

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 205/2017 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitussihteeri Timo-Ville Nieminen, maa- ja metsätalousministeriö
- maanmittausneuvos Markku Markkula, Maanmittauslaitos
- yksikönpäällikkö Jarno Mansner, Helsingin kaupunki
- lakimies Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto
- kaupungingeodeetti Anna Mustajoki, Tampereen kaupunki
- kiinteistönmuodostusinsinööri Kimmo Sulonen, Tampereen kaupunki
- lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- asiamies, varatuomari Juha Terho, Rakennusteollisuus RT ry
- lakimies Kaisu Terkki, Suomen Kiinteistöliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- ympäristöministeriö

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Aalto-yliopisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kiinteistönmuodostamislakia, kiinteistörekisterilakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että mahdollistettaisiin uuden kolmiulotteisesti määritellyn kiinteistörekisteriyksikön eli kolmiulotteisen kiinteistön muodostaminen maanpinnan ala- ja yläpuoliseen tilaan asemakaava-alueella. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja joustavoittaa asemakaa-

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2018 vp

va-alueen suurten ja monitasoisten rakennushankkeiden toteuttamista mahdollistamalla kiinteistöjen jakaminen myös korkeussuunnassa.

Kiinteistönmuodostaminen tapahtuisi kuten nykyisin lohkomalla tai halkomalla. Kiinteistönmuodostamista koskeva toimitus kohdistuisi kolmiulotteista kiinteistöä ensimmäisen kerran alueelle muodostettaessa maanpinnan tasossa olevaan, kaksiulotteisesti rajattuun kiinteistöön, jota kutsuttaisiin peruskiinteistöksi. Kolmiulotteisen kiinteistön muodostaminen edellyttäisi aina asemakaavaa sekä rakennuskorttelin alueella kiinteistön sisällymistä sitovaan tonttijakoon.

Kiinteistönmuodostamislain, kiinteistörekisterilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä muutettaisiin siten, että sekä horisontaalisen että vertikaalisen ulottuvuuden sisältävän kolmiulotteisen kiinteistön muodostaminen, lainhuudattaminen, kiinnittäminen ja rekisteröiminen kiinteistörekisteriin olisivat mahdollisia. Kiinteistönmuodostamislakia tarkistettaisiin lisäksi siten, että kolmiulotteisen rasiteoikeuden perustaminen olisi mahdollista esimerkiksi asemakaava-alueella sijaitsevalle kolmiulotteiselle kiinteistölle pääsemiseksi. Lainhuudatuksen ulkopuolelle jäävistä rekisteriyksiköistä vahvistetulla asemakaava-alueella yleinen alue ja lunastusyksikkö voisivat tarvittaessa olla kolmiulotteisia kiinteistöjä.

Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin lisäksi siten, että kolmiulotteisten kiinteistöjen keskinäisten suhteiden ja peruskiinteistöön nähden välttämättömien suhteiden järjestäminen olisi mahdollista rakennusrasittein ja yhteisjärjestelysopimuksin. Lisäksi muun muassa kuulemista ja valitusoikeutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin siten, että varmistetaan sekä kolmiulotteisen kiinteistön että sen ylä- ja alapuolisten kiinteistöjen menettelyllinen oikeussuoja kiinteistöä koskevassa rakennuslupamenettelyssä ja tonttijaossa.

Ehdotetun lainsäädännön mukaan asemakaava-alueella esimerkiksi eri käyttötarkoituksia varten osoitetut tietyn alueen osat voitaisiin muodostaa itsenäisiksi kolmiulotteisiksi kiinteistöiksi. Kolmiulotteinen kiinteistö voitaisiin muodostaa vain, jos asemakaavasta ei muuta johdu. Tarve kolmiulotteisuuteen tulee lähtökohtaisesti rakennushankkeen toteuttajalta. Tarvittaessa asemakaavassa määrättäisiin yksityiskohtaisemmin kolmiulotteisten yhteishankkeiden toteuttamisesta, mutta erityistä kaavamääräystä kolmiulotteisuudesta ei lainsäädännössä edellytetäisi. Rakennuskorttelissa kolmiulotteisuus perustuisi kuitenkin aina sitovassa tonttijaossa osoitettuun kolmiulotteiseen tonttijakoon. Sitovan tonttijaon laatiminen myös maanpinnan alapuolelle tulisi lainsäädännössä mahdolliseksi.

Kiinteistönmuodostamislakiin tehtäisiin myös teknisiä muutoksia, joilla korjataan laissa olevat vanhentuneet viittaukset yhteismetsälakiin. Maankäyttö- ja rakennuslain maisematyölupaa koskevaan sääntelyyn tehtäisiin tekninen muutos, jolla korjataan voimassa olevan lain sanamuodon mukaiseen tulkintaan liittyviä ongelmia. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi palstatilain muuttamisesta itsenäiseksi tiloiksi annettu laki tarpeettomana.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018.

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa nyt voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain kaksiulotteinen kiinteistöjaotus on mahdollinen. Viime vuosikymmeninä kehitys on kuitenkin johtanut entistä suurempaan tarpeeseen jakaa kiinteistöjen omistusoikeus kolmeen ulottuvuuteen ilmaistuna koordinaatein x, y ja z. Ne tosiasialliset tilanteet, joissa on ilmennyt tarvetta kiinteistöjaotuksen kolmiulotteisuuteen, koskevat käytännössä suuria, paljon pääomaa vaativia ja monissa tapauksissa toteutukseltaan hyvin monimutkaisia hankkeita, joissa rakennuksiin ja muihin rakenteisiin suunnitellaan sijoitettaviksi samanaikaisesti erillisiä ja erilaisia toimintoja.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että suurten ja monimutkaisten rakennushankkeiden määrän ennustetaan jatkossa lisääntyvän maassamme, kuten on tapahtunut muuallakin maailmassa. Nykyaikaisessa maankäytöllisesti tiivistyvässä yhdyskuntarakenteessa korostuu tarve hyödyntää alueita monipuolisesti ja eritasoisesti. Toisaalta uudisrakentamisen tilantarve ja toisaalta tavoite säilyttää maanpinnan tasossa puistoja tai muita vastaavanlaisia rakentamattomia kaupunkitiloja voivat lisätä tarvetta maanpinnan ala- sekä yläpuoliseen rakentamiseen. Tämä näkyy suurten kaupunkien keskustojen asemakaavoissa, joissa on maanalaisin kaavoin ja kaavamääräyksiin ohjattu rakentamista käyttötarkoituksen mukaan eri tasoille.

Valiokunta toteaa, että suuria hankkeita toteutetaan paljon jo ennestään taajaan rakennetuilla alueilla, jolloin useasti olisi tehokkainta erottaa toisistaan eri käyttötarkoituksia omille kiinteistöilleen myös korkeussuunnassa. Hankkeen osapuolet haluavat usein hallinnallisilla tai rahoitusperusteilla jakaa kiinteistöt rakennuksineen siten, että rakennuksia ja niiden osia voidaan, kuten itsenäisiä kiinteistöjä, omistaa, hallita ja käyttää vakuustarkoitukseen erikseen. Lisäksi säilytettävän olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen uuden asutuksen osana voi olla tehokkainta siten, että uudisrakennushankkeita toteutetaan hyödyntämällä maan ala- ja yläpuolisia tiloja olemassa olevien maanpinnalla ennestään sijaitsevien säilytettävien rakenteiden yhteydessä.

Edellä esitettyyn viitaten kiinteistönmuodostamislakia, kiinteistörekisterilakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia ehdotetaan esityksessä muutettaviksi siten, että perinteisten maanomistukseen perustuvien kiinteistöjen ohella Suomessa olisi mahdollista muodostaa myös kolmiulotteisesti määriteltyjä 3D-kiinteistöjä. Kiinteistönmuodostamislaisissa ja kiinteistörekisterilaisissa säänneltäväksi ehdotettu kolmiulotteinen kiinteistö voisi olla tontti, yleinen alue tai lunastusyksikkö riippuen siitä, mihin käyttötarkoitukseen alue on asemakaavassa osoitettu. 3D-kiinteistö olisi itsenäinen ja pysyvä kiinteistö, jolloin sitä koskisivat yleiset kiinteistöön liittyvät oikeudelliset mekanismit. Näin ollen 3D-kiinteistöistä tontit voisivat olla lainhuudatuksen, vaihdannan ja kiinteistökiinnityksen yksikköinä vastaavasti kuin 2D-järjestelmän kiinteistöt.

Valiokunta toteaa, että 3D-kiinteistö olisi käytännössä rajoiltaan suljettu sekä vaaka- että pystysuunnassa määrätty tilavuus. Sellaisena se ei itsessään estäisi tai rajoittaisi sen perustana olevan peruskiinteistön käyttöä tai hyödyntämistä muutoin kuin oman sijaintinsa osalta. Peruskiinteistö jäisi 3D-kiinteistön muodostaman kokonaisuuden ympärillä täysin ennalleen. 3D-kiinteistön omistuksen tai hallinnan siirtymiseksi pois peruskiinteistön omistajalta tarvittaisiin pätevä oikeusperuste, aivan kuten se tarvitaan nykyisinkin 2D-kiinteistöjen osalta. Mitään uusia peruskiinteistön omistajan omaisuudensuojaa rajoittavia tai rajoittamisen mahdollistavia oikeusperusteita

Valiokunnan mietintö MmVM 5/2018 vp

ei 3D-kiinteistön mahdollistamiseksi esitetä. Ehdotuksen myötä ainoastaan muutettaisiin sitä tapaa, jolla pätevän oikeusperusteen nojalla syntyviä ja siirtyviä kokonaisuuksia voidaan hallita.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että uudistuksen vaikutuksia voidaan arvioida vain yleisluontoisesti. Yksityiskohtaisia taloudellisia arvoja sisältäviä analyyseja 3D-kiinteistön vaikutuksista esimerkiksi kiinteistömarkkinoihin tai eri rakennusalan toimijoihin ei tässä vaiheessa ole mahdollista esittää. Uudistus voi nostaa kiinteistöjen arvoja. Menettely on oikeusjärjestelmälle täysin uusi, ja tieteellistä tutkimusta vaikutuksista ei ole olemassa. Lisäksi vaikutusten suuruus riippuu käytännössä siitä, kuinka laajasti uusi järjestelmä otetaan kunnissa käyttöön. Vaikka kunnat ovat olleet lain valmistelussa aktiivisesti mukana, ei luotettavaa arvioita kuntien halukkuudesta käyttä esitettävää järjestelmää ole saatavilla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja ryhdytään tarvittaessa lain-säädännöllisiin toimenpiteisiin.

Hallituksen esityksestä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puolta lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 205/2017 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Helsingissä 15.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius