Muistio 20.2.2018

Viite: Lausunto 9.11.2017
Lainsäädännön arviointineuvosto

Kolmiulotteista kiinteistönmuodostamista koskeva kiinteistönmuodostamislain, kiinteistörekisterilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutosta koskeva hallituksen esitysluonnos

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin taustalla ovat Maanmittauslaitoksessa toteutettujen kolmiulotteista eli 3D -kiinteistönmuodostamista koskevien projektien ja projektiin osallistuneiden Helsingin kaupungin, Espoon kaupungin ja Maanmittauslaitoksen asiantuntijoiden näkemykset sekä kokemukset kiinteistömarkkinoiden toimivuudesta. Kuitenkaan tarkkoja analyyseja 3D -kiinteistönmuodostamisen vaikutuksesta kiinteistömarkkinoihin ja eri toimijoihin ei ole, koska ilmiö on uusi eikä tieteellistä tutkimusta tai muunlaista selvitystä ole olemassa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt vaikutusarviot ovat kaikkiaan karkean tason ”suuntaa antavia” arvioita.

Vaikutukset kiinteistön omistajiin (kotitaloudet ja yritykset)

Kolmiulotteisen kiinteistönmuodostamisen vaikutukset ovat rajalliset nimenomaisesti yksityistalouksiin ja kotitalouksiin. 3D -kiinteistöjen käyttöönotto selkeyttää kotitalouksien vastuita, jotka vastaisuudessa kohdentuvat vain omaan tai asunto-osakeyhtiön kiinteistöön. Kiinteistöjaotuksen kolmiulotteisuus selventää yksityisten asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajien asemaa, koska näiden taloudelliset vastuut osakkeenomistajina voitaisiin rajata selkeämmin tulevaisuudessa vain asuinrakennuksiin. Lisäksi osakkeenomistajilla voisi olla rajatumpi vastuu tai riski esim. asunto-osakeyhtiön liikehuoneistojen tai muuhun toimintaan varattujen osien osalta. Edelleen asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajat pystyvät myös selkeämmin käyttämään omistamiaan osakkeita vakuutena. Asunto-osakeyhtiön ei liioin tarvitsisi ottaa kantaa jätehuollon järjestämiseen, pelastussuunnitelman laatimiseen, korjaus- ja kunnostusvastuisiin, pelastusreittien suunnitteluun jne. kuin vain varsinaisen asumiseen varatun kiinteistön osan osalta. Liikekiinteistöihin tai maanalaisiin kiinteistöihin liittyvät oikeudelliset haasteet eivät olisi asunto-osakeyhtiön osakkaiden vastuulla, vaan jäävät ammattimaisesti liiketiloja tai pysäköintitiloja omistavien tai hallinnoivien tahojen vastattaviksi.

Asunto-osakkeen omistajien osakkeiden arvo voi nousta, koska asunto-osakeyhtiön vastuut ovat selkeät ja vastuita voidaan rajata. Vastuiden ulkopuolelle 3D -kiinteistöt käyttöönottamalla saatetaan rajata riskialttiita osia, kuten mm. paikoitushallit ja muussa kuin asuntokäytössä olevia tiloja. Nämä voidaan myös osoittaa asemakaavassa tai sopimuksin useamman 3D -kiinteistön yhteiskäyttöisiksi tiloiksi, joiden ylläpidon vastuut laajenevat nykyistä isommalle osakasjoukolle. Tämä puolestaan vähentää maksettavia osuuksia, jolloin omaisuuden arvon nousu osakasmäärän kasvun kautta tulee kaikkien osakkaiden hyödyksi.

Kiinteistöjen tosiasialliset omistus- ja hallintasuhteet mahdollistaisivat uusien digitaalisten lisäpalvelujen tarjoamisen. Transparenssi omistusten ja hallintojen osalta merkitsee palvelujen rakentamis- ja kohdentamismahdollisuutta nykytilannetta helpommin tavallisille kansalaisille ja yrityksille.

Kun maapinta-alan käyttö tehostuu 3D-kiinteistöjen kaavoittamisella, kiinteistöjen arvot etenkin suhteessa käytettyyn maapinta-alaan nousevat. 3D-kiinteistöstä saadaan aito vakuusobjekti sijoittajille, kun puolestaan nykyisiä epäselviksi jääviä hallinnointikohteita voi olla vaikea myydä niin koti- kuin ulkomaalaisille. Mahdollisten investoijien lisääntyminen lisää kohteiden arvoa. Esimerkiksi maanalainen pysäköintitilakiinteistö kolmiulotteisena mahdollistaa myös rajoitettujen kohteiden pysäköintitilassa erottamisen hallintakohteina uusiksi vakuusobjekteiksi. Tällaisia voivat olla autojen pesupalvelut, maalaus- tai korjaamopalvelut maanalaisessa 3D -kiinteistössä, joiden toteuttaminen tähän asti on vakuusobjektina ollut työlästä.

Yritykset

Kiinteistösijoittamisen näkökulmasta kiinteistöjen arvo voi nousta, koska kohteita voidaan muodostaa niiden kaupallisen hyödyntämisen optimointia edistävällä tavalla esim. pelkäksi parkkihalliksi tai toimistokiinteistöksi. Lisäksi koti- ja ulkomaisten kiinteistösijoittajien kiinnostus voi kasvaa, mikäli lainsäädännössä selkeästi rajataan sijoituksen kohde koskemaan tiettyä (taloudellista) kokonaisuutta, kuten toimistotiloja ilman asuntokäyttöön allokoituja tiloja tai esim. autojen kulkureittejä tai huoltotunneleita varten. Koti- ja ulkomaisen kiinteistösijoittajan on myös yksinkertaisempi mieltää ja hyväksyä omistusoikeudella hallinnoitu tila esimerkiksi liikekiinteistönä ja asuinkiinteistönä kuin hallinnanjakosopimuksin tai maanvuokrasopimuksin hallinnoitu liike- tai asuntovolyymi. Kun koti- ja ulkomaisten sijoittajien näkökulmasta investointikohde tulee juridiikan selkiytymisen kautta turvallisemmaksi, riski pienenee, jolloin kohdetta lainoituksen (vieraan pääoman) avulla toteuttava taho saa lainaa alemmalla korolla. Infrastruktuurin paranemisella ja juridisella selkeydellä saavutetaan sijoittajien luottamus verrattuna tilanteeseen, jossa on ollut pakko käyttää epäselviin erityisiin oikeuksiin ja niiden kiinnittämiseen perustuvia vakuuksia. Mittavissa rakennuskohteissa (yli 100 milj. euroa) korkomarginaalin muuttuminen esimerkiksi yhdellä kymmenyksellä (10 korkopistettä) merkitsee vieraan pääoman avulla kohdetta rahoittavan rahoituskustannusten alenemista elinkaaren aikana yli miljoonalla eurolla. Yksittäisenä rakennuskohteena esimerkiksi Pasilan rautatieaseman Tripla on miljardiluokan kohde, joten rahoituksen saatavuudessa pienetkin koron muutokset merkitsevät absoluuttisesti lainakustannusten muodostumisessa euromääräisesti paljon.

Rakennuslupaprosessien nopeutumista on vaikea arvioida. Sanottu prosessi mahdollisesti nopeutuu, jos kohteet ovat jatkossa selkeästi eri käyttötarkoitusten mukaan rajattuja 3D-kiinteistön osia. Tällöin lupaharkinnassa ei tarvitse harkita muita kohteen toimintojen järjestämisiä. Toisaalta eri kiinteistöjen keskinäiset oikeudelliset suhteet saattavat edellyttää lisäjärjestelyjä, jotka tosin ovat tarpeen myös hallinnanjakosopimuksin tai maanvuokrasopimuksin järjestetyissä hallintainfrastruktuureissa.

Yritykset, jotka *de facto* toteuttavat mittavia rakennushankkeita, ovat liikevaihdoltaan suuria. Ulkomaisten yritysten houkutteleminen kohteiden toteuttajaksi lisäisi tarjontaa, mikä taas on kansallisestikin etu, kun kilpailutusten kautta kohteita voidaan toteuttaa edullisemmin kuin vain harvan kotimaisen suuryrityksen toimiessa alalla. Esimerkiksi Kamppia ja Kalasatamaa on rakennuttanut SRV ja Pasilan aseman Tripla-hanketta on toteuttanut YIT. Lisäksi näiden hankkeiden toteuttamiseen on osallistunut suuryritysten kautta todella merkittävän laaja ja kattava alihankintaverkosto, jolla on merkitystä työllistäjänä. Yhä suuremmiksi tulevissa hankkeissa juridisesti tarkastellen turvallinen taloudellinen investointikohde on houkutteleva rahoittajille. Kun taloudellista riskiä saadaan juridiikaltaan ja infrastruktuuriltaan yksinkertaisen ja turvallisen kohteen tapauksessa pienennettyä, hyötyvät implisiittisesti myös tavalliset kansalaiset. Esimerkiksi rakennuttajan maksukyvyttömyyden tilanteessa taloudelliset kustannukset lopulta allokoituvat tavallisen kansalaisen (veronmaksajan) maksettavaksi. Kun taloudellinen riski vähenee, myös kansalainen hyötyy tilanteen stabiiliudesta ja isojen kohteiden valmistumisesta suunnitellussa aikataulussa.

Arvio vaikutuksista kiinteistöverotuottoon on vaikeaa. Todennäköisesti kiinteistöjen arvo tulee kasvamaan. Tätä edistävät selkeät kartoin osoitetut omistuskohteet ilman sekavaa hallinnanjako- yms. sopimustaustaa. Lisäksi kysyntä ja vaihdanta kasvavat kohteiden selkeytyessä, jolloin markkina-arvojen noustessa vakuusarvot nousevat. Kun kohteiden kauppa-arvot tai vuokratuottoarvot kasvavat, myös verotusarvoista johdetut verotuotot valtiolle ja kunnalle lisääntyvät. Verotusarvojen ja verotuoton kasvusta huolimatta tavallisten kansalaisten verotaakka ei kasva, koska verot voidaan kohdentaa aidon kiinteistöjaotuksen mukaisesti. Lisäksi 3D-kiinteistömuodostuksella voi olla myönteinen vaikutus muihin verotuloihin kasvavan taloudellisen toiminnan myötä.

Vaikutukset viranomaisiin

3D -kiinteistöjen kokonaismäärän Suomessa on arvioitava jo Ruotsin kokemukset huomioon ottaen jäävän absoluuttisesti verrattain pieneksi. Maanmittauslaitokselle 3D -kiinteistönmuodostamisesta aiheutuva noin 1 miljoonan euron kustannus tulee katetuksi pitkällä aikavälillä kiinteistötoimitusmaksuilla ja lainhuudoista, erityisen oikeuden kirjaamisista ja kiinnityksistä saatavilla tuloilla. Henkilöstön vähentyminen tapahtuisi osana normaalia henkilöstösuunnitelmaa eikä 3D -järjestelmän suunnittelu- ja toteuttamiskustannuksia tultaisi rahoittamaan henkilötyövuosia pienentämällä.

Ympäristövaikutukset

Ympäristövaikutukset ovat todennäköisesti vaikeat arvioida. Tässä yhteydessä on merkitystä sillä, miten yleiset kiinteistömarkkinat kehittyvät ja mitä lisää tai ylimääräistä tämä mahdollisesti tuo jo nykyisiin kauppakeskus -projekteihin tai tuleviin projekteihin. On mahdollista, että rakentaminen lisääntyy ja kerrosneliömäärät kasvavat, mikäli 3D otetaan käyttöön. Voi olla myös, että taloudellinen vaikutus on minimaalinen ja enemmän asiaan vaikuttavat asemakaavoituksen tavoitteet sekä kaavoituksen yhteydessä poliittisessa prosessissa vahvistuvat tehokkuusluvut, kuin 3D- kiinteistöjen muodostaminen yksittäisenä tekijänä. Sitä, lisäisikö 3D -kiinteistöjaotus esimerkiksi hyvin korkeiden rakennusten rakentamista Suomessa, on vaikea nähdä tapahtuvan yksin 3D -kiinteistönmuodostamisen käyttöönoton seurauksena. Ilmeistä on, että maa-alueiden käyttö tehostuu 3D - kiinteistöjen muodostamisen seurauksena, mistä seuraa tiettyjen kustannusten alenemista yritysten ja kansalaisten kannalta, vaikka sinällään kohteiden taloudellinen arvo kasvaa.

Vaikutuksia kaupunkikuvaan voidaan lieventää hyvällä arkkitehtuurilla ja rakennussuunnittelulla, joka merkitsee toisaalta rakennuttajalle lisäkustannuksia monissa tapauksissa. Toisaalta taas hyvin suunniteltu kaupunkiympäristö lisää asuntojen ja sitä kautta pienliiketilojen kysyntää, jolloin lisärakennuskustannukset voidaan kattaa tuotoilla.

Kansantaloudelliset vaikutukset

Kiinteistön omistajan oikeudellinen asema paranee oikeudellisen infrastruktuurin yksinkertaistuessa sekä omistusten ja hallinnan tullessa entistä selvemmiksi sekä ulkopuoliselle läpinäkyviksi. Koti -ja ulkomaisten yritysten on aikaisempaa riskittömämpää tehdä investointeja kiinteistöihin Suomessa, kun investointikohteet ovat turvallisia sekä infrastruktuuri on selkeä ja yksinkertainen.

Markku Markkula
Maanmittausneuvos