Maa- ja metsätalousministeriö Dnro 17/2017

 12.5.2017 1 (5)

timo-ville.nieminen@mmm.fi

kirjaamo@mmm.fi

Lausuntopyyntönne: MMM020:00/2015, 585/01.01/2017, 1.1.2017

**HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS KIINTEISTÖNMUODOSTAMISLAIN, KIINTEISTÖREKISTERILAIN SEKÄ MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA ASEMAKAAVA-ALUEEN KOLMIULOTTEISESTA KIINTEISTÖNMUODOSTAMISESTA SÄÄTÄMISEKSI**

Maa- ja metsätalousministeriö on julkaissut 1.1.2017 päivätyn lausuntopyynnön, jonka johdosta Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) on päättänyt antaa lausuntonsa otsikkoasiasta. Asianajajaliitto lausuu seuraavaa:

1. **Esityksen tavoitteet ja lausunnon tausta**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi kiinteistönmuodostamislakia (”KML”), kiinteistörekisterilakia sekä maankäyttö- ja rakennuslakia (”MRL”) siten, että jatkossa olisi mahdollista muodostaa uusi kolmiulotteisesti määritelty kiinteistörekisteriyksikkö eli kolmiulotteinen kiinteistö maanpinnan ala- ja/tai yläpuoliseen tilaan asemakaava-alueelle.

Toteutuessaan esitys käytännössä merkitsisi sitä, että kolmiulotteinen kiinteistönmuodostaminen tulisi Suomessa vaihtoehdoksi nykyisin noudatetulle kaksiulotteiselle kiinteistönmuodostamiselle. Kiinteistöjärjestelmä itsessään tulisi kuitenkin säilymään rakenteeltaan kaksiulotteisena ja olemassa olevaa kaksiulotteista kiinteistönmuodostamista pidettäisiin myös jatkossa pääsääntöisenä menettelynä.

Asianajajaliitto katsoo, että esitysluonnos kolmiulotteisesta kiinteistönmuodostamisesta on kaiken kaikkiaan perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Esitys on omiaan selkeyttämään oikeussuhteita ja sopimusrakenteita kolmiulotteisissa, eri omistajien omistukseen rakennettavia tiloja käsittävissä rakennushankkeissa ja niiden myötä syntyvien rakennuskokonaisuuksien ja niiden osien käyttämisessä ja luovuttamisessa.

Kolmiulotteisia rakennushankkeita on tähän mennessä käytännössä toteutettu ennen kaikkea muodostamalla kohdekiinteistölle määräosainen yhteisomistus ja tekemällä hallinnanjakosopimus eli maakaaren (”MK”) 14 luvun 3 §:n tarkoittama kiinteistön yhteisomistajien keskinäinen sopimus kiinteistön hallinnasta. Vaikka kolmiulotteisten hankkeiden toteuttaminen sekä eri korkeusasemissa olevien alueiden ja tilojen omistuksen, luovuttamisen sekä vakuuskäytön eriyttäminen on tällä mallilla sinänsä ollut mahdollista, on siihen kuitenkin sisältynyt tiettyjä ongelmia ja haasteita.

Ensinnäkin kiinteistön määräosaiset yhteisomistajat eivät voi disponoida yhteisomistuksen kohteesta muutoin kuin yksimielisesti ja yhteisesti. Näin ollen esimerkiksi maanvuokraoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien perustaminen yksittäisen määräosan omistajan hallitsemaan alueeseen ei ole mahdollista ilman kiinteistön muiden yhteisomistajien myötävaikutusta. Erityisen oikeuden kirjauskaan ei voi kohdistua määräosaan, vaikka yhteisomistajat olisivat hallinnanjakosopimuksella tarkasti sopineet kunkin hallinta-alueista. Tämän vuoksi maanvuokrasopimusten ja muiden erityisinä oikeuksina kirjattavien sopimusten aikaansaaminen ja muuttaminen vaihtuvissa tilanteissa on kolmiulotteisissa hankkeissa ollut tyypillisesti haasteellista.

Hallinnanjakosopimukset eivät myöskään erityisinä oikeuksina lähtökohtaisesti voi olla pysyviä (vrt. MK 14:1). Tämäkin lähtökohta on usein vaikeasti sovitettavissa siihen, että kiinteistöön sijoittava taho yleensä edellyttää sijoituskohteensa omistus- ja hallintajärjestelyltä tiettyä pysyvyyttä. Myös kolmiulotteisten kohteiden omistuksen läpinäkyvyys on ollut puutteellista, koska lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä ilmenee ainoastaan, että kiinteistöön on kirjattu yhteisomistajien välinen hallinnanjakosopimus, muttei mitään tietoa siitä, mikä tila tai alue on kohdistettu kenenkin omistajan hallintaan.

Myös vuokra- ja muilla käyttöoikeussopimuksilla toteutettuihin kiinteistöjen jakamisjärjestelyihin liittyy vastaavia ongelmia.

Lakiesitysluonnoksen mukainen järjestelmä käytännössä poistaisi em. ongelmat mahdollistaessaan itsenäisten, pysyvien ja erillisinä yksiköinä rekisteröitävien ja disponoitavien omistuskohteiden muodostamisen. Kolmiulotteinen kiinteistönmuodostaminen ja erillisiin kiinteistöihin perustuva juridinen rakenne voisi siten tarjota hyvinkin käytännöllisen ja toteuttamiskelpoisen juridisen vaihtoehdon kolmiulotteisille hankkeille.

Alla tässä lausunnossa mainitut seikat tulisi Asianajajaliiton näkemyksen mukaan kuitenkin ottaa huomioon lakiesityksen valmistelussa sekä kolmiulotteista kiinteistönmuodostusta koskevan järjestelmän kehittämisessä.

1. **Eräitä näkökohtia esitysluonnoksesta**
	1. **Kiinteistörasitteiden perustaminen ja tyyppipakkoperiaate**

Esitysluonnoksen KML 154 §:n muuttamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että käytännössä kolmiulotteisten kiinteistöjen tarkoituksenmukaisen käyttämisen turvaamiseksi erityisesti kulkuyhteyksien järjestämiseen olisi tarkoituksenmukaista käyttää KML:n mukaisia kiinteistörasitteita. Siten KML 154 §:n 1 momentin 11 kohtaan on esitetty lisättäväksi, että kiinteistön hyväksi voidaan perustaa toisen rekisteriyksikön alueelle pysyvänä rasitteena oikeus kulkuyhteyttä varten tarvittavaan alueeseen asemakaava-alueella, joka voisi jatkossa olla myös kolmiulotteisesti määritelty rasiteoikeus.

Esitetystä sanamuodosta saa sen käsityksen, että kolmiulotteisten kiinteistöjen välille olisi mahdollista perustaa pysyvänä kiinteistörasitteena ainoastaan oikeus kulkuyhteyttä varten. Käytännössä on kuitenkin hyvin ajateltavissa, että kolmiulotteisissa rakennushankkeissa muodostuisi tarvetta perustaa muunkinlaisia kiinteistörasitteita, kuten esimerkiksi oikeus ao. §:n 4- ja 5- kohtien mukaisten johtojen, laitteiden tai rakennelmien sijoittamiseen, ajoneuvoja tai yhteispihaa varten tarvittavan alueen käyttämiseen (6- kohta) ja väestönsuojelua varten tarvittavien rakennelmien sijoittamiseen ja käyttämiseen (9- kohta). Tällaisissa rasitteissa olisi rasitettuna kiinteistönä maanpinnan tasolla sijaitseva kiinteistö ja oikeutettuna kiinteistönä sen ylä- tai alapuolinen kiinteistö tai päinvastoin.

Asianajajaliitto ehdottaakin ao. §:n sanamuodon ja perustelutekstin muuttamista joka tapauksessa niin, että olisi yksiselitteisesti mahdollista perustaa kolmiulotteisten kiinteistöjen välille myös muunlaisia kiinteistörasitteita, kunhan KML:n mukaiset rasitteen perustamisen edellytykset täyttyvät. Tällöin kiinteistörasitteiden perustamisen sääntely vastaisi rakennusrasitteiden perustamista koskevaa MRL:n sääntelyä, jonka osalta esitysluonnoksessa lähdetään jo nyt siitä, että kaikentyyppiset rakennusrasitteet kolmiulotteisten kiinteistöjen kesken olisivat mahdollisia.

Tässä yhteydessä Asianajajaliitto esittää toisaalta harkittavaksi myös, olisiko sekä KML:ssa että MRL:ssa omaksutusta rasitteiden tyyppipakkoperiaatteesta jopa mahdollista luopua kaikilta osin, siis myös muiden kuin kolmiulotteisten kiinteistöjen osalta. Käytännön rakennus- ja kiinteistökehityshankkeissa tulee jatkuvasti esiin tilanteita, joissa osapuolilla olisi aito tarve saada perustetuksi muunkinlaisia julkisesta rekisteristä ilmeneviä ja sivullisia sitovia rasitteita kuin KML 154 §:ssä tai MRL 158 §:ssä tarkoitettuja rasitteita, mutta se ei ole tyyppipakkoperiaatteen johdosta mahdollista.

Koska MRL 164 §:n mukaisella kiinteistöjen yhteisjärjestelyllä voidaan perustaa muunkinlaisia oikeuksia käyttää toisen omistamaa kiinteistä jossain suhteessa, tämä on käytännössä usein johtanut siihen, että hankkeiden toteuttajat ovat pyrkineet aikaansaamaan tarpeellisina pitämänsä rasiteluonteiset järjestelyt yhteisjärjestelyllä, jota ei kuitenkaan ole alun perin ajateltu ensisijaisesti tähän tarkoitukseen. Rasitteiden tyyppipakkoperiaatteesta luopuminen vapauttaisi hankkeiden toteuttajien ja rakennusvalvonnan juridishallinnollisia resursseja siten myös yhteisjärjestelyjen perustamistyöstä.

* 1. **Käsitteistön tarkentaminen**

Asianajajaliitto esittää harkittavaksi myös kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevan terminologian muodostamista vielä esitysluonnoksen mukaista tarkemmin. Esitysluonnoksessa on päädytty käyttämään termiä *peruskiinteistö* puhuttaessa maanpinnan tasossa olevasta, kaksiulotteisesti rajatusta kiinteistöstä, johon kiinteistönmuodostamista koskeva toimitus kohdistuisi, kun kolmiulotteista kiinteistöä muodostetaan ensimmäistä kertaa alueelle. Termeillä *kolmiulotteinen kiinteistö* ja *3D-kiinteistö* tarkoitetaan ilmeisesti puolestaan peruskiinteistön alueella, mutta maanpinnan ylä- tai alapuolella, sijaitsevaa kiinteistöä.

Kolmiulotteisissa rakennus- ja kiinteistökehityshankkeissa olisi kuitenkin kätevää, mikäli

maanpinnan tasolla ja toisaalta sen ylä- ja alapuolella sijaitseville kolmiulotteisille kiinteistöille annettaisiin omat nimikkeensä. Tällöin toimijoiden, viranomaisten ja muiden tahojen olisi muutoinkin kuin korkeusasemiin linkittyviä kiinteistötunnuksia käyttämällä helpompi sopimusteksteistä ja muutoinkin kohdekiinteistöistä puhuttaessa hahmottaa, missä korkeusasemassa sijaitsevaa kiinteistöä kulloinkin tarkoitetaan. Maanpinnan alapuolella olevaa kiinteistöä voitaisiin kutsua esimerkiksi *maanalaiseksi kiinteistöksi* ja maanpinnan yläpuolella olevaa kiinteistöä *yläpuoliseksi kiinteistöksi* tai *ilmakiinteistöksi.*

Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että esitysluonnoksessa *kolmiulotteisen kiinteistön* ja *3D-kiinteistön* käsitteillä selvästi viitataan maanpinnan alapuoliseen ja maanpinnan yläpuoliseen kiinteistöön, kun taas maanpinnan tasolla sijaitseva *peruskiinteistö* jää näiden käsitteiden ulkopuolelle. Tämä on kuitenkin harhaanjohtavaa, koska jos maanpinnan tasossa olevan peruskiinteistön alueella sijaitsee maanpinnan ala- ja/tai yläpuolinen kiinteistö tai –puolisia kiinteistöjä, niin tällöin myös peruskiinteistöstä tulee käytännössä "kolmiulotteinen", koska sille on myös vertikaaliset rajat. Tästä syystä Asianajajaliitto ehdottaa, että sekä HE:n että lakitekstien osalta käydään vielä läpi, mitä käsitteitä milloinkin käytetään ja että niitä käytetään johdonmukaisesti ja asioita oikein kuvaavasti.

* 1. **Rakennuslupamenettely**

Lisäksi Asianajajaliitto esittää lain valmistelun yhteydessä harkittavaksi, tulisiko lain tasolla (käytännössä MRL) nimenomaisesti ratkaista, olisiko kolmiulotteisissa hankkeissa rakennuslupaa aina haettava kaikille samasta peruskiinteistöstä muodostetuille kolmiulotteisille kiinteistöille tai jopa viereisillekin kiinteistöille siltä osin kuin niille on tarkoitus toteuttaa asemakaavan mahdollistama, usean eri kiinteistönomistajan omistukseen rakennettavia tiloja käsittävä yhtenäinen rakennuskokonaisuus, vai voisiko rakennuslupaa hakea kullekin kolmiulotteiselle kiinteistölle erikseen. Useissa tapauksissa hankkeiden toteuttajien kannalta olisi nimittäin edullista, mikäli lupia olisi mahdollista hakea erikseen vaihe kerrallaan suunnittelun etenemisen sen mahdollistaessa.

Jälkimmäisessä vaihtoehdossa mikäli lupaa haetaan jollekin sellaiselle rakennukselle tai sen osalle, joka tulisi tukeutumaan alapuoliselle tai viereiselle (esim. siltarakennetta muistuttavissa toteutuksissa) kiinteistölle rakennettuun rakennukseen, olisi luvan myöntämisen edellytyksenä varmaankin oltava se, että ao. tukena toimivalle rakennukselle tai rakenteelle olisi jo myönnetty lainvoimainen rakennuslupa. Vastaavasti ajallisesti myöhemmin haettavalla luvalla toteutettavan hankkeen rakennustöiden käynnistämisen edellytyksenä tulisi varmaankin olla se, että tukena toimiva rakennus tai rakenne olisi valmis ja viranomaisen lopputarkastus sen osalta hyväksytysti suoritettu.

* 1. **Yhteenveto**

Asianajajaliitto toteaa, että esitysluonnos kolmiulotteisen kiinteistönmuodostuksen mahdollistamisesta on kaiken kaikkiaan onnistunut ja on odotettavissa, että se tuo mukanaan konkreettisia hyötyjä muun muassa edistämällä maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen rakentamiseen liittyviä sopimus- ja muita oikeussuhteita, selkeyttämällä näiden tilojen hyödyntämistä vakuustarkoituksiin, lisäämällä kiinteistörekisterin informaatioarvoa ja läpinäkyvyyttä sekä selventämällä toimijoiden välisiä oikeussuhteita.

Asianajajaliitto esittää KML 154 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että 3D-kiinteistöille olisi mahdollista muodostaa myös muun tyyppisiä kolmiulotteisia kiinteistörasitteita kuin oikeuksia kulkuyhteyksiä varten. Samalla Asianajajaliitto esittää selvitettäväksi, olisiko rasitteiden tyyppipakkoperiaatteesta mahdollista kokonaan luopua. Lain tasolla olisi Asianajajaliiton käsityksen mukaan hyvä selventää myös rakennusluvan myöntämisen edellytyksiä ja hakuprosessia kolmiulotteisia rakennushankkeita varten kaavoitetuilla kiinteistöillä. Lisäksi olisi suotavaa tarkentaa kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevaa terminologiaa.

Helsingissä toukokuun 12. päivänä 2017

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATIJAT

Asianajaja Saara Paronen, Borenius Asianajotoimisto Oy, Helsinki

Asianajaja Mikko Rajala, Asianajotoimisto Bird & Bird Oy

*Suomen Asianajoliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu kiinteistö- ja rakentamisoikeuden asiantuntijaryhmässä.*