**Maa- ja metsätalousministeriölle**

**Lausunto**

**Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden lakien muuttamisesta kolmiulotteisesta kiinteistönmuodostamisesta säätämiseksi (MMM020-00/2015-585/01.01/12017) kunnioittavasti seuraavan.**

Hallituksen esityksen muotoon laaditussa esitysluonnoksessa esitetään, että Suomessa hyväksyttäisiin kolmiulotteinen kiinteistönjaotus, kuten monessa Euroopan maassa on jo tehty. Esitysluonnoksen mukaan kolmiulotteinen kiinteistö, joka voisi olla joko maanalainen tai maanpäällinen, perustettaisiin lohkomalla tai muulla kiinteistönmuodostamistoimenpiteellä kaksiulotteisesta peruskiinteistöstä.

Päällekkäisten maankäyttöyksikköjen tarpeesta ja yleisyydestä ei vallitse epäselvyyttä. Lainsäädäntö ei ole tähän asti estänyt maanalaista tai maanpäällistä rakentamista kaksiulotteisessa kiinteistöjärjestelmässä. Lainsäädäntö ei myöskään estä päällekkäisten maankäyttöyksikköjen tarkastelua erillisinä hankkeina rakennus- tai kaavoituslainsäädännössä. Kolmiulotteisen kiinteistöjärjestelmän omaksuminen kiinteistörekisterin kannalta on kuitenkin ongelmallista sen vuoksi, että kaksiulotteinen kiinteistö de iure on jo sisällöllisesti kolmiulotteinen, koska se historiallisen näkemyksen mukaan käsittää maanpinnan yläpuolisen ja alapuolisen tilan samoin kuin siihen kohdistuvan määräysvallan. Päällekkäisten peruskiinteistöllä sijaitsevien maankäyttöyksikkojen tunnistaminen ja tunnustaminen erillisiksi kiinteistöiksi merkitsee tuossa suhteessa rajallisen horisontaalisen tilan erottamista muutoin vailla fyysistä rajaa olevasta vertikaalisesta tilasta. Uudentyyppisen, ylä- ja alarajaltaan määritellyn kolmiulotteisen kiinteistön ylä- ja alapuolelle jää siis edelleen peruskiinteistölle ainakin teoriassa kuuluva ulottuvuus. Vastassa voi tietenkin olla myös toinen horisontaalisesti rajallinen uusi 3D-kiinteistö, mutta sen päällä tai alla on edelleen jotakin peruskiinteistölle kuuluvaa. Jos esimerkiksi omana kiinteistönään olevan maanalaisen tilan alle tulee perustettavaksi toinen maanalainen tila suoraan yläpuoliseen rajoittuen, se on lähtökohtaisesti osa peruskiinteistöä, ellei siitäkin muodosteta omaa kiinteistöä. Tähän ei vaikuta se, millä tavalla tuollaiseen tilaan pääsy on järjestetty.

Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen osalta hallituksen esityksessä todetaan, ettei uudistus heikennä kyseistä suojaa, koska horisontaalinen hanke toteutuisi asemakaavan ja tonttijaon välityksellä. Näin varmaan onkin, kun ajatellaan omistusoikeuteen sisältyvää määräämisvaltaa. Selvä asia ei kuitenkaan ole siltä osin kuin muutos tehdään kiinteistörekisterin puolella, missä muutos käytännössä tarkoittaa peruskiinteistön ulottuvuuden pysyvää leikkausta ja sitä kautta tapahtuvaa määräämisvallan menetystä. Kolmiulotteisen kiinteistön lohkominen edellyttää maakaaren tai muun perusteen mukaista luovutusta ja saannon rekisteröintiä. Kaava tai tonttijako ei itsessään ole saantoperuste eikä johda yksityisen tahon oikeuteen lunastaa kolmiulotteisen kiinteistön varausalue. Myöskään lohkomista ei silloin voida toteuttaa muutoin kuin sopimuksella. Aivan selvää ei esityksen valossa ole se, milloin kolmiulotteinen kiinteistö oikeudellisesti muodostuu tai tulee rekisteröintikelpoiseksi: riittääkö kaavavaraus yksilöimään tulevan kiinteistön? Kirjaamisviranomaisen osalta lausuma selvittämisvelvollisuudesta on perusteluissa avoin: ”luovutukset perustuisivat käytännössä vahvaan käsitykseen tulevan kaavan sisällöstä”. Kirjaamisviranomaisen ei tarvitsisi selvittää kolmiulotteisen kiinteistön muodostamisen edellytyksiä. Luovutusasiakirjalle asetettavat muodolliset vaatimukset ovat siten ilmeisen dispositiivisia, mutta siis kuitenkin kaavaan jollakintavoin sidottuja.

Kiinteistön käsitteen problematiikka on muutoinkin monitahoinen erityisesti ulottuvuusnäkökulmasta. Muiden kiinteistöyksikköjen sisällä sijaitseva kiinteistö tarvitsee erilaisia rasitteita, mutta lisäksi vaikuttavat naapuruusoikeudelliset ja muut kiinteistöjenväliset oikeussuhteet. Esityksen mukaan yksikölle tulisi antaa tietty arvon säilyttämistä palveleva suojavyöhyke, mutta sen kriteerit, tarvetausta ja konfliktien ratkaisumallit jäävät sääntelemättä. Tämänkaltaisten yleisten, peruskiinteistön oikeusasemaan vaikuttavien seikkojen valossa perustuslainmukaisuuden vaatimuksen täyttyminen ei ole ilmeistä, varsinkin kun esityksen mukaan kaava- ja rakennusviranomaisten päätöksillä hankkeen toteuttaja saisi itselleen osan peruskiinteistön ulottuvuudesta ja siihen kohdistuvan täyden omistusoikeuden. Täsmentävää sääntelyä tarvittaneen myös kiinteistön oikeudellisesta asemasta siltä osin kuin sen ulottuvuutena oleva varsinkin maanpäällinen rakennelma de facto lakkaa olemasta.

Esityksen mukaan kolmiulotteinen kiinteistö voitaisiin perustaa vain asemakaava-alueella, mutta erityistä kaavamääräystä siitä ei kuitenkaan tarvittaisi. Kolmiulotteisen kiinteistön perustaminen olisi siis pitkälti peruskiinteistön omistajan tahdonvaltainen asia. Tämä seikka panee kysymään, miksei kolmiulotteista kiinteistöä voisi perustaa myös haja-asutusalueelle. Esimerkiksi tarve rakentaa maanalaisia rautateitä, maanteitä, yleisiä pysäköintialueita ja yleisiä väestönsuojia ei rajoitu vain asemakaava-alueelle, joskin tarkoitus lienee, että tuollaisetkin hankkeet toteutettaisiin asemakaavalla, mutta ei siis kaikilta osiltaan.

Paitsi kiinteistön myös rakennuksen käsite saa esityksessä uuden sisällön. Perinteisessä ajattelussa rakennus, niin maanpäällinen kuin maanalainenkin, ovat peruskiinteistön ainesosia. Yleistä tarvetta palvelevat rakennelmat taas perustuvat yleensä rasitteeseen tai pakkotoimin hankittuun omistusoikeuteen itse maahan. Vuokramaalla oleva rakennus voi irtaimena esineenä kuulua myös vuokramiehelle. Esityksen valossa toisen maalla sijaitsevat rakennukset tai niiden osat voisivat olla itsenäisiä kiinteistöjä riippumatta niiden fyysisestä yhteydestä maahan. On tietenkin selvää, että maanpäällinen rakennelma ja tässä mielessä kolmiulotteinen kiinteistö yläpuolisesssa tilassa on aina rakennus. Rakennuksella voi myös olla ”juuret” maan pinnalla tai maan alle yltäen. Esimerkiksi maantienä oleva kiinteistö voisi esityksen valossa sijaita osiltaan rakennusten päällä tai jopa niiden sisällä.

Liikenne- ja muunlaisten infrastruktuurihankkeiden, erityisesti johtoja ja asemia tarvitsevien hankkeiden osalta niiden yksilöiminen kiinteistöiksi myös kolmiulotteisessa tasossa vaikuttaa perustellulta ja vallitsevan perustuslaillisen omaisuudensuojajärjestelmänkin kannalta mahdolliselta. Sitä vastoin muunlaisten eli ”tavanomaisten” rakennusten osalta tarvetausta ei vaikuta yhtä ilmeiseltä eikä kiinteistöjärjestelmän selkeydenkään kannalta ongelmattomalta. Ympäristöllisesti ei ole toivottavaa, että kolmiulotteinen kiinteistömalli tulisi toimivien asunto-osakeyhtiö- ja kiinteistöosakeyhtiöjärjestelmien sijaan. Asuinrakennusten ja liikekiinteistöjen osalta Suomessa ovat käytössä toimivat asunto-osakeyhtiö- ja kiinteistöosakeyhtiömallit. Perustetun osakeyhtiön osakkaat voivat käyttää osakkeitaan vakuutena. Osakeyhtiömallissa on hyvänä puolena se, että rakennuksen omistava osakeyhtiö huolehtii osakkaiden puolesta rakennuksen lämmittämisestä, jätehuollosta ja ulkoisista korjauksista, ja on niistä vastuussa. Kaikissa Euroopan maissa ei ole rakennusten osalta käytössä samanlaista osakeyhtiömallia kuin Suomessa. Esitysluonnoksessa onkin katsottu, ettei ole tarkoitus syrjäyttää toimivaa osakeyhtiömallia. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole esitetty käytännön toimia, joilla voitaisiin estää kolmiulotteisen kiinteistömallin leviäminen myös rakennuksiin, jotka voidaan rakentaa ja hoitaa nykyisellä toimivalla osakeyhtiömallilla.

Yhteenvetona seura toteaa, että on yhteiskunnallista tarvetta kolmiulotteisten kiinteistöjen käyttöön ottoon erityisesti suurhankkeiden rahoituksen ja toteuttamisen edistämiseksi. Esitystä puolletaan edellä mainitun lisäselvitystä vaativin perustein.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2017.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.

Erkki Hollo

Puheenjohtaja