

Näkökulma 3D-kiinteistönmuodostuksesta

Jani Hokkanen
maanmittausinsinööri

Uudenmaan maanmittaustoimisto
jani.hokkanen@maanmittauslaitos.fi

Tämä kirjoitus perustuu Teknillisen korkeakoulun kiinteistöopin laboratoriossa vuosina 2002–2004 tehtyyn tutkimukseen 3D-kiinteistönmuodostuksen tarpeesta. Tutkimuksessa on tarkasteltu 3D-kiinteistöjärjestelmän tarvetta Suomessa kiinteistöteknisestä viitekehuksesta eli kiinteistöjärjestelmän laadun ja toimivuuden kannalta. Tutkimuksen rahoittajana on ollut Maa- ja metsätalousministeriö ja työn valvojana on toiminut professori Arvo Vitikainen. Seuraavassa tiivistelmässä on esitetty tutkimuksen osana olleen kyselytutkimuksen tuloksia ja tutkimuksen johtopäätöksiä.

1 Johdanto

1.1 Tausta

Suomen kiinteistöjärjestelmä perustuu kaksiulotteiseen ajatteluun, vaikka kiinteistöön käytännössä kuuluu myös maanpinnan ylä- ja alapuolista tilaa. Kiinteistön omistusoikeus on sidottu maanpintaan, eikä pelkästään maanpinnan ylä- tai alapuolista tilaa voi yksin omistaa. Kiinteistön määritelmä (KML 554/95, 2 §) ei osoita rekisteriyksikön vertikaalista ulottuvuutta. Lainsäädännössä on toistaiseksi nähty kiinteistönmuodostus ja kaavoitus lähinnä maan pintakerrosta koskevana asiana. Maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen perustamisen, rakentamisen ja käytön sääntely on vajavaista, ja ohjaukseen on käytetty maanpintakerroksen lainsäädäntöä. Tämä on aiheuttanut ongelmia erityisesti lisääntyvälle maanalaiselle rakentamiselle, mutta myös maanpinnan yläpuolisille hankkeille. Nykyisin samankaltaisia kohteita perustetaan vaihtelevin menettelyin. Perustamismenettelyssä ovat käytössä muun muassa vuokra-, käyttöoikeus- ja rasitesopimukset, poikkeusluvut, kaavamääräykset, erilaiset lunastustoimet sekä muu sopimus- ja ilmoitusmenettelyllä rakentaminen. Tästä seuraa ongelmia kiinteistön hallinnalle, kiinteistönmuodostukselle, kiinteistörekisterin pidolle, lainhuudatukselle ja erilaisten lupien myöntämiselle. Myös kiinnitysmenettely vaikeutuu tai kohteet voivat olla jopa kiinnityskelvottomia.

1.2 Tutkimusongelmat ja tutkimuksen pääosat

Tutkimuksella pyrittiin löytämään ratkaisuja maanpinnan ylä- ja alapuolisen tilankäytön ongelmiin. Tutkimuksen ydin jakautui kahteen tutkimusongelmaan:

- Tarvitaanko Suomessa kolmiulotteista (3D) kiinteistöjärjestelmää ?
- Miten nykylainsäädännössä tulisi huomioida mahdollinen 3D-järjestelmän tarve ?

Tämän lisäksi tutkimuksessa esitetään lyhyesti 3D-kiinteistönmuodostukselle vaihtoehtoisia ratkaisuja ja läpikäydään nykyisen kiinteistöjärjestelmän ja -muodostuksen soveltuvuutta ja mahdollisuuksia maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen perustamismenettelyssä.

Tutkimuksen pääosat olivat nykylainsäädännön ja kiinteistöjärjestelmän analysointi, pohjoismaisten (Ruotsi, Norja) 3D-järjestelmämallien esittely, tehdyn 3D-kyselytutkimuksen analyysi ja tutkimuksen perusteella suositeltavien lakimuutosten esittäminen. Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole käsitelty lainsäädäntöuudistusten tarvetta ja sisältöä oikeustieteellisen tarkastelun vaatimalla syvyydellä vaan ainoastaan tuotu esiin niihin yleisellä tasolla vaikuttavia tekijöitä.

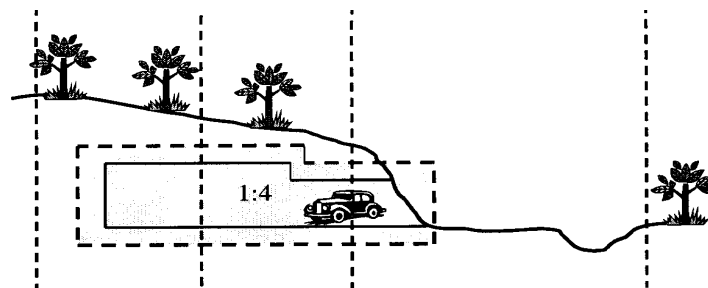
2 Kyselytutkimus

Osana tutkimusta tehtiin kaksiosainen kyselytutkimus (lomakehaastattelu). Kyselystä saatuja tuloksia täsmennettiin haastatteluin. Kyselytutkimus kohdistettiin alan asiantuntijoille, joiden työpaikat olivat Kemijoki Oy:ssä, kunnissa, Maanmittauslaitoksessa, Ratahallintokeskuksessa, Teknillisessä korkeakoulussa ja Tiehallinnossa.

Kyselytutkimuksen päätarkoituksena oli selvittää 3D-kiinteistöjärjestelmän tarvetta ja 3D-kiinteistönmuodostuksen eri vaihtoehtoja Suomessa. Kyselytutkimus osoitti nykyisen rakentamistavan, tehokkaan kaupunkirakenteen aikaansaamisen ja selkeän kiinteistörakenteen ylläpitämisen edellyttävän kaksiuolteisen kiinteistöjärjestelmän kehittämistä. Kiinteistö-rakenteen sitominen maanpintaan ei enää vastaa tarvittavan kiinteistöjärjestelmän vaatimuksia. Näyttää selvältä, että kiinteistöjärjestelmän rekisteriyksikön on voitava sijaita muuallakin kuin maanpintatasossa. Maanpinnan ylä- ja alapuolinen tilankäyttö vaatisi omaa itsenäistä sääntelyä.

Lisäksi ilmeni, että rakentamisen lupakäytännössä ja toimitustuotannossa oli epäselvää, kuinka toteuttaa ja rajata erilaiset maanpinnan ylä- ja alapuoliset rakennushankkeet sekä millaisia korvauksia hankkeista tulisi määrätä. Maanpinnan ylä- ja alapuolisten rakennushankkeiden katsottiin aina vaikuttavan kiinteistön omistajan oikeuksiin, vaikka maanpinnan ylä- ja alapuolista maanomistusoikeutta ei katsottukaan rajoittamattomaksi. Maanpinnan ylä- ja alapuolisen tilan omistusoikeudetonta luonnetta pidettiin nykykiinteistöjärjestelmän puutteena. Parhaaksi ratkaisuksi ongelmaan katsottiin 3D-kiinteistönmuodostus. Muiksi ratkaisuksi esitettiin rasite-, käyttö- ja vuokraoikeuksien kehittämistä.

Kyselytutkimuksesta saatujen vastausten perusteella Suomessa ei kuitenkaan ole tarvetta Ruotsin tai Norjan tapaan koko maan kattavan 3D-kiinteistöjärjestelmän käyttööntoon, vaan järjestelmän tulisi mahdollistaa 3D-kiinteistönmuodostus tapauskohtaisesti. Suomessa ei myöskään ole tarvetta yksittäisen rakennuksen jakamiseen useaan eri kiinteistörekisteriin merkittävään omistusyksikköön (vrt. Ruotsi). Kyse on pikemminkin yksittäistapauksissa itsenäisten maanpinnan ylä- ja alapuolisten kohteiden omistajahallinnan mahdollistamisesta (kuva 1).



Kuva 1. Usean kiinteistön alle perustettu paikoitushalli.

Lainsäädännön kehittämistarvetta 3D-kiinteistönmuodostuksen lisäksi on vähintäänkin rasite-, käyttö- ja vuokraoikeuksien sääntelyssä. Epäselvää katsotaan olevan myös kiinteistön vertikaalinen ulottuvuus. Tärkeimpiä ongelmia ovat muualla kuin maanpintatasossa sijaitsevien tilanmuotojen omistusoikeudeton luonne ja tilamuotojen perustamiseen, kiinteistörekisteröintiin ja kiinnittämiseen liittyvät ongelmat. Myös kohteisiin investoiminen katsotaan asiantuntijoiden mukaan vaikeaksi omistusoikeuden suojan puuttuessa. Kiinteistö-rakenteen täsmällinen suunnittelu vaatisi tämän lisäksi erityisesti maanpinnan alapuolisen kaavoituksen kehittämistä ja sen oikeusvaikutusten selventämistä.

3 Johtopäätökset

Seuraavassa esitettävät toimenpidesuositukset ovat nyky-lainsäädännön tulkinnan, kiinteistö-järjestelmän analysoinnin, kyselytutkimuksen ja ulkomaisten mallien perusteella tutkimuksessa tehtyjä johtopäätöksiä. Esitettyjen toimenpidesuositusten tarkoituksena on parantaa kiinteistön maanpinnan ylä- ja alapuolisen osan käyttöä.

Lainsäädännössä tulisi pyrkiä täsmentämään kiinteistön vertikaalisen ulottuvuuden määrittelyä, riippumatta 3D-kiinteistöjärjestelmän käyttöönotosta. Myös maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen perustamiseen käytössä oleva keinovalikoima tulisi määrittää lain-säädännössä. Jatkossa käytössä olisivat ainoastaan rasitteet, kirjatut käyttöoikeudet, maan-vuokralakiin sidotut vuokrasopimukset ja 3D-rekisteriyksiköt. Perustamiskeinon valinta suoritettaisiin lainsäädäntöön kirjattujen reunaehtojen perusteella.

Toimenpidesuosituksen mukaan 3D-rekisteriyksiköt olisivat maanpinnan ylä- ja alapuolisen tilan omistusyksiköitä. Uudet rekisteriyksiköt olisivat itsenäisiä yksiköitä, joilla ei olisi ympäröiviin kiinteistöihin muunlaisia sidoksia kuin perinteisten kiinteistöjen kohdalla sallitaan. Niiden perustaminen noudattaisi omaa toimitusmenettelyä, ja yksiköt olisivat kiinteistörekisteröinti-, lainhuudatus- ja kiinnityskelpoisia.

Maanpinnan ylä- ja alapuolisia tiloja vuokrasopimusmenettelyllä perustettaessa vuokra-sopimukset tulisi jatkossa tehdä maanvuokralain (MVL 258/66) mukaisena. Näin MVL laajenisi koskemaan myös maanpinnan ylä- ja alapuolista tilaa.

Tavoitteena tulisi olla, että kaikki käyttöoikeudella perustettavat kohteet kirjattaisiin kiinnitysrekisteriin. Tästä syystä myös kaikkien maanpinnan ylä- ja alapuolelle perustettavien käyttöoikeuksien tulisi jatkossa olla kirjauskelpoisia. Näitä käyttöoikeuksia tulisi käyttää kohteita perustettaessa kuitenkin vain, kun niiden kiinnitysarvo on vähäinen (huoltotunnelit, yms. kohteet). Merkittävää kiinnitysarvoa omaavat kohteet tulisi perustaa joko 3D-rekisteri-yksiköiksi tai maanvuokrasopimukseen perustuen.

Kiinteistörasitteiden kohdalla toimenpidesuosituksessa esitetty muutos koskisi rasite-muotojen täsmentämistä ja lukumääräistä lisäämistä. Tarkoituksena olisi maanpinnan ylä- ja alapuolisiin kohteisiin tarkoitettujen kiinteistörasitteiden kirjaaminen kiinteistönmuodostamis-lakiin (KML 554/95).

Kiinteistörekisterilakiin tarvittavat muutokset koskisivat rekisterimerkintöjen täsmentämistä. Tavoitteena toimenpidesuosituksessa on maanpinnan ylä- ja alapuolisten kohteiden rekisterimerkintöjen yhtenäistäminen ja niitä koskevan sijaintitiedon lisääminen. 3D-rekisteriyksiköiden rekisteröimiseksi kiinteistörekisteriin tulisi perustaa uusi merkintä-kategoria: 3D-rekisteriyksiköt.

Kaavoitusmenettelyyn 3D-rekisteriyksikköjen käyttöönotto ei vaadi suoria muutoksia. Kyse olisi lähinnä maanpinnan ylä- ja alapuolisen suunnittelujärjestelmän kehittämisestä. Kehitystoimien tarkoituksena olisi kohdealueen kaavoituksen kehittäminen ja tarkemman sääntelyn aikaansaaminen.

Lupamenettelyn osalta toimenpidesuosituksessa esitetään ne lupamuodot, joilla maan-pinnan ylä- tai alapuolinen rakenne voidaan toteuttaa. Tavoitteena on käyttää rakennuslupia

nykyistä enemmän maanpinnan ylä- ja alapuolisten hankkeiden toteutuksessa. Muutos yhdenmukaistaisi nykyisin kunnittain ja hankkeittain vaihtelevan lupapolitiikan.

Vaihtoehtoina 3D-kiinteistönmuodostukselle on maanvuokrauksen sekä rasitteiden ja käyttöoikeuksien perustamismenettelyn kehittäminen. Toimenpidesuosituksen mukaan lainsäädännöllä voidaan osoittaa ne hallintamuodot, jotka soveltuvat maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen perustamiseen. Pää tarkoituksena on saattaa maanpinnan ylä- ja alapuoliset tilat rekisteröinti- ja kiinnityskelpoisiksi, parantaa tilojen haltijoiden oikeusturvaa ja yksinkertaistaa rakentamisen lupamenettelyä.

Toimenpidesuosituksen toteuttamisen hyödyt olisivat moninaisia. 3D-kiinteistöjärjestelmä mahdollistaisi maanpinnan ylä- ja alapuolisen tilan omistamisen. Kiinteistön ulottuvuus ja omistusoikeuden rajat tarkentuisivat. Lainsäädännöllä ohjatut perustamiskeinot yhdenmukaistaisivat näiden perustamismenettelyä ja parantaisivat kiinteistörekisterin tietosisältöä. Hankkeiden tarkempi sääntely yhdenmukaistaisi nykyisin epäselvää rakennuslupakäytäntöä. Uudistus toisi mahdollisuuden kehittää maanpinnan ylä- ja alapuolista kaavoitusta ja selventää sen asemaa maanpintatason kaavoitukseen. Myös tilojen lunastaminen ja kiinnittäminen helpottuisivat ja maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen oikeudellinen asema paranisi.