan päätöstä.



KHO 23.8.2019 T 3832

Kaupungin omistama pysäköintiyhtiö A Oy luovutti vastiketta vastaan nimeämättömälle pysäköintipaikalle osoitetun pysäköintioikeuden B-sarjan osakkeenomistajan osoittamille asiakkaille. B-sarjan osakkeenomistajat olivat asunto-osakeyhtiöitä, jotka kaupunki oli tontin luovuttamisen yhteydessä velvoittanut hankkimaan B-sarjan osakkeita, jotka vastiketta vastaan oikeuttivat nimeämättömiin pysäköintipaikkoihin yhtiön pysäköintilaitoksissa. Asunto-osakeyhtiöt tekivät varsinaisten pysäköintipaikkojen käyttäjien eli asukkaiden kanssa erilliset sopimukset pysäköinnistä.

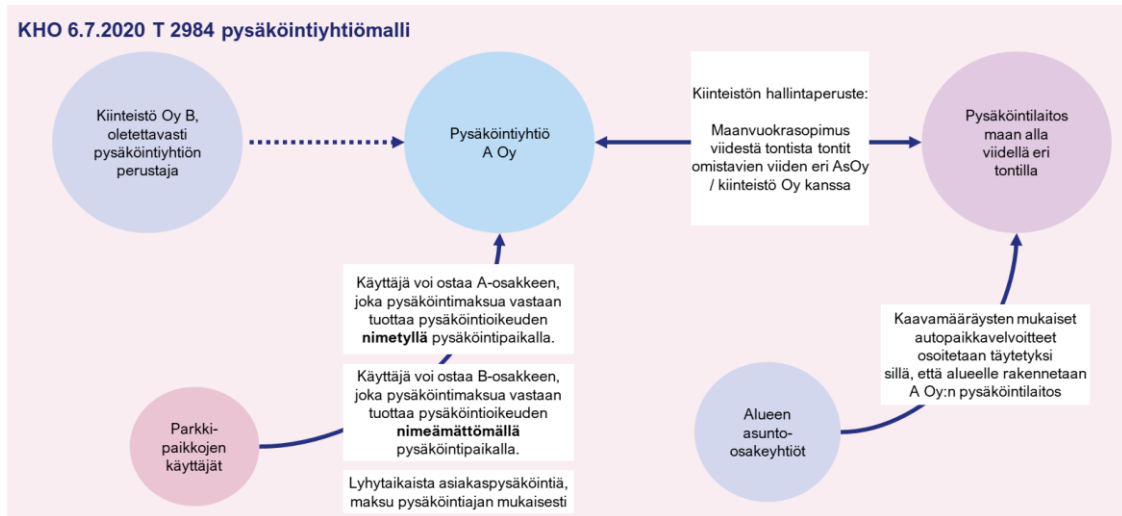
Pysäköintiyhtiö oli valittanut keskusverolautakunnan antamasta ennakkoratkaisusta, jossa yhtiön toiminta oli katsottu AVL 27 §:n mukaiseksi verosta vapautetuksi kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamiseksi. KHO viittasi ratkaisuunsa KHO 2018:108 ja kumosi keskusverolautakunnan päätöksen. KHO katsoi, että yhtiön harjoittama pysäköintitoiminta oli AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaista alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten ja toiminta oli siten arvonlisäverollista. Pysäköintioikeuksien luovuttaminen ei liittynyt verottomaan kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamiseen, kun pysäköintiyhtiö ei omistanut asuin- eikä liiketiloja eikä harjoittanut tällaisten tilojen verosta vapautettua luovuttamista. KHO:ssa ei tullut ratkaistavaksi se, mikä merkitys luovutuksen verokohteluun olisi sillä, jos yhtiöllä olisi ollut kaavoituksen, rakennusluvan tai muun syyn perusteella velvollisuus luovuttaa pysäköintioikeuksia alueen asukkaille, koska yhtiöllä ei ollut tällaista velvollisuutta.



KHO 6.7.2020 T 2984

Kiinteistö Oy B oli pyytänyt keskusverolautakunnalta ennakkoratkaisua pysäköintiyhtiö A Oy:n harjoittaman pysäköintitoiminnan arvonlisäverollisuudesta. Pysäköintiyhtiön A-sarjan osakkeen omistus tuottaisi pysäköintimaksua vastaan oikeuden pysäköintiin nimetyllä pysäköintipaikalla ja B-sarjan osakkeenomistus tuottaisi pysäköintimaksua vastaan oikeuden pysäköintiin nimeämättömällä pysäköintipaikalla. Ennakkoratkaisussaan Keskusverolautakunta linjasi KHO:n ratkaisukäytännön mukaisesti, että pysäköintiyhtiön toiminta oli myös osakaspysäköinnin osalta AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaista alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten ja toiminta oli siten arvonlisäverollista.

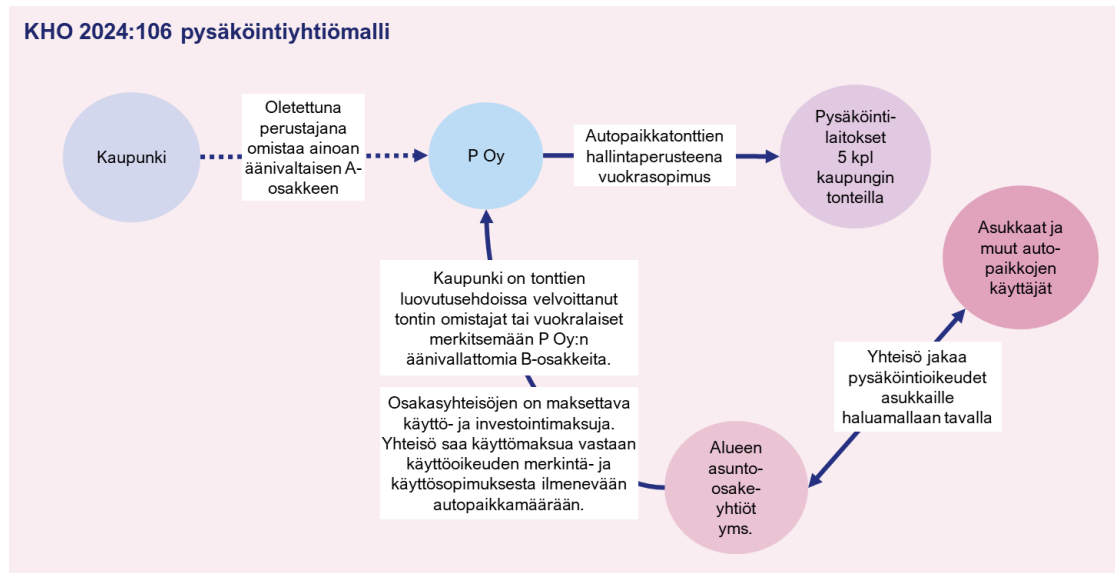
Pysäköintioikeuksien luovuttaminen ei liittynyt verottomaan kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamiseen, kun pysäköintiyhtiö ei omistanut asuin- eikä liiketiloja eikä harjoittanut tällaisten tilojen verosta vapautettua luovuttamista. Asiassa ei tullut ratkaistavaksi se, mikä merkitys luovutuksen verokohteluun olisi sillä, jos yhtiöllä olisi ollut kaavoituksen, rakennusluvan tai muun syyn perusteella velvollisuus luovuttaa pysäköintioikeuksia alueen asukkaille, koska yhtiöllä ei ollut tällaista velvollisuutta. KHO hylkäsi Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön tekemän valituksen keskusverolautakunnan ennakkoratkaisusta.



KHO 2024:106

Asiassa oli kyse siitä, oliko P Oy:n pysäköintilaitoksista tapahtuvaa pysäköintipaikkojen luovuttamista yhtiön osakkeita merkinneille osakkaille investointi- ja käyttömaksua vastaan pidettävä AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuna alueiden vuokrauksena kulkuneuvojen paikoitusta varten. Kaupunki oli asettanut tonttien luovutusasiakirjojen ehtoissa velvoitteen tontin vuokralaiselle tai omistajalle ryhtyä P Oy:n osakkeenomistajaksi, merkitä pysäköintipaikkaosakkeet ja suorittaa niiden merkintähinta sekä investointimaksut ja kuukausittaiset käyttömaksut. P Oy:n B-sarjan osakkeita merkinneet osakasyhteisöt luovuttivat pysäköintipaikkojen käyttöoikeudet omille osakkailleen tai asukkailleen haluamillaan ehdoilla.

Verohallinto ja hallinto-oikeus katsoivat, että edellä kuvattu P Oy:n toiminta merkitsi AVL 27 §:ssä tarkoitettua verosta vapautettua kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamista, mutta KHO kumosi kyseisiltä osin verohallinnon ja hallinto-oikeuden päätökset. KHO katsoi, että yhtiön toiminta oli AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten ja siten arvonlisäverollista. KHO katsoi, että pysäköinti-paikkojen luovuttamisen ei voitu katsoa pelkästään asemakaavan tai rakennusluvan perusteella muodostavan yhtä taloudellista kokonaisuutta asuin- tai liikehuoneiston luovuttamisen kanssa. P Oy ei myöskään omistanut tai hallinnut asuin- tai liikehuoneistoja eikä se harjoittanut tällaisten tilojen arvonlisäverosta vapautettua vuokraustoimintaa. Yhtiö ei myöskään myynyt tai vuokrannut osakasyhteisöilleen asuntotontteja.



Johtopäätökset arvonlisäveron vähentämistä koskevasta oikeuskäytännöstä

Tätä selvitystä laadittaessa on tausta-aineiston pohjalta syntynyt vaikutelma siitä, että keskusverolautakunnalta pyydetään usein yhtiömuotoisen pysäköintijärjestelyn arvonlisäverokohtelusta ennakkoratkaisua, jotta kulloinkin käytetyn järjestelyn verokohtelusta saataisiin hyvissä ajoin riittävä varmuus. Verottajan ohjeessa todetaankin, että ”kun on kyse toisenlaisesta tilanteesta kuin päätöksessä KHO 2018:108 mainitusta, osakaspysäköinnin arvonlisäverokäsittelyssä tulee mahdollisesti huomioida kaavamääräysten, rakennusluvan ja muiden syiden kokonaisvaikutus arvonlisäverokäsittelyä arvioitaessa.”⁴² KHO:n ratkaisemissa tapauksissa on ollut käsillä hyvin erilaisia yhtiömuotoisia pysäköintijärjestelmällejä, mutta tulkinta niistä on ollut yhdenmukainen ratkaisun KHO 2018:108 kanssa, eli pysäköintiyhtiön toiminta on ollut AVL 29 §:n 1 mom. 5 kohdan mukaisesti arvonlisäverollista.

Kuten edellä on todettu, tätä selvitystä laadittaessa on tullut esiin joidenkin toimijoiden tulkinta siitä, että arvonlisäveron vähennysoikeutta ei syntyisi, jos pysäköintipaikat nimeetään ara-asukkaille tai muutoin sovitaan siitä, että Aran myöntämällä tuella rahoitetut pysäköintipaikat pysytetään vain ara-asukkaiden käytössä. Oikeuskäytännön analyysin perusteella herää kysymys siitä, mihin tämä tulkinta perustuu. Ratkaisusta KHO 6.7.2020 T 2984 ilmenee, että pysäköintipaikka voi olla myös nimetty, eikä tällä seikalla ollut vaikutusta toiminnan arvonlisäverollisuuteen. Myös verohallinnon ohjeessa on selvästi todettu, että ”pysäköintitoiminnan arvonlisäverollisuutta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä nimetty tai nimeämätön paikka”⁴³. Myöskään pysäköintilaitosta hallinnoivan yhtiön ja sen osakkaiden välillä solmittuun merkintä- ja käyttösopimukseen sisältyvällä yhtiön osakkeiden luovutusta rajoittavalla ehdolla ei ollut vaikutusta verokohteluun tapauksessa KHO 2024:106.⁴⁴

Ratkaisevaksi seikaksi sen suhteen, onko pysäköintiyhtiön toiminta AVL 29 §:n 1 mom. 5 kohdan mukaisesti arvonlisäverollista, näyttää KHO:ssa muodostuneen se, liittyykö kuluneuvojen pysäköintiin tarkoitetun alueen vuokraus muuhun käyttöön tarkoitetun kiinteistön arvonlisäverottomaan vuokraukseen siten, että ne yhdessä muodostavat taloudellisen kokonaisuuden. Ratkaisukäytännössä on siis arvioitu sitä, liittyykö pysäköintipaikan vuokraus läheisesti verosta vapautetun kiinteistön vuokraukseen. Läheisellä liittymisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa kiinteistön ja pysäköintipaikan vuokraus muodostaa yhden liiketoimen ja jossa kummatkin antaa vuokralle sama vuokranantaja (EUT:n tuomio

⁴² Verohallinnon ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023, luku 5.

⁴³ Verohallinnon ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023, luku 3.2.

⁴⁴ Ks. ratkaisun kohta 9. Pysäköintiyhtiön yhtiöjärjestyksessä on ollut viittaus merkintä- ja käyttösopimukseen. Siinä on sovittu osapuolten kesken muun muassa siitä, että merkintä- ja käyttösopimus sekä yhtiön B-osakkeet ovat siirrettävissä ainoastaan tontin omistusoikeuden/vuokraoikeuden luovutuksen yhteydessä luovutuksensaajalle (tontin uudelle omistajalle/vuokralaiselle). Yhtiön merkintä- ja käyttösopimukset ja osakkeet ovat tonttikohtaisia.

asiassa C-173/88, *Henriksen*). Läheisen liittymisen käsitettä on avattu tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2024:106: ”Yhden ainoan suorituksen voidaan katsoa olevan olemassa myös silloin, kun verovelvollisen asiakkaalle tarjoamat kaksi osatekijää tai toimintoa liittyvät niin läheisesti yhteen, että ne muodostavat objektiivisesti tarkasteltuna yhden jakamattoman taloudellisen suorituksen, jonka paloittelu osiin olisi keinotekoisia.”

Edellä selostetusta oikeuskäytännöstä voidaan havaita, että kun pysäköintiyhtiö ei ole omistanut asuin- eikä liiketiloja eikä harjoittanut tällaisten tilojen verosta vapautettua luovuttamista, niin pysäköintioikeuksien luovuttaminen ei ole liittynyt verottomaan kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamiseen. Verottajan ohjeessa on myös todettu, että ”asuinhuoneiston hallinto-oikeuden luovuttavan tahon ja pysäköintipaikan luovuttajan ei katsota olevan sama taho siinä tilanteessa, että pysäköintiyhtiön osakkeita myytäisiin asunto-osakeyhtiölle ja pysäköintiyhtiö tulisi edelleen harjoittamaan osakkeenomistajansa asuinhuoneistojen vuokraustoiminnasta erillistä pysäköintitoimintaa siitäkin huolimatta, että pysäköintiyhtiön pysäköintipalveluiden käyttäjät tulevat olemaan kyseisen asunto-osakeyhtiön asukkaita.”⁴⁵

Yhtiömuotoisen pysäköinnin järjestelyt ovat monimuotoisia ja niiden verokohteluun liittyy tulkinnanvaraisuutta. Jos esimerkiksi ara-kohteessa olisi suunnitteilla tai käytössä pysäköintiyhtiömuotoinen järjestely, jonka verokohtelusta ei ole haettu keskusverolautakunnan ennakkoratkaisua tai samaa tilannetta koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole, voi olla vaikea ennakoida, pidetäänkö yhtiön toimintaa AVL 27 §:n 1 momentin mukaisena arvonlisäverottomana kiinteistöön kohdistuvan oikeuden luovuttamisena vai AVL 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisena arvonlisäverollisena alueiden vuokrauksena kulkuneuvojen paikoitusta varten. Oikeuskäytännön ja verottajan ohjeen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että ratkaisevaa on läheisen liittymän syntyminen verosta vapautettuun kiinteistöä koskevan oikeuden luovuttamiseen. Sen sijaan pelkästään tiettyjen pysäköintipaikkojen nimeäminen ei automaattisesti muuttaisi pysäköintiyhtiön toimintaa arvonlisäverottomaksi ja tätä myöten lähtökohtaisesti vähennyskelvottomaksi.

⁴⁵ Verohallinnon ohje 5.7.2023 dnro VH/3469/00.01.00/2023, luku 3.1.

2.7. Rakenteellisen pysäköinnin nykyiset toteutusmallit

Selvityksen tausta-aineistona perehdyttiin neljään Aran rahoittamaan case-kohteeseen, joissa on käytössä tai valmisteilla yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti. Tarkoituksena oli saada taustatietoa erilaisista rakenteellisen pysäköinnin toteutusmalleista arakohteissa. Case-kohteiden tarkastelu toteutettiin kirjallisen taustamateriaalin pohjalta. Kohteiden osalta tarkasteltiin erityisesti sitä, onko eri kiinteistössä sijaitsevien pysäköintipaikkojen osalta vaadittu erillistä vakuutta, onko kohteessa nimetyt pysäköintipaikat ja miten niiden mahdolliset luovutusrajoitukset on toteutettu ja mitä arvonlisäveron vähennysoikeudesta on mahdollisesti sovittu.

Tausta-aineistona toteutettujen ara-yhteisöjen ja Aran edustajien haastattelujen teemat keskittyivät erityisesti hankeprosessin sujuvuuteen ja sen aikana toimitettaviin pysäköinnin järjestämistä koskeviin tietoihin. Johtopäätöksenä voi todeta, että sujuvaa hankeprosessia edistävät esimerkiksi vakioehtojen ja lausekkeiden hyödyntäminen. Rakentamisen vaiheittaisuus tunnistettiin haasteeksi arakohtetta koskevien tietojen toimittamiselle Aralle. Mikäli pysäköinti toteutuu jo olemassa olevaan pysäköintilaitokseen tai ratkaisut pysäköintijärjestelyistä on jo tehty, tietoja on paremmin saatavilla. Haastatteluissa nousivat myös esiin arvonlisäveron vähennysoikeuden ja pysäköintipaikkoihin liittyvien muiden järjestelyjen vaikutukset arakohteen rakentamiskustannuksiin. Arvonlisäveron vähennysoikeuden osalta haastateltavat esittivät vastakkaisia näkemyksiä siitä, mikä on vähennysoikeuden merkitys hankkeiden etenemiselle ja kohteen rakentamiskustannuksille. Arakohteen pysäköintipaikkojen nimeämättömyyden vaikutuksista ara-asukkaiden pysäköintimahdollisuuksiin esitettiin myös vastakkaisia näkemyksiä. Osa haastateltavista näki, että nimetty pysäköintipaikka varmistaa pysäköintipaikan pysyvyyden helpommin, kun taas nimeämättömyys tuo haasteita, ja osa ei nähnyt asialla olevan merkitystä.

3. Keskeiset havainnot ja johtopäätökset

3.1. Yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteuttaminen

Luvussa 2 on käsitelty erilaisia taustatekijöitä, jotka myötävaikuttavat siihen, että ara-kohdeissa pysäköinti toteutetaan yhtiömuotoisena rakenteellisena pysäköintinä. Yhtiömuotoista rakenteellista pysäköintiä toteutetaan pysäköintilaitoksiin keskitettyjen pysäköintipaikkojen avulla, mihin osaltaan myötävaikuttavat kuntien tavoitteet maankäytön ja pysäköinnin tehostamisesta. Pysäköintiyhtiömalleja on erilaisia, mutta yhtiömuodon käyttäminen tekee kokonaisuuden hallinnoimisesta helpompaa, kun pysäköintilaitos on erillisen osakeyhtiön omistuksessa ja pysäköintipaikkojen käyttämisestä suoritetaan pysäköintiyhtiölle vastiketta, jolla pysäköinnistä aiheutuvia kustannuksia saadaan katettua.

Taustatekijöiden kokonaisuus näyttäytyy prosessina, jossa erityisesti kuntien maankäytölliset ja pysäköintipaikkojen rakentumiseen liittyvät tavoitteet törmäävät Aran velvoitteen varmistaa valtiontuen tukisääntöjen mukainen käyttö. Tähän ongelmaan esitämme joitakin ratkaisuja jäljempänä luvussa 4.

3.2. Pysäköintipaikkojen nimeämisestä koskeva vaatimus yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin ratkaisuihin

Kuntien tavoitteet maankäytön tehostamisesta sekä tavoitetta toteuttavat kaavamääräykset näyttäytyvät keskeisenä tekijänä, joka myötävaikuttaa siihen, että pysäköintipaikkoja keskitetään pysäköintilaitoksiin. Pysäköintilaitoksissa paikat toteutetaan tyypillisesti nimeämättöminä ja laitoksissa toteutetaan usein vuorottaispysäköintiä. Keskittäminen ja nimeämättömyys edistävät pysäköintipaikkojen tehokasta käyttöä.

Kaavan tai laskentaohjeen antamasta autojen velvoitepaikkamäärästä voidaan lisäksi tehdä huojennuksia, mikäli pysäköintipaikat toteutetaan keskitetysti ja nimeämättöminä. Kiinteistön omistajan on toteutettava velvoitepysäköintipaikat asemakaavassa ja rakennusluvassa määrätyn mukaisesti, mutta pysäköintipaikkojen laskentaohjeiden mukaisesti pysäköintipaikkamääriin tehtävien huojennusten avulla on mahdollista saavuttaa huomattavia kustannussäästöjä pysäköinnin rakentamisessa. Kustannussäästöt toimivat selvänä kannustimena nimeämättömien paikkojen toteuttamiselle.

Kaavoitukseen liittyvät ratkaisut pysäköintipaikkahuojennuksineen ja pysäköintiyhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteuttaminen tulisi yhteensovittaa ara-kohteiden pysäköintiin liittyviin, valtiontukisääntelystä kumpuaviin erityisvaatimuksiin. Aran tehtävänä on varmistua siitä, että korkotukilainalla tuettavien ara-kohteiden pysäköintijärjestelyissä noudatetaan lakiin perustuvia luovutusrajoituksia (ks. luku 2.4), eikä synny tilannetta, jossa valtiontukea valuu avustettavan hankkeen ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa, että

ara-kohteissa yleistynyt yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti tulisi järjestää niin, että valtiontuella rakennetut pysäköintipaikat pysyvät ara-asukkaiden käytössä. Tavoite pohjautuu viime kädessä valtiontukilainsäädäntöön: valtiontuella rakennettuja pysäköintipaikkoja ei tule luovuttaa markkinaehtoiseen käyttöön, jotta valtiontukea ei valu avustettavan hankkeen ulkopuolelle.

Nimeämättömien pysäköintipaikkojen käyttäminen asettaa merkittäviä haasteita sille, että pysäköintipaikkojen pysyminen tosiasiallisesti ara-kohteen asukkaiden käytössä voidaan varmistaa. Samat haasteet liittyvät tilanteeseen, jossa pysäköinti toteutetaan niin sanotun vapaaksiosto-oikeuden avulla, mikä tarkoittaa sitä, että ara-yhteisö vapautuu järjestämästä autopaikkaa omalla tontillaan ja saa tilalle kunnan osoittamat autopaikat toisaalta. Jos ara-yhteisö kattaa vapaaksioston korvauksia korkotukilainalla, on siinä nähdäksemme kyse valtiontuen käyttämisestä pysäköinnin järjestämiseen, joten näissäkin tilanteissa on perusteltua edellyttää, että pysäköintipaikat säilyvät ara-asukkaiden käytössä.

Lähtötietojen perusteella tärkeä kannustin nimeämättömiin pysäköintipaikkoihin olisi myös pysäköintilaitoksen rakentamiskustannusten arvonnäkökulman vähennysoikeus. Arvonnäkökulman vähennysoikeutta koskevan oikeuskäytännön analyysi osoittaa kuitenkin toiseen suuntaan: oikeuskäytännön ja verottajan ohjeen perusteella näyttäisi siltä, että verokohtelulle ratkaisevaa on läheisen liittymän syntyminen verosta vapautettuun kiinteistöä koskevan oikeuden luovuttamiseen. Sen sijaan pelkästään tiettyjen pysäköintipaikkojen nimeäminen ei automaattisesti muuttaisi pysäköintiyhtiön toimintaa arvonnäkökulman vähennysoikeudeksi ja tätä myöten lähtökohtaisesti vähennyskelpottomaksi.

3.3. Valtiontukisääntelyyn liittyvä näkökulma

Valtiontukisääntelyyn kytkeytyviä riskitilanteita on kuvattu tarkemmin selvityksen luvussa 2.2.8. Selvityksen perusteella kokonaisarviomme on, että valtiontukiin liittyvää riskiä ei voida varmuudella sulkea pois tilanteesta, jossa korkotuetun hankkeen pysäköintipaikkojen säilymistä ara-asukkaiden käytössä luovutusrajoitusten voimassaolon ajan ei voida riittävästi varmistaa. Toisaalta käytettävissä olleiden taustatietojen perusteella ei voida osoittaa sitäkään, että valtiontuen käyttö ei olisi vaatimusten ja ehtojen mukaista. Nimeämättömien tai muuten ara-kohteen asukkailla korvamerkitsemättömien pysäköintipaikkojen ulosvuokrauksen, ylibuukkauksen tai vuorottaispysäköinnin vuokratuotolla voidaan mahdollistaa tuottavampi pysäköinti-investointi tai kattaa heikkotuottoisen investoinnin kustannuksia.

Vastoin tukisääntöjä myönnetty valtiontuki voidaan jälkikäteen määrätä komission päätöksellä perittäväksi takaisin korkoineen. Jos jälkikäteen todettaisiin, että Aran myöntämää tukea on sisällynyt valtiontukisääntöjen vastaista tukea, Ara saattaisi joutua valti-

ontukisääntöjen vastaista tukea saaneen yrityksen kilpailijoiden vahingonkorvauskanteiden kohteeksi. Näin voisi käydä, jos kilpaileva yritys kokee, että sääntöjenvastainen tuki on aiheuttanut sille vahinkoa.

3.4. Hakuprosessin aikana hankittavat tiedot pysäköinnin järjestämisestä

3.4.1. Aran tiedonsaannin toteutuminen

Ara pyrkii varmistamaan pysäköintipaikkojen käyttöoikeuksien tai -osakkeiden säilymistä ara-yhteisön omistuksessa hakuprosessissa kerättävillä tiedoilla ja ehdoilla, vakuusjärjestelyillä ja jälkikäteisellä valvonnalla. Käytännön haasteet syntyvät keskeisesti siitä, että pysäköintilaitosten toteutusmallit ovat hyvin vaihtelevia ja vaiheittaisen rakentamisen takia pysäköinnin toteutuksesta ei aina saada täsmällisiä tietoja. Käytössä ollut tausta-aineisto vahvistaa, että rakenteellisen pysäköinnin sopimusjärjestelyt vaihtelevat ja ovat monimutkaisia, ja vaiheittainen rakentaminen asettaa haasteita Aran tarvitsemien tietojen toimittamiselle erityisesti hankehaun alkuvaiheessa. Tietojen toimittaminen riippuu erityisesti siitä, missä vaiheessa Aran hankekäsittely on ja miten pitkällä ollaan pysäköintilaitoksen rakentamisen kanssa. Ara tarvitsee tiedot pysäköintiratkaisuista viimeistään osapäätösvaiheessa rahoitusehtojen täyttymisen arviointiin.

Tausta-aineiston perusteella johtopäätöksemme on, että pysäköintipaikkojen säilymisestä ara-yhteisön hallinnassa ja ara-asukkaan käytössä ei välttämättä voida nykyisillä keinoilla varmistua.

3.4.2. Aran tiedonsaantimahdollisuuksien parantaminen

Aralla on korkotukilain 33 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lainansaajalta ja lainanmyöntäjältä tarkastettavakseen ja käyttöönsä kaikki tämän lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeelliseksi katsomansa asiakirjat ja muut tallenteet sekä oikeus ottaa niistä valvonnan kannalta tarpeellisia jäljennöksiä. Lainansaajan ja lainanmyöntäjän on ilman aiheutonta viivytystä toimitettava tarkastukseen oikeutetun pyytämät valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Aran tiedonsaantioikeus kattaa kaikki korkotukilain noudattamisen ja noudattamisen valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Aralla on itsellään lähtökohtaisesti oikeus määritellä tarpeellisten tietojen laajuus. Ilmaisuuksien ”tarpeelliset” viittaa nähdäksemme varsin laajaan tiedonsaantioikeuteen verrattuna esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin, joissa on yleensä käytetty ilmaisua ”välttämättömät” tiedot (kts. esim. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä 64 §).

Tarpeellisiin tietoihin voi kuulua tietoja, jotka sisältävät ara-yhteisön tai rakenteellisen pysäköinnin järjestämismalliin liittyvät kolmannen liikesalaisuuksia, jos tiedot ovat tarpeellisia korkotukilain noudattamisen valvonnan kannalta. Aran on luonnollisesti huolehdittava liikesalaisuuksien suojan säilymisestä tietoja käsitellessään ja luovuttaessaan. Tässä tarkoituksessa on suositeltavaa pyytää hakijana olevaa ara-yhteisöä aina tietoja pyydetessä merkitsemään selkeästi tiedot ja asiakirjojen osat, jotka sisältävät liikesalaisuuksia. Mahdollisen sivullisen tietopyyntöön vastaamisen yhteydessä Aran on suositeltavaa vielä tiedustella ara-yhteisöltä, mitkä tiedot se katsoo omiksi tai kumppaniensa liikesalaisuuksiksi. Viime kädessä Ara ratkaisee tietojen luovuttamista koskevan asian julkisuuslain mukaisesti.

3.5. Kaavoitusratkaisut ja yhteistyö kuntien kanssa

Kuten edellä on tuotu ilmi, kuntien kaavamääräykset yhdistettynä kunnan pysäköintipaikkojen laskentaohjeisiin perustuviin huojennuksiin velvoitepaikkamäärästä näytävät olevan keskeinen tekijä, jonka takia Aran korkotuen myöntämisen edellyttämä pysäköintipaikkojen nimeäminen kohtaa vaikeuksia. Täysimääräisen huojennuksen saamiseksi laskentaohjeissa saatetaan edellyttää pysäköintipaikkojen nimeämättömyyttä. Aran edellyttämän pysäköintipaikkojen nimeämisen nähdään johtavan pysäköintipaikkojen toteutuksen kustannusten nousuun, kun velvoitepysäköintipaikkojen huojennuksia ei voitaisi hyödyntää. Kustannusten nousu taas voi johtaa ongelmiin kohtuuhintaisen asumisen järjestämisessä ja vakuuksien asettamisessa.

Nähdäksemme avaimet tilanteen pidemmän tähtäimen ratkaisuun löytyvät kaavamääräyksistä ja laskentaohjeista. Kyseessä on pysäköintiin liittyvä poliittinen ratkaisu kaupungeissa. Kaavoitukseen liittyvät ratkaisut ovat kaupunkien määriteltävissä ja niissä ara-kohteita voitaisiin käsitellä toisin. Kaupungit voivat pidemmällä tähtäimellä ottaa huomioon ara-kohteiden luovutusrajoitukset ja valtiontuen myöntämistä koskevat periaatteet kaavoituksessaan ja pysäköintipaikkojen laskentaohjeita laatiessaan. Kaupunkien pysäköintipaikkojen mitoitusohjeessa voidaan luoda perusteet ara-kohteiden kohtelulle ja tarvittavien poikkeusten raamit kaavoitusta ajatellen. Sitä ennen pysäköintipaikkamäärien laskentaohjeesta voidaan harkita poikettavaksi erityisillä perusteilla yksittäistapauksissa.

Kaupungeissa voidaan tarkemmin harkita, onko tasapuolisen kohtelun vaarantumatta mahdollista sallia se, että ara-kohteen pysäköintipaikat ovat nimeämättömyysvaatimuksen ulkopuolella. Lisäksi voidaan harkita, olisiko pysäköintipaikkojen pysyminen arasukkaiden käytettävissä huojennuksia menettämättä sallittua varmistaa esimerkiksi selvityksen luvussa 4.1 kuvatuilla tavoilla. Selkeintä olisi, jos poikkeamiselle näissä tapauksissa olisi valtakunnassa yhdenmukaiset ohjeet. Käytettävissä on nähdäksemme

esimerkiksi rakentamislain 5 luvun poikkeamismenettely. Poikkeamisessa voidaan hyödyntää perusteena erityisesti 1) positiivista erityiskohtelua, kun kyse on asumisensa järjestämiseen tukea tarvitsevien erityisryhmien asumisesta, ja 2) valtiontukia koskevan sääntelyn noudattamisen varmistamista.

3.6. Arvonlisäveron vähennysoikeus

Jos pysäköintilaitos tulee arvonlisäverolliseen käyttöön, kiinteistöä hallitsevalla yhtiöllä voi olla arvonlisäverolain 102 §:n nojalla oikeus vähentää pysäköintilaitoksen rakentamiskustannuksiin ja muiden toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot. Tästä koituu käytännössä huomattavaa verohyötyä pysäköintiyhtiön ja pysäköintilaitoksen taustalla vaikuttaville rakennusliikkeille tai muille toimijoille, joiden hallinnassa kiinteistö on.

Tätä selvitystä laadittaessa on tullut esiin joidenkin toimijoiden tulkinta siitä, että pysäköintipaikkojen nimeäminen ara-asukkaille tai pysäköintipaikkoihin liittyvät muunlaiset luovutusrajoitukset saattaisivat johtaa siihen, että rakentamiskustannusten arvonlisäveron vähennysoikeutta ei automaattisesti syntyisi pysäköintilaitoskiinteistöä hallitsevalle yhtiölle. Mahdollinen alv-palautus on tässä tapauksessa luonnollisesti osaltaan kannustin jättää pysäköintipaikat nimeämättä.

KHO:n oikeuskäytännön analyysi osoittaa, että yhtiömuotoisen pysäköinnin yritysjärjestelyt ovat monimuotoisia ja niiden verokohteluun liittyy tulkinnanvaraisuutta. Jos esimerkiksi ara-kohteessa olisi suunnitteilla tai käytössä pysäköintiyhtiömuotoinen järjestely, jonka verokohtelusta ei ole haettu keskusverolautakunnan ennakkoratkaisua tai samaa tilannetta koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole, voi olla vaikea ennakoida, pidetäänkö yhtiön toimintaa arvonlisäverolain 27 §:n 1 momentin mukaisena arvonlisäverottomana kiinteistöön kohdistuvan oikeuden luovuttamisena vai arvonlisäverolain 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisena arvonlisäverollisena alueiden vuokrauksena kulkuneuvojen paikoitusta varten.

Oikeuskäytännön ja verottajan ohjeen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että ratkaisevaa on ns. läheisen liitynnän syntyminen verosta vapautettuun kiinteistöä koskevan oikeuden luovuttamiseen. Sen sijaan pelkästään tiettyjen pysäköintipaikkojen nimeäminen ei automaattisesti muuttaisi pysäköintiyhtiön toimintaa arvonlisäverottomaksi ja siten lähtökohtaisesti vähennyskelvottomaksi.

3.7. Pysäköintipaikkojen luovutusrajoitukset ja vakuusjärjestelyt

Näkemyksemme mukaan korkotukilakia tulisi tulkita niin, että lain 14 §:n tarkoittamat luovutusrajoitukset kohdistuvat myös ara-kohteen pysäköintipaikkoihin niiden toteutustavasta riippumatta. Tulkintamme perustuu ennen kaikkea luovutusrajoituksia koskevan korkotukilain 14 §:n 1 momentin sanamuotoon ja tulkintaan EU-valtiontukisääntelyn valossa. Tällä perusteella yhtiömuotoinen rakenteellinen pysäköinti tulisi järjestää niin, että pysäköintipaikat pysyvät ara-asukkaiden käytettävissä luovutusrajoitusten voimassaolon ajan. Pysäköintipaikkojen luovutusrajoituksilla pyritään estämään se, että pysäköintilaitoksesta ara-asukkaille nimettyjä pysäköintipaikkoja vuokrattaisiin ulkopuolisille kaupallisessa tarkoituksessa tai muutoin luovutettaisiin markkinaehtoisesti. Koska korkotukilaissa ei kuitenkaan yksiselitteisesti määritellä luovutusrajoitusten soveltamisalaa, sääntelyä olisi syytä selkiyttää.

Ara arvioi hakemuskäsittelyn yhteydessä lain ja sitä tarkentavien ohjeiden mukaisesti, vaaditaanko pysäköintipaikkojen osalta erillistä vakuutta. Vakuusvaatimuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 2.3.2. Jos kiinteistökiinnityksen käyttäminen vakuutena on poissuljettua esimerkiksi sen takia, että kiinnitysten vakuusarvo ei riitä, on ara-yhteisön pystyttävä osoittamaan muu vakuus. Tämä muu vakuus voi olla esimerkiksi pysäköintiyhtiön osakkaiden panttaus. Osa haastatelluista mainitsi, ettei hankkeiden keskeinen rahoittaja Kuntarahoitus hyväksy pysäköintipaikkaosakkeita vakuudeksi. Haastateltavien käsityksen mukaan tämä johtuisi Kuntarahoituksen järjestelmäteknisistä syistä.

Aran LPA-vakuusjärjestelyt 2024 -esityksen mukaan, mikäli vakuutta tai sitovaa sopimusjärjestelyä ei ole käytettävissä, on varmistettava erillisellä ara-yhteisön sitoumuksella osakkeiden pysyminen toimijan hallinnassa. Tämä tarkoittaa sitoumusta siitä, ettei yhtiö luovuta tai panttaa pysäköintipaikkoja muille kuin kohteen asukkaille. Eesityksen mukaan tämä tulisi kirjata mahdollisuuksien mukaan pysäköintiyhtiön osakeluetteloon. Nähdäksemme tämä järjestely ei ole mahdollinen. Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 2 luvun 4 §:n mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan rajoittaa oikeutta siirtää osake 5 § mukaisesti vain lunastuslausekkeella, ellei muussa laissa toisin säädetä. Viittauksen perusteella asunto-osakeyhtiön osakkeiden luovutukseen voidaan määrätä sovellettavaksi korkotukilain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjä luovutusrajoituksia. Tämä rajoitus voi koskea vain *asunto-osakeyhtiön omia osakkeita*, mutta tulkintamme mukaan ei asunto-osakeyhtiön omistamia kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Kiinteistöosakeyhtiöihin sovelletaan osakeyhtiölain (624/2006) säännöksiä. Osakeyhtiölain 2 luvun 6 §:n mukaan osakkeen luovuttamista voidaan rajoittaa vain 7 §:n mukaisella lunastuslausekkeella tai 8 §:n mukaisella suostumuslausekkeella. Jos suostumuslausekkeeseen liitetään osakkaiden sopimus siitä, että ne eivät anna suostumustaan pysäköintiyhtiön osakkeiden luovutukseen rajoitusten voimassaoloaikana, voidaan järjestelyllä pyrkiä turvaamaan pysäköintipaikkojen säilyminen ara-kohteen käytössä. Selvityksen suositus-osassa on tähän liittyen ehtomalli.

Ongelmallisiksi muodostuvat sellaiset tilanteet, joissa pysäköintilaitos on jo valmis tai valmistumassa ja luovutusrajoituksia ei ole, eikä ole keinoja vaikuttaa siihen, että ne saataisiin. Jos Ara ei pysty varmistamaan, että kohteen pysäköintipaikat pysyvät ara-asukkaiden hallinnassa ja valtiontuen käyttö on valtiontukisääntöjen mukaista, ainoa varma keino on, ettei Ara rahoita hankkeen pysäköintiä. Tällöin ara-yhteisö toteuttaa pysäköintipaikat omarahoitusosuudellaan, jos sillä on tähän mahdollisuus.

3.8. Mahdollisia jatkotutkimusten aiheita

Selvityksen laatimisen yhteydessä nousi esiin mahdollisia jatkossa tarkemmin selvittäviä kysymyksiä, joihin ei tämän selvityksen puitteissa pystytty vastamaan:

- Ara-yhteisöille osoitettavalla kyselyllä tai muulla sopivalla tavalla olisi tarpeen selvittää tarkemmin, pystyvätkö yhteisöt ja kuinka laajasti osoittamaan omarahoitusta pysäköinnin toteuttamiseen silloin, kun hankkeen pysäköinti toteutuu yhteömuotoisena rakenteellisena pysäköintinä. Selvitys voisi koskea erityisesti tilanteita, joissa tämän selvityksen sisältämän suosituksen 1 mukaisilla malleilla ei pystytä varmistamaan pysäköintipaikkojen pysymistä ara-asukkaiden käytössä (ks. luku 4.1).
- Ara-asukkaille osoitettavana kyselynä olisi hyvä selvittää, miten ja millaisilla kustannuksilla ara-kohteelle kuuluvat pysäköintipaikat ovat ara-asukkaiden käytävissä ja käytetäänkö niitä esimerkiksi vuorottaispysäköintiin.

4. Selvitykseen perustuvat suositukset Aralle

4.1. Suositus 1 Sallittujen vaihtoehtojen määrittelemisen pysäköintipaikan nimeämiselle

Suosituksena 1 esitämme, että Ara vahvistaa ohjeissaan rahoituksen hakijalle sallitut vaihtoehdot sille, mitä tarkoitetaan käsitteellä ”nimetty pysäköintipaikka”. Tässä yhteydessä voidaan hyödyntää malleja ”nimetty pysäköintipaikka”, ”osoitettu pysäköintipaikka”, ”etuoikeus pysäköintipaikkaan” ja ”muu järjestely”. Mallien avulla Ara voi määrittellä ohjeissaan selkeämmin, miten hakijan on varmistettava pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytettävissä ja mitkä vaihtoehdot tähän ovat käytettävissä. Mallien kautta voidaan käydä neuvotteluja yhtiömuotoista rakenteellista pysäköintiä hyödyntävien kaupunkien kanssa.

Ehdotetut mallit sisältävät erilaisia toteutustapoja, joilla varmistetaan, että pysäköintipaikat pysyvät ara-asukkaiden käytettävissä. Valtiontukea myöntävänä viranomaisena Ara arvioi harkintavaltansa puitteissa, täyttääkö hakijan esittämä toteutusmalli jonkun hyväksyttävän vaihtoehdon edellytykset.

Ehdotetut mallit varmistaa ara-kohteelle kuuluvien pysäköintipaikkojen säilyminen ara-asukkaiden käytettävissä ovat seuraavat:

Malli A Pysäköintipaikat ovat nimettyjä

- Pysäköintipaikat ovat nimettyjä silloin, kun ara-asukkaiden käytettävissä olevien pysäköintipaikkojen lukumäärä vastaa kiinteistön osuutta ja niiden sijainti pysäköintilaitoksessa on tiedossa.

Malli B Pysäköintipaikat ovat osoitettuja

- Pysäköintipaikat ovat osoitettuja silloin, kun ara-asukkaiden käytettävissä olevien pysäköintipaikkojen lukumäärä vastaa kiinteistön osuutta paikoista ja paikat on osoitettu yleisesti pysäköintilaitokseen.

Malli C Ara-asukkailla on etuoikeus pysäköintipaikkoihin

- Ara-asukkaille on osoitettu etuoikeus pysäköintipaikkoihin silloin, kun
 - ara-asukkaille on varattu kiinteistön osuutta vastaava määrä pysäköintipaikkoja, joihin ara-asukkailla on etuoikeus **ja**
 - muut käyttäjät eivät voi käyttää paikkoja ollenkaan tai paikkoja voidaan luovuttaa kokonaan tai tiettyinä aikoina muidenkin käyttöön, mutta ara-asukkailla on aina etuoikeus saada luovutettu paikka käyttöönsä kohtuullisen irtisanomisajan kuluttua. Kohtuullisena irtisanomisaikana pidetään enintään [esimerkiksi 2–3] kuukautta.

- Ara-asukkaan etuoikeus voidaan toteuttaa esimerkiksi dynaamisella varausjärjestelmällä, jonka avulla varmistetaan, että pysäköintilaitoksessa on aina vapaana ara-asukkaille kuuluva määrä paikkoja sovittuina aikoina.
- Ara-asukkaan etuoikeus voidaan toteuttaa myös esimerkiksi niin, että ara-asukkaan kanssa solmitun sopimuksen mukaisesti pysäköintipaikka on päiväkaan vapaasti pysäköintikäytössä ja vastineeksi asukas maksaa pienempää pysäköintimaksua. Ara-asukkaalla on oikeus kohtuullisen irtisanomisan kuluessa päättää järjestely ja saada pysäköintipaikka yksinomaanseen käyttöönsä kaikkina vuorokaudenaikoina.

Malli D Muu järjestely

- Hakija varmistaa pysäköintipaikkojen pysyvyyden ara-kohteen asukkaiden käytössä muulla järjestelyllä, joka on vähintään yhtä turvaava kuin vaihtoehdot A – C.

Edellä mainittujen mallien lisäksi hakuohjeisiin tarvitaan määritelmä sille, milloin pysäköintipaikkojen katsotaan olevan ara-asukkaiden käytettävissä. Tähän ehdotamme seuraavaa määritelmää:

Pysäköintipaikan katsotaan olevan ara-kohteen asukkaiden käytettävissä, jos

- pysäköintipaikat ovat yksinomaan ara-asukkaiden käytössä kaikkina vuorokaudenaikoina tai
- jos pysäköintipaikkaa vuokrataan muille kokonaan tai osittain tai sitä käytetään vuorottaispysäköintiin, tämä tapahtuu vain siltä osin kuin ara-asukkaat eivät ole käyttäneet etuoikeuttaan pysäköintipaikkaan.

4.2. Suositus 2 Malliehdot sallittujen vaihtoehtojen toteuttamiseen erilaisia yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin toteutusmalleja varten

Suosituksena 2 ehdotamme, että Ara ottaa hakuohjeisiinsa malliehtoja pysäköintipaikkojen pysyvyyden varmistamiseen tyypillisimpiä yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin tilanteita varten. Malliehtovalikoimaa ei saada aukottomaksi, koska pysäköintijärjestelyjen toteutusmallit ovat moninaisia. Malliehtoja voidaan näissäkin tilanteissa käyttää esimerkiksi sallituista ratkaisuista, joiden kanssa samantasoisesti tulisi toimia muissakin toteutusmalleissa.

Vaihtoehto A Pysäköinti on järjestetty kiinteistöyhtiön hallitsemassa pysäköintilaitoksessa, jossa ara-yhteisö on osakkaana.

Hakuohjeisiin ehdotamme yhtiömuotoisissa toteutusmalleissa ensisijaiseksi suositeltavaksi vaihtoehdoksi sitä, että ara-yhteisö *tulee osakkaaksi pysäköintiyhtiöön*. Ara-yhteisö merkitsee pysäköintiyhtiön osakkeita koskevassa merkintäsopimuksessa tietyn osakelajiin osakkeita, joita koskee suostumuslauseke. Pysäköintipaikkapaikkaosakkeet on yksilöity kiinteistöyhtiön yhtiöjärjestyksessä. Pysäköintipaikkaosakkeiden yksilöinti tarkoittaa, että kukin merkittävä osakesarja tai osake oikeuttaa hallitsemaan tiettyä numeroltaan ja sijainniltaan yksilöityä pysäköintipaikkaa paikkaa pysäköintilaitoksessa.

Osakassopimuksessa pysäköintiyhtiön osakkaat sitoutuvat siihen, että ara-yhtiön käyttöön osoitetut pysäköintipaikat säilyvät luovutusrajoitusten voimassaolon ajan ara-yhteisön käytössä jollain Aran hyväksymällä suosituksen 1 mukaisella mallilla. Osakassopimuksessa kaikki osakkaat sitoutuvat lisäksi siihen, että ne eivät anna suostumustaan ara-yhteisön omistamien pysäköintipaikkaosakkeiden luovutukseen luovutusrajoitusten voimassaoloaikana.

Kiinteistöyhtiön yhtiöjärjestykseen otettava suostumuslauseke vaihtoehdossa A:

- [nn] sarjan pysäköintipaikkaosakkeen luovuttamiseen tarvitaan yhtiön hallituksen suostumus. Suostumuslausekkeesta on otettava maininta osakekirjaan.

Osakassopimuksen ehtomalli vaihtoehdossa A:

- Sopimusosapuolet ovat tietoisia siitä, että [ara-yhteisö] on saanut kohteen rakentamiseen korkotukilain (604/2001) mukaisten luovutusrajoitusten alaista korkotukilainaa ja että lainaehtojen mukaan luovutusrajoitusten kesto on 40 vuotta lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

Sopimusosapuolet sitoutuvat siihen, että [ara-yhteisön] käyttöön osoitetut pysäköintipaikat [nrot] [pysäköintitilassa] säilyvät luovutusrajoitusten voimassaoloajan [ara-yhteisön] käytössä seuraavasti: [OHJE: kuvaa ehdossa Aran hakuohjeen mukainen, sallittu ratkaisu, jolla pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytettävissä varmistetaan.]

Sopimusosapuolet sitoutuvat olemaan ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin, joilla estetään [ara-yhteisölle] kuuluvien pysäköintipaikkojen sopimusehtojen mukainen käyttö.

[Pysäköintiyhtiön] yhtiöjärjestyksessä kohdassa [nro] on pysäköintipaikkaosakkeiden osalta suostumuslauseke. Sopimusosapuolet sitoutuvat olemaan antamatta suostumusta [ara-yhteisön] omistamien pysäköintipaikkaosakkeiden luovutukseen niin kauan kuin [ara-yhteisön] korkotukilainan lainaehtojen mukainen luovutusrajoitus on voimassa.

Sopimusosapuolen luovuttaessa pysäköintijärjestelyihin kohdistuvaa omistustaan kolmannelle taholle, on tämä sopimusehto sisällytettävä kaikkiin luovutussopi-

muksiin siten, että ko. taho on tietoinen edellä mainituta [ara-yhteisöön] kohdistuvasta luovutusrajoituksesta ja hyväksyy erityisehdoista ja hyväksyy sen osaltaan täysimääräisesti.”

Vaihtoehto B Pysäköinti on järjestetty kiinteistöyhtiön hallitsemassa pysäköintilaitoksessa, jossa ara-yhteisö ei ole osakkaana.

Vaihtoehdossa B ara-yhteisö vuokraa pysäköintipaikkoja pysäköintilaitoksen omistavalta tai sitä hallinnoimalta taholta. Vuokrasopimuksessa oltava selkeästi aukikirjoitettuna, mitkä pysäköintipaikat ovat ara-yhteisön käytössä ja mikä on niiden sijainti pysäköintilaitoksessa.

Sopijapuolten tekemän vuokrasopimuksen voimassaoloajaksi sovitaan aina vähintään luovutusrajoitusten kesto, eli 40 vuotta lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

Vuokrasopimuksen ehto vaihtoehdossa B:

- ”Sopimusosapuolet ovat tietoisia siitä, että [ara-yhteisö] on saanut kohteen rakentamiseen korkotukilain (604/2001) mukaisten luovutusrajoitusten alaista korkotukilainaa ja että lainaehdojen mukaan luovutusrajoitusten kesto on 40 vuotta lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

Vuokranantaja sitoutuu siihen, että [ara-yhteisön] käyttöön osoitetut [nn] pysäköintipaikkaa [pysäköintipaikkojen ja niiden sijainnin yksilöinti] säilyvät luovutusrajoitusten voimassaoloajan [ara-yhteisön] käytössä seuraavasti: [OHJE: kuvaa ehdossa Aran hakuohjeen mukainen, sallittu ratkaisu, jolla pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytettävissä varmistetaan.]

Vuokranantaja sitoutuu olemaan ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin, joilla estetään ara-yhteisön pysäköintipaikkojen sopimusehtojen mukainen käyttö.

Sopimusosapuolen luovuttaessa pysäköintijärjestelyihin kohdistuvaa omistustaan kolmannelle taholle, on tämä sopimusehto sisällytettävä kaikkiin luovutussopimuksiin siten, että luovutuksensaaja tietoinen edellä mainitusta [ara-yhteisöön] kohdistuvasta luovutusrajoituksesta ja hyväksyy osaltaan sen täysimääräisesti.”

Vaihtoehto C Pysäköinti on järjestetty kiinteistöyhtiön hallitsemassa pysäköintilaitoksessa, jossa ara-yhteisö ei ole osakkaana. Ara-yhteisö on esimerkiksi vapautunut järjestämästä pysäköintipaikkoja rakentamislain 126 §:n mukaisesti ja ara-yhteisön vuokralaiset vuokraavat suoraan pysäköintipaikkoja pysäköintilaitoksen omistavalta tai sitä hallinnoimalta taholta.

Suosittellemme, että Ara-yhteisö tekee tällöin puitesopimuksen pysäköintipaikkojen käytöstä pysäköintiyhtiön kanssa. Puitesopimuksessa määritellään, että ara-kohteen veloittepaikkoja tarjotaan luovutusrajoitusten ajan aina ensisijaisesti ara-kohteen asukkaille.

Ara-yhteisön kannattaa lisäksi vaatia nähtäväksi asukkaan kanssa tehtävä pysäköintipaikan vuokrasopimus nähtäväksi, ja varmistaa, että se vastaa puitesopimusta. Vuokrahintojen tulee olla yhdenvertaiset muiden käyttäjien kanssa.

Puitesopimuksen ehto pysäköintilaitoksen omistajan kanssa vaihtoehdossa C:

- ”Sopimusosapuolet ovat tietoisia siitä, että [ara-yhteisö] on saanut kohteen rakentamiseen korkotukilain (604/2001) mukaisten luovutusrajoitusten alaista korkotukilainaa ja että lainaehdojen mukaan luovutusrajoitusten kesto on 40 vuotta lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

[Ara-yhteisö] on vapautunut järjestämästä pysäköintipaikkoja rakentamislain (751/2023) 126 §:n mukaisesti.

Vuokranantaja sitoutuu siihen, että [ara-yhteisön] käyttöön osoitetut pysäköintipaikat nn kappaletta [pysäköintipaikkojen ja niiden sijainnin yksilöinti] säilyvät luovutusrajoitusten voimassaoloajan [ara-yhteisön] käytössä seuraavasti: [OHJE: kuvaa ehdossa Aran hakuohjeen mukainen, sallittu ratkaisu, jolla pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytettävissä varmistetaan.]. Ara-kohteen asukkailla on ensisijainen oikeus saada edellä mainitut pysäköintipaikat vuokralle.

Vuokranantaja sitoutuu olemaan ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin, joilla estetään ara-yhteisön vuokralaisten vuokraamien pysäköintipaikkojen sopimusehtojen mukainen käyttö.

Sopimusosapuolen luovuttaessa pysäköintijärjestelyihin kohdistuvaa omistustaan kolmannelle taholle, on tämä sopimusehto sisällytettävä kaikkiin luovutussopimuksiin siten, että luovutuksensaaja on tietoinen tästä sopimuksesta ja edellä mainitusta [ara-yhteisön] vuokralaisten käyttöön osoitettujen pysäköintipaikkojen koskevien vuokrasopimusten erityiseshdoista ja hyväksyy ne osaltaan täysimääräisesti.”

Vaihtoehto D Rakentamislain 135 §:n tarkoittama yhteisjärjestelysopimus

Alueita kehitettäessä kaupungit ja tontteja omistavat rakennusliikkeet ja muut toimijat voivat solmia yhteisjärjestelysopimuksia, joiden kautta sitoudutaan pysäköintijärjestelyjen tietynlaiseen toteuttamiseen.

Yhteisjärjestelysopimus tarkoittaa sopimusta, jossa useampi kiinteistö on päättänyt yhteisistä järjestelyistä asemakaavan toteuttamiseksi. Rakentamislain 135 §:n 1 momentin mukaan, jos asemakaavan toteuttaminen vaatii usean kiinteistön yhteisiä järjestelyjä, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi yhden kiinteistön omistajan aloitteesta ja muita kiinteistön omistajia tai haltijoita kuultuaan rakentamisen yhteydessä tai muutoin määrätä korttelialueen tai sen osan taikka kiinteistöön liittyvän tilan yhteisestä käytöstä.

Yhteisjärjestelyä koskevaan päätökseen tulee sisältyä järjestelysuunnitelma, jossa määrätään alueen tai tilan käytöstä, sen kuntoon saattamisesta ja ylläpidosta sekä järjestelystä aiheutuvien kustannusten jakoperusteista ja suorittamisesta. Edellytyksenä yhteisjärjestelylle on se, että järjestely pysyvästi edesauttaa usean kiinteistön käyttöä eikä siitä aiheudu kiinteistöille kohtuutonta rasitusta.

Yhteisjärjestelysopimuksen ehto, kun sillä sovitaan muun ohella ara-kohteen pysäköintipaikkojen järjestelystä vaihtoehdossa D:

- ”Sopimusosapuolet ovat tietoisia siitä, että [ara-yhteisö] on saanut kohteen rakentamiseen korkotukilain (604/2001) mukaisten luovutusrajoitusten alaista korkotukilainaa ja että lainaehdojen mukaan luovutusrajoitusten kesto on 40 vuotta lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.
- Sopimusosapuolet sitoutuvat siihen, että [ara-yhteisön] käyttöön osoitetut pysäköintipaikat nn kappaletta [pysäköintipaikkojen ja niiden sijainnin yksilöinti] säilyvät luovutusrajoitusten voimassaoloajan [ara-yhteisön] käytössä seuraavasti: [OHJE: kuvaa ehdossa Aran hakuohjeen mukainen, sallittu ratkaisu, jolla pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytettävissä varmistetaan.]

Sopimusosapuolet sitoutuvat olemaan ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin, joilla estettäisiin [ara-yhteisön] pysäköintipaikkojen sopimusehtojen mukainen käyttö.

Sopimusosapuolen luovuttaessa pysäköintijärjestelyihin kohdistuvaa omistustaan kolmannelle taholle, on tämä sopimusehto sisällytettävä kaikkiin luovutussopimuksiin siten, että luovutuksensaaja on tietoinen edellä mainitusta [ara-yhteisöön] kohdistuvasta luovutusrajoituksesta ja hyväksyy sen osaltaan erityisehdoista ja hyväksyy ne osaltaan täysimääräisesti.”

Vaihtoehto E Pysäköinti on järjestetty pysäköintilaitosta hyödyntävien yhtiöiden yhteisesti omistetulla kiinteistöllä ja yhtiöiden välillä tehdään maakaaren 14 §:n 3 momentin mukainen kiinteistönomistajien hallinnanjakosopimus.

Sopijapuolten tekemän hallinnanjakosopimuksen voimassaoloajaksi sovitaan aina vähintään luovutusrajoitusten kesto, eli 40 vuotta lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi.

Ehto pysäköintipaikkojen yksilöinnistä hallinnanjakosopimuksessa vaihtoehdossa E:

- ”[Ara-yhteisön] käytössä pysäköintilaitoksessa on [nn] pysäköintipaikkaa, jotka on merkitty sopimuksen liitekarttaan sinisellä värillä ja numeroin [nn – mm]. Pysäköintipaikkojen käytössä oleminen tarkoittaa seuraavaa: [OHJE: kuvaa ehdossa Aran hakuohjeen mukainen, sallittu ratkaisu, jolla pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytettävissä varmistetaan.]

Ehto sopimuksen muuttamisesta ja yhteisomistuksen purkamisesta hallinnanjakosopimuksessa:

- ”Sopimuksen muuttaminen

Tätä sopimusta voidaan muuttaa vain kaikkien sopijapuolten yksimielisellä päätöksellä ja pantinhaltijoiden suostumuksin. Muutokset kirjataan muutosten aiheuttajan kustannuksella lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, jos muutokset eivät johdu lainsäädännön, rakennusmääräysten tms. muutoksista.

Osapuolet sitoutuvat tällä sopimuksella siihen, etteivät ne missään vaiheessa tule vaatimaan yhteisomistuksen purkamista. Tämä sitoumus tulee sisällyttää sopimusehtoina kaikkiin määräosia koskeviin luovutusasiakirjoihin.”

4.3. Suositus 3 Hakijan selvitys yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin järjestämisestä -lomake

Suosituksena 3 esitämme Aran luonnosteleman ”Hakijan selvitys rakenteellisen yhtiömuotoisen pysäköinnin järjestämisestä” -lomakkeen edelleen kehittämistä.

- Aran tiedonsaantia parannetaan siten, että hakijana oleva ara-yhteisö kuvaa lomakkeella pysäköinnin järjestämisen ja järjestämistavan pysäköintilaitoksessa sekä täsmentää sen, miten pysäköintipaikkojen pysyminen ara-asukkaiden käytössä varmistetaan sopimus- ja muilla ehdoilla.
 - Menettelyllä parannetaan Aran tiedonsaantia ja päästään asetelmasta, jossa Aran hakemuksia käsittelevät edustajat ovat joutuneet etsimään relevantteja ehtoja laajasta asiakirja-aineistosta
 - Lomake hiotaan alun käyttökokemusten perusteella esimerkiksi 3 – 6 kuukauden käyttökokemuksen jälkeen niin, että tarvittavat tiedot saadaan, mutta kaikki turhat käsittelyvaiheet saadaan karsittua. Tämä tukee Aran toiminnan sujuvuutta ja tehokkuutta.
- Vaiheittaisen rakentamisen tiedonsaannin haasteisiin vastaaminen niin, että hakija täydentää lomakkeen tiedot hankehaun eri vaiheissa, kunnes Ara on saanut riittävät tiedot siitä, että pysäköintipaikat pysyvät ara-kohteen asukkaiden käytävissä luovutusrajoitusten voimassaolon ajan.
- Aran lakiin perustuva tiedonsaantioikeus ja liikesalaisuuksien näkökulma tuodaan esiin lomakkeen ohjeissa Aran neuvontavelvollisuuden mukaisesti. Tällöin ara-yhteisöt ovat hakemusprosessin alusta saakka varmuudella tietoisia siitä, että Aralla on korkotukilakiin perustuva oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tarkastettavakseen ja käyttöönsä kaikki lain noudattamisen valvonnan kannalta tarpeellisiksi katsomansa asiakirjat. Tarvittaessa Ara pyytää erikseen hakijalta kaikki ne asiakirjat, joista pysäköintiä koskevat vaatimukset ja ehdot voidaan tarkastaa.

4.4. Suositus 4 Yhteistyö Aran, ara-yhteisöjen ja kuntien välillä

Suosituksena 4 ehdotamme yhteistyön ja keskustelujen käynnistämistä Aran, ara-yhteisöjen ja kuntien välillä, jotta ratkaisuja voidaan kehittää siihen, jotta kuntien pysäköinnin järjestämiseen liittyvät tavoitteet saadaan sovitettua yhteen valtioneuvoston asetuksista kumpuavien vaatimusten kanssa. Tämän selvityksen luvussa 3.5 on kuvattu mahdollisia ratkaisuja, joiden avulla yhteistyössä voidaan varmistaa, että ara-kohteessa pysäköintipaikat säilyvät ara-asukkaiden käytössä ja että Aran myöntämä valtiontuki kohdentuu oikein ja lainmukaisesti.

4.5. Suositus 5 Rakentamisen arvonlisäveron vähennysoikeuden selvittäminen hakijan toimesta

Suosituksena 5 ehdotamme, että ara-yhteisöt pääsääntöisesti selvittäisivät mahdollisuutensa rakentamisen arvonlisäveron vähennysoikeuteen (ALV 29 §, 102 §) hankkeen pysäköinnin osalta. Tällä ratkaisulla on vaikutusta pysäköintipaikan kustannuksiin ja näin ollen myös velvollisuuteen asettaa korkotukilainalle turvaava vakuus.

Rakenteellisen pysäköinnin järjestämisen mallit ovat hyvin erilaisia. Tästä syystä suosituksemme on, että jos ara-yhteisö ei pysty olemassa olevan ratkaisukäytännön oikeudellisen analyysin perusteella riittävästi varmistumaan siitä, että toteutettava pysäköintijärjestely arvonlisäveron vähennysoikeuden piirissä, tulisi ara-yhteisön huolehtia, että asiasta haetaan verottajan ennakkoratkaisu. Tällöin pysäköintipaikkojen kustannukset ovat tiedossa hyvissä ajoin ja käytettävissä rahoituksesta päätettäessä.

Suosituksemme on myös, että ara-yhteisö sopii rakentamishankkeen toteuttajan kanssa aina siitä, kenelle mahdollinen arvonlisäveron palautus kohdistuu ja kuka vastaa sen takaisinmaksusta, jos palautus ei toteudu odotetusti.

5. Hankkeen keskeiset asiakirjat hakuprosessin eri vaiheissa

Tässä luvussa on luetteloitu keskeiset asiakirjat, jotka Ara tarvitsee hankehakuprosessissa yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin selvittämistä varten. Tarkoituksena on erityisesti selvittää pysäköintipaikkavelvoitteen mukaiset ja toteutettavat pysäköintipaikat ja niiden kustannukset sekä varmistaa, että ara-kohteen pysäköintipaikat säilyvät kohteen asukkaiden käytettävissä korotukilaissa säädettyjen käyttö- ja luovutusrajoitusten voimaansaolon ajan.

Asiakirjakokonaisuus vaihtelee pysäköintilaitoksen toteutusmallin mukaisesti, eikä tyhjentävää luetteloa ole mahdollista laatia.

1) Ehdollinen varausvaihe

- Selvitys kaavoitustilanteesta
 - a) Kaavan valmistelua ei ole vielä aloitettu
 - kaavan suunnitellut tavoitteet pysäköinnin järjestämisestä ja paikkojen suunniteltu määrä ja mahdolliset huojennukset
 - b) Valmisteilla oleva kaava
 - kaavaluonnos, pysäköinnin järjestäminen ja paikkojen suunniteltu määrä ja mahdolliset huojennukset
 - kunnan / kaupungin pysäköintipaikkojen laskentaohje
 - c) Valmis kaava
 - kaavamääräykset pysäköinnistä
 - kunnan / kaupungin pysäköintipaikkojen laskentaohje
- Kohdan 2 Osapäättövaihe mukaiset asiakirjat tai luonnokset niistä, jos hanke on edennyt siten, että ne ovat olemassa

2) Osapäättövaihe

- Lainvoimainen rakennuslupa
- Pysäköintipaikkojen rakentamista koskevat sopimukset
- Kiinteistön lainhuuto- ja rasiustodistus sekä kiinteistörekisteriote
- Jos pysäköintilaitoksen kiinteistöä hallitaan määräosin: sopimus kiinteistön käytöstä ja hallinnasta (hallinnanjakosopimus) hallinta-alueet yksilöivine karttaliitteineen ja sopimuksen rekisteröinti
- Jos pysäköinti edellyttää rasitteita: rasitesopimus
- Jos pysäköintilaitos sijaitsee vuokramaalla: maanvuokrasopimus
- Jos pysäköinti edellyttää yhteisjärjestelysopimusta: yhteisjärjestelysopimus

- Jos ara-yhteisö on maksanut korvauksen pysäköintipaikkavelvoitteesta vapautukseen (rakentamislaki 126 §)
 - a) puitesopimus pysäköintilaitoksen omistajien ja ara-yhtiön välillä siitä, että ara-yhteisön pysäköintipaikat säilyvät ara-asukkaan käytettävissä luovutusrajoitusten voimassaolon ajan
 - b) pysäköintipaikkoja koskevan vuokrasopimuksen pohja
- Pysäköintiyhtiöstä
 - a) yhtiöjärjestys ja pysäköintipaikkojen sijainnin yksilöivine kartta- tai muine liitteineen
 - b) osakkeiden merkintäsopimus mahdollisine liiteasiakirjoinaan
 - c) allekirjoitetut osakassopimukset

3) Lainapäätösvaihe

- Mahdollisesti vaiheessa 2 Osapäätösvaihe vielä puuttumaan jääneet asiakirjat

6. Arvio hakuohjeiden tarkennusten vaikutuksista eri toimijoihin

6.1. Hyvä hallinto ja luottamuksen suojan periaate

Ara ratkaisee korkotukilainahakemuksen viranomaisena lakiin perustuen. Sen toiminnassa ja toiminnan muuttamisessa on otettava huomioon muun muassa hyvän hallinnon perusteet, joista säädetään hallintolain (434/2003) 2 luvussa. Niihin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Aran toiminnot siirretään 1.3.2025 alkaen hallinnollisesti osaksi ympäristöministeriötä. Siirto ei vaikuta tämän selvityksen johtopäätöksiin ja suosituksiin.

Lainsäädännössä ja viranomaisten ohjeissa asetettavilla edellytyksillä pysäköinnin järjestämisestä on suuri merkitys korkotukilainan hakijoina oleville ara-yhteisöille ja niiden kautta myös ara-kohteita toteuttaville rakennusliikkeille. Edellytykset vaikuttavat lopulta siihen, miten erityisryhmille tarkoitettua asumista saadaan toteutettua hankkeissa, jotka kuuluvat yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin piiriin.

Edellytyksiä pysäköintijärjestelyille ja niihin mahdollisesti tehtäviä tarkennuksia on syytä tarkastella myös hallinnon oikeusperiaatteiden, varsinkin luottamuksen suojan periaatteen, näkökulmasta. Luottamuksensuojan lainsäädännöllinen perusta on hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksen suojan periaate merkitsee ennen kaikkea yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja sen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksen suojan periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Periaatteen keskeinen merkitys on siinä, että se rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityisen vahingoksi.⁴⁶

Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on kolme ehtoa 1) oikeutetut odotukset, 2) odotusten lainmukaisuus ja 3) asianosaisen vilpittömästä mielestä. Yksityiselle on siten pitänyt muodostua oikeutettuja odotuksia ennen viranomaisen uusia toimia. Samalla tämän odotuksen on oltava oikeusjärjestyksen mukainen eikä asianosainen voi saada oikeutettuja odotuksia aikaan lainvastaisella menettelyllä.⁴⁷ Hallintolain esitöissä on todettu, että esimerkiksi se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, ei oikeuta suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Oikeutettuna odotuksena ei pidetä myöskään pelkkiä ole-

⁴⁶ HE 72/2002 vp, s. 60.

⁴⁷ Mäenpää 2023, s. 172–173.

tettuja taloudellisia odotuksia, eli esimerkiksi viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.⁴⁸

Kun harkitaan yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin osuutta ara-hankkeissa, on pohdittava, estäisikö luottamuksen suojan periaate Aran pysäköintijärjestelyille asettamien edellytysten täsmentämisen tässä selvityksessä mainituin tavoin. Edellä luvussa 2.4 kuvatulla tavalla edellytys pysäköintipaikkojen säilymisestä ara-asukkaiden käytössä perustuu lakiin. Ara on johdonmukaisesti vaatinut pysäköintipaikkojen nimeämistä ja pyrkinyt selvittämään sen käytettävissään olevin keinoin.

Aran käyttämien edellytysten täsmentämisessä ei olisi kyse viranomaisen käytännön odottamattomasta muutoksesta, jota ei ole voitu ennakoida, vaan viranomaisessa jo noudatettu ja olemassa oleva käytäntö yhdenmukaistuu, minkä voidaan katsoa edistävän myös hallintolain 6 §:n vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta. Aran edellytykset pysäköinnin toteutuksesta pohjautuvat myös lainsäädäntöön. Julkisen edun näkökulmasta on keskeistä, että valtiontukiviranomainen huolehtii käytettävissään olevilla keinoilla siitä, että valtiontuki myönnetään ja kohdennetaan lainmukaisesti ja tukea ei valu avustettavan hankkeen ulkopuolelle. Aralla on oikeus täsmentää tulkintakäytäntöään ja hakuohjeita ottaen huomioon, että täsmennysten perustana on voimassa oleva lainsäädäntö ja vastavaa käytäntöä on jo noudatettu hankekäsittelyissä. Näistä näkökohdista katsoen luottamuksen suojan syntymisen edellytykset eivät ole käsillä, kun arvioidaan Aran pysäköintijärjestelyille asettamien edellytysten täsmentämistä tulevia hankekäsittelyjä varten.

Tässä selvityksessä ei ole arvioitu Aran aikaisempaa rakenteellisen pysäköinnin hankkeiden myöntämiskäytäntöä. Jos jo tehtyjä rahoituspäätöksiä olisi aikomus arvioida takautuvasti, on edellytyksiä tälle selvitettävä erikseen luottamuksen suojan periaatteen näkökulmasta.

6.2. Käytännön vaikutukset ara-yhteisöihin ja muihin hankkeiden toteuttajiin sekä Aran omaan toimintaan

Ehdoton vaatimus pysäköintipaikkojen nimeämisestä voisi joissain tapauksissa vaikeuttaa tai jopa estää tiettyä ara-yhteisöä toteuttamasta hanketta. Näin voisi käydä erityisesti tilanteessa, jossa hanke on toteutumassa valmiiseen yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin ratkaisuun, jossa ara-yhteisö ei enää voi vaikuttaa pysäköinnin järjestämiseen,

⁴⁸ HE 72/2002 vp, s. 61.

nimeämiseen ja pysäköintipaikkojen luovutusrajoituksiin. Jos luovutusrajoituksia ei järjestelyssä ole, niiden saaminen järjestelyn osaksi voi olla mahdotonta. Käytännössä Ara joutuu arvioimaan suhteellisuusperiaate ja hakijoiden tasapuolinen kohtelu huomioiden, missä aikataulussa hakuohjeiden tarkennuksia otetaan käyttöön.

Yhtiömuotoista rakenteellista pysäköintiä koskevien Aran hakuohjeiden tarkennusten voi odottaa selkiyttävän ja yhdenmukaistavan Aran hakuprosessia ja siinä tehtäviä ratkaisuja. Tämä todennäköisesti tukee jatkossa viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja tasapuolisen kohtelun toteutumista.

6.3. Vaikutukset yhtiömuotoista rakenteellista pysäköintiä toteuttaviin kaupunkeihin

Aran hakuohjeiden tarkentamisella yhtiömuotoisen rakenteellisen pysäköinnin osalta voidaan arvioida olevan vaikutuksia mallia hyödyntäviin kaupunkeihin. Luvussa 3.5. ehdotetut toimet kaavoitukseen ja pysäköintipaikkojen mitoitusohjeisiin liittyen sekä mahdolliset poikkeamispäätökset ara-kohteiden osalta vaikuttavat pysäköinnin tehokkuuteen. Siihen, missä määrin vaikutuksia on, ei voida ottaa tämän selvityksen puitteissa kantaa, vaan asia edellyttäisi omaa selvitystä.

7. Lähteet

7.1. Lainvalmisteluaineisto

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 181/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotukea koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 155/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain, aravalain ja avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain muuttamisesta.

HE 12/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 16 a §:n muuttamisesta.

HE 248/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 136/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta.

7.2. Oikeustapaukset

KHO 2018:108.

KHO 14.8.2019 T 3638.

KHO 23.8.2019 T 3832.

KHO 2020:9.

KHO 6.7.2020 T 2984.

KHO 2024:106.

C-173/88, Henriksen, ECLI:EU:C:1989:329.

C-280/00, Altmark, ECLI:EU:C:2003:415.

T-728/17, Marininvest, ECLI:EU:T:2019:325.

C-160/19 P, Comune di Milano, ECLI:EU:C:2020:1012.

7.3. Kirjallisuuslähteet

Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli: Valtiontuet. Alma Talent 2016.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Rakennuttamis- ja suunnitteluopas 2019.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: LPA-vakuusjärjestelyt -esitys, 17.6.2024.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Aran verkkosivujen kohta Mitä ara-asunnot ovat? Haettu 12.9.2024 osoitteesta <https://www.ara.fi/fi/tietoa-meista/mita-ara-asunnot-ovat>.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Aran verkkosivujen kohta Ara-vuokra-asunnot. Haettu 12.9.2024 osoitteesta <https://www.ara.fi/fi/tietoa-meista/mita-ara-asunnot-ovat/ara-vuokra-asunnot>.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Aran verkkosivujen kohta Yleishyödyllisten yhteisöjen velvoitteet. Haettu 2.10.2024 osoitteesta <https://www.ara.fi/fi/yhteisot-ja-yhtiot/yleishyodyllisten-yhteisojen-velvoitteet>.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Aran verkkosivujen kohta Yleishyödylliset yhteisöt. Haettu 2.10.2024 osoitteesta <https://www.ara.fi/sv/media/242>.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Aran tuet. Korkotukilainat, erityisryhmien investointiavustus ja purkuavustus. Hakuohje 2024.

Espoon kaupunki: Pysäköinnin periaatteet, asuntojen pysäköintipaikkojen laskentaohje ja pysäköinnin kehittämisohjelma. 16.1.2017. Haettu 16.9.2024 osoitteesta <https://static.espoo.fi/cdn/ff/0eSN9Tq0nULPqFiaXp48cv8r8Ngl2d5eZpK5AoH-rzvA/1624254713/public/2021-06/Pys%C3%A4k%C3%B6innin%20periaatteet%20asuntojen%20suunnittelussa%202017%20ei%20saavutettava..pdf>.

Helsingin kaupunki: Asuintonttien pysäköintipaikkamäärien laskentaohjeet 2015. Haettu 16.9.2024, 2.10.2024 ja 3.10.2024 osoitteesta <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/d8/d8c0aa3cb50314d6f2f638b034aa66300ddd02fd.pdf>.

Kaikkonen, Heikki: Autopaikoitus- ja pysäköintiratkaisut kunnissa. Kuntaliitto 2012. Haettu 16.9.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2012/1486-autopaikoitus-ja-pysakointiratkaisut-kunnissa>.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Raitio, Juha – Miettinen, Samuli: Valtion tuet ja SGEI -palvelut. Alma Talent 2021.

Tampereen kaupunki: Tampereen pysäköintipolitiikan linjaukset, pysäköintinormi. 17.1.2023. Haettu 16.9.2024 osoitteesta https://www.tampere.fi/sites/default/files/2023-01/Tre_pys%C3%A4k%C3%B6intipolitiikan_linjaukset_pys.normi_2023.pdf.

Turun kaupunki: Mitoitusohje pysäköintipaikkojen ja pyöräpysäköintipaikkojen laskemiseen kaavoituksessa. 8.2.2021. Haettu 16.9.2024 osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/pysakoinnin_mitoitusohje_2021.pdf.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Opas de minimis-tuista. EU:n valtiontukisäännöt (2015). Työ- ja elinkeinoministeriön oppaat ja muut julkaisut 9/2015. Saatavilla osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164694>.

Urpilainen, Matti: Linjanmuutos pysäköinnin arvonlisäverokohtelussa – KHO 2018:108. Oikeustapauskommentti. Edilex 2019.

Vantaan kaupunki: Asuntoalueiden pysäköinnin mitoitusohje. 14.5.2018. Haettu 16.9.2024 osoitteesta <https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Asuntoalueiden%20pys%C3%A4k%C3%B6innin%20mitoitusohje%202018.pdf>.

Verohallinto: Kulkuneuvojen paikoitusta varten tapahtuva alueiden vuokraus arvonlisäverotuksessa. Verohallinnon ohje 5.7.2023, VH/3469/00.01.00/2023. Saatavilla osoitteesta <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/83374/kulkuneuvojen-paikoitusta-varten-tapahtuva-alueiden-vuokraus-arvonlis%C3%A4verotuksessa2/>.

Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnot ja -määräykset -opas 16.6.2003. Saatavilla osoitteesta <https://ym.fi/documents/1410903/155128351/Opas+12+Asemakaavamerkinn%C3%A4t+ja+-m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ykset+sivut+1-108.pdf/391f3b0f-6256-b32e-d2ba-49ea0860575a/Opas+12+Asemakaavamerkinn%C3%A4t+ja+-m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ykset+sivut+1-108.pdf?t=1680090375347>.