



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/1928/32/2017

9.11.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kiinteistönmuodostamislain, kiinteistörekisterilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta asemakaava-alueen kolmiulotteisesta kiinteistönmuodostamisesta säätämiseksi

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty asian taustaa, nykytilaa ja tavoitteita. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti kuvattu eri vaihtoehtoja toteuttaa esityksen tavoitteet ja valittu vaihtoehto on myös perusteltu. Lainmuutoksen kohteet käyvät ilmi yleisellä tasolla. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on arvioitu numeerisesti, kuinka monta 3D-kiinteistöä vuosittain rakennettaisiin. Esitysluonnoksessa on perusteltu pääsääntöisesti riittävällä tavalla laadullisia hyötyjä ja kustannuksia sekä vaikutusmekanismeja, mutta vaikutusten suuruusluokka tulisi käydä ilmi esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- 1) Yritysvaikutuksia on arvioitu pääosin monipuolisesti, mutta kuvauksessa on puutteita. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin niitä yrityksiä, joita esitys erityisesti koskee. Luonnoksessa tulisi käsitellä esimerkiksi, missä määrin rakennusteollisuuden investoinnit tai työllisyys voisivat lisääntyä paikallisesti. Lisäksi tulisi käydä ilmi, nopeutuisiko rakentamisprosessi kokonaisuutena.**
- 2) Vaikutuksia kiinteistön omistajiin on kuvattu yleisellä tasolla kattavasti. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin kuvata tarkemmin niitä kohderyhmiä, joita kiinteistöveron ja kiinteistöjen arvon muutos koskee sekä muutoksen suuruusluokkaa. Lisäksi 3D-kiinteistössä asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajan asema jää osittain epäselväksi.**
- 3) Esitysluonnoksen perusteella jää usein epäselväksi, mihin vaikutusarviot perustuvat.**

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet esitysluonnoksessa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 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 asemakaava-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 muo-

dostettaessa maanpinnan tasossa olevaan, kaksiulotteisesti rajattuun kiinteistöön, jota kutsuttaisiin peruskiinteistöksi. Kolmiulotteisen kiinteistön muodostaminen edellyttäisi aina asemakaavaa sekä rakennuskorttelin alueella kiinteistön sisällymistä sitovaan tonttijakoon.

Lainhuudatusta, kiinnitystä ja kiinteistötoimituksia koskevaa sääntelyä ei tässä yhteydessä asiallisesti muutettaisi, mutta 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.

Ehdotetun lainsäädännön mukaan asemakaava-alueella 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.

2 Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty asian taustaa, nykytilaa ja tavoitteita. Esitysluonnoksen mukaan kolmiulotteisten kiinteistöjen muodostamisen hyödyt liittyisivät mm. hankkeiden rahoitusjärjestelyjen helpottumiseen, kiinteistöveron tehokkaampaan kohdentamiseen, kiinteistöjen hallinnan selkeyteen sekä omistuksen läpinäkyvyyteen. Esitysluonnoksessa on arvioitu, kuinka paljon ja millaisia 3D-kohteita todennäköisesti rakennettaisiin. Kansainvälisiä esimerkkejä ja niiden eroavaisuuksia Suomeen on tuotu esiin esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että kolmiulotteisen kiinteistöjärjestelmän kehittämistä on pohdittu työryhmässä, joka on selvittänyt eri toteuttamisvaihtoehtoja.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy ilmi tarve lain muutokseen sekä lain tavoitteet. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti kuvattu eri vaihtoehtoja toteuttaa esityksen tavoitteet, ja valittu vaihtoehto on myös perusteltu. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu rakennettavien 3D-kohteiden määrää.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että asiaa on valmisteltu asiantuntijaryhmässä, jossa on selvitetty sopivaa toteuttamisvaihtoehtoa. Lisäksi esitysluonnoksessa on mainittu muita asiaan liittyviä selvityksiä. Vaikutusarvioissa ei kuitenkaan viitata näihin selvityksiin. Esitysluonnoksen vaikutusarvioista ei myöskään pääsääntöisesti käy ilmi, mihin arviot perustuvat. Arviointineuvosto katsoo, että esityksestä tulisi tehdä jälkiarviointi myöhemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että teknisesti esitysluonnos ei noudata kaikin osin vaikutusarviointiohjetta. Joitakin otsakkeita puuttuu, tekstejä on osin väärin otsakkeiden alla ja vaikutuksia on kirjattu tavoitteita koskevaan osioon.¹

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6) taloudelliset vaikutukset jaetaan kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen.
http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

Taloudelliset vaikutukset

2.1 Vaikutukset kiinteistönomistajiin (kotitaloudet ja yritykset)

Esitysluonnoksen mukaan esitys edistää kiinteistöverojen kohdentumista oikeille tahoille, mikä parantaisi kiinteistöveron hyväksyttävyyttä. Lisäksi luonnoksessa tuodaan esille, että 3D-kiinteistöihin liittyvät järjestelyt vaikuttavat myönteisesti kiinteistön arvoon. Esitysluonnoksen mukaan kiinteistöistä koskevien vakuusmassojen hallinta paranisi luototustoiminnassa. Suurten rakennuskohteiden hallinnan selkeytyminen lisäisi kansainvälisten kiinteistönomistajien kiinnostusta Suomeen ja mahdollistaisi nykyistä laajemman rahoituspohjan suurille kiinteistökohteille. Kiinteistökohteiden vakuuskäyttö tehostuisi 3D-kiinteistön myötä. Tämä helpottaisi vieraan pääoman saatavuutta ja vaikuttaisi oletettavasti vieraan pääoman kustannuksia alentavasti, mikä helpottaisi vieraan pääoman saatavuutta. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan tilojen tosiasialliset omistus- ja hallintasuhteet voisivat mahdollistaa uusien digitaalisten lisäarvopalvelujen tarjoamisen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu laadullisesti monipuolisesti esityksen vaikutuksia, sekä hyötyjä että kustannuksia. Luonnoksesta käy ilmi muun muassa omistusoikeuksien selkeämmän määrittelyn edut. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin käsitellä tarkemmin kiinteistöveron kohdentumista: millaisia kiinteistönomistajia verotuksen muutos koskisi ja mitä suuruusluokkaa muutokset todennäköisesti olisivat? Samoin kiinteistöjen arvon nousun suuruusluokkaa ja kohdentumista tulisi käsitellä vähintään yleisellä tasolla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa-antava arvio siitä, missä määrin ulkomainen sijoittaminen kiinteistöihin voisi lisääntyä.²

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin vaikutuksia asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajille, jotka asuvat 3D-kiinteistössä.

Arviointineuvosto katsoo, että digitaalisten lisäarvopalvelujen kuvaus jää puutteelliseksi esitysluonnoksessa.

2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan suurten rakennushankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen tulee muutoksia. Rakennuskohteiden hallinta perustuisi jatkossa yhteisomistusten ja hallinnonjakosopimuksen sijaan kiinteistöjen välisten suhteiden järjestämiseen. Tämän myötä kohteiden hallintointiin liittyvä taakka vähentyisi. Toisaalta yhteisjärjestelysopimukset, rakennusrasitteet ja muut sopimukset kiinteistöjen välillä siirtävät hallinnollista taakkaa eri vaiheeseen. Näin ollen kokonaisvaikutukset jäisivät melko neutraaleiksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on kuvattu yksityiskohtaisesti vaikutuksia rakentamisprosessiin. Esitysluonnoksesta käy myös ilmi, että sopimusjärjestelyillä ja transaktiokustannuksilla on merkittävä rooli rakennusprojekteissa. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan eritellä tai kuvata yrityksiä, joihin muutos erityisesti kohdistuu. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että todennäköisiä 3D-kohteita lienee joitakin kymmeniä vuodessa. Näiden tyyppillisten hankkeiden perusteella lienee mahdollista arvioida toimijoita, joihin lakiesitys vaikuttaisi.³

² Tällä hetkellä ulkomaisten osuus Suomessa tehtävistä kiinteistöinvestoinnista on noin viidennes (Lähde: The Finnish Property Market 2017. KTI)

³ Ruotsissa samantyyppinen laki tuli voimaan vuonna 2004, josta on tehty jälkiarvio. 3D-kiinteistöjen määrä on jonkin verran kasvanut ja saatujen kokemusten mukaan tyyppillisiä 3D-hankkeita ovat olleet rakennetut kiinteistöt. Harvemmin on rakennettu esimerkiksi tun-

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin rakennuttajille aiheutuvia vaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan suurten rakennushankkeiden tekeminen lisääntyisi. Tämä vaikuttaa paikallisesti rakennusteollisuuden investointeihin ja työllisyyteen.⁴ Muutoksien suuruusluokkaa tulisi käsitellä esitysluonnoksessa. Luonnoksesta ei käy ilmi, nopeutuisiko rakentamisprosessi lupa- ja valituskäsittelyn osalta. Esitysluonnoksessa ei myöskään käsitellä sitä, voisiko vieraan pääoman saamisen helpottuminen nopeuttaa rakennushankkeiden toteuttamista.

2.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuden 3D-järjestelmän käyttöönoton, testauksen ja tietojärjestelmien sopeuttamistyön kustannukset jäävät kunnille vähäisiksi, noin 200 000 euroon. Valtaosa kunnista ei tule toteuttamaan kolmiulotteisia hankkeita, jolloin järjestelmien uudistaminen ei ole tarpeen. Kunnilla ei ole myöskään velvollisuutta kolmiulotteisten kiinteistöjen muodostamiseen. Lisäksi on tuotu esiin, että esitys edistäisi maanalaisten tilojen käyttöä ja tehokasta rakentamista.

Arviointineuvoston katsoo, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin, että 3D-kiinteistöt koskevat todennäköisesti vain pientä osaa kuntia. Esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa-antava arvio niiden kuntien lukumäärästä, joissa kolmiulotteisia kiinteistöjä todennäköisesti rakennetaan.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan suurten ja monimutkaisten hankkeiden rakennushankkeiden määrän arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa. Esitys edistää maanpinnan ylä- ja alapuolisten tilojen rakentamista. Tämä johtanee kiinteistöjen ja tonttien arvon kasvamiseen, mikä lisää joidenkin kuntien kiinteistöverotuloja ainakin pitkällä aikavälillä. Esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa-antava arvio vaihteluvälillä veromuutoksen suuruusluokasta.⁵ Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä sitä, millaisia vaikutuksia 3D-kiinteistöillä on tonttien arvonmuodostukseen verrattuna muihin tontteihin.

2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksen mukaan esitys ei tule vaikuttamaan merkittävästi viranomaisten toimintaan, mutta esitysluonnoksessa on käyty läpi lukuisia asioita, jotka vaikuttavat jossain määrin viranomaisytyöhön. Esitys parantaisi Maanmittauslaitoksen kustannustehokkuutta pidemmällä aikavälillä. Esitysluonnoksen mukaan tarkkoja kustannus- ja resurssivaatimuksia on vaikea arvioida, mutta rekistereihin tehtävistä muutoksista arvioidaan koituvan noin miljoonan euron kulut. Verohallinto ja Väestörekisterikeskus joutuvat myös tekemään vähäisiä sopeutustöitä omissa järjestelmissään.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että viranomaisvaikutuksia on kuvattu laadullisesti monipuolisesti ja asiaan liittyvät epävarmuudet on tuotu esiin. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin olla suuntaa-antava arvio vaihteluvälillä lainmuutoksen vaikutuksista henkilötyövuosiin.

2.5 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty ympäristövaikutuksia.

neleita ja siltoja. (Tredimensionell fastighetsindelning – Uppföljning av de första årens tillämpning samt förslag till lagändringar. LMV-rapport 2007:15).

⁴ Ruotsissa arvioitiin, että 3D-kiinteistönmuodostamislaki kiihdyttäisi rakentamista ainakin paikallisesti (Regeringens proposition 2002/03:116 Tredimensionell fastighetsindelning Prop. 2002/03:116). Suomessa rakennusteollisuudessa työskentelee tällä hetkellä noin 175 000-195 000 henkeä (lähde: Tilastokeskus, Rakennusteollisuus). Esitysluonnoksessa voisi esimerkiksi verrata suuren kauppakeskushankkeen työllistävää vaikutusta sektorin kokonaistyöllisyyteen tai vaikka sektorin työllisyyteen Uudenmaan alueella. Investointien osalta voisi verrata rakennusteollisuuden kokonaisinvestointeja suuriin yksittäisiin kauppakeskushankkeisiin tms. Tilastokeskuksesta löytyy tietoa rakennusinvestoinneista.

⁵ Ruotsissa arvioitiin samantyyppisessä hallituksenesityksessä, että valtion verot ja maksut kasvaisivat kolmiulotteisten kiinteistöjen lisääntyessä (Regeringens proposition 2002/03:116 Tredimensionell fastighetsindelning).

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä, muuttaako esitys mahdollisesti rakennettua ympäristöä. Kolmiulotteisen kiinteistön muodostamisella tavoitellaan rakennetun ympäristön maankäytön tehostamista. Näin ollen on todennäköistä, että kaupunkikuva jossain määrin muuttuu. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, lisääntyisikö esimerkiksi hyvin korkeiden rakennusten rakentaminen.

2.6 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään yhteiskunnallisissa vaikutuksissa lähinnä rekistereihin liittyviä asioita.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioissa ei ole käsitelty riittävästi muutoksia kiinteistönomistajien oikeudelliseen asemaan. Toisaalta esitysluonnoksessa perustellaan huolellisesti (yksityiskohtaisissa perusteluissa) sitä, kuinka 3D-kiinteistön käyttöoikeuksia voitaisiin perustaa ilman rasitetun kiinteistön omistajan suostumusta. Vaikutuksia kiinteistönomistajan asemaan tulisi käsitellä esitysluonnoksessa yleisellä tasolla.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kiinteistönmuodostamislakia (3D) koskevas- ta hallituksen esityksestä, jonka maa- ja metsätalousministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 13.10.2017. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä korjataan 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä.

Helsingissä 9. marraskuuta 2017

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri