

Asuinkiinteistöjen kiinteistöverotuksen muutosmahdollisuudet oikeudenmukaisen verotuksen turvaamiseksi

Jutta Keränen, 272376  
Pro Gradu –tutkielma  
Itä-Suomen yliopisto  
Ohjaaja: Erkki Kontkanen  
Esityspvm. 17.4.2018

**Tiivistelmä**

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Jutta Keränen, 272376		Ohjaaja Erkki Kontkanen	
Työn nimi Asuinkiinteistöjen kiinteistöverotuksen muutosmahdollisuudet oikeudenmukaisen verotuksen turvaamiseksi			
Pääaine Vero-oikeus	Työn laji Pro Gradu – tutkielma	Aika Kevät 2018	Sivuja 110
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tutkimukseni tavoitteena oli nostaa esiin asuinkiinteistöjen kiinteistöverotukseen liittyviä tulkintaongelmia verovelvollisuuden, veropohjan ja kiinteistöjen arvostamisen näkökulmista sekä selvittää kiinteistöverotuksen ongelmakohtia verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Lisäksi tutkielmassa on pohdittu asuinkiinteistöjen kiinteistöverotuksen muutosmahdollisuuksia epäkohtien ratkaisemiseksi. Kolmen muun maan kiinteistöverotukseen on tutustuttu pääpiirteittäin hyvien toimintatapojen löytämiseksi Suomen kiinteistöverojärjestelmään.</p> <p>Tutkielmassa käy ilmi, että oikeudenmukaisuusongelmia on nähtävillä muun muassa verovelvollisen veronmaksukyvyyn ja hallinnanjakosopimusten huomioitta jättämisessä, kiinteistöveroprosenttien systematiikassa, eritasoisten kaavojen erilaisesta vaikutuksesta kiinteistöverotukseen sekä kiinteistöjen verotusarvojen ajantasaisuudessa.</p> <p>Vertailumaiden käytännöistä ei suoranaisesti löytynyt apua Suomen kiinteistöverojärjestelmän kehittämiseen. Tämä voi johtua siitä, että perustavanlaatuisia eroja Suomen kiinteistöverotuksessa muiden maiden järjestelmiin nähden ovat muun muassa rakennusten ja maapohjan erillisverotus, käytettävät arvostamismenetelmät sekä asunto-osakeyhtiöiden verottaminen osakehuoneistojen omistajien sijaan. Kansainvälisessä kontekstissa kiinteistöjen arvostaminen Suomessa vaikuttaa olevan tällä hetkellä suhteellisen läpinäkyväntä menettelyä.</p> <p>Kiinteistöverotusta tulisi tulevaisuudessa kehittää ainakin siten, että hallinnanjakosopimusalueet huomioidaan kiinteistöverotuksessa, huojennusmahdollisuus vähävaraisten verovelvollisten osalta otetaan käyttöön, mahdollistetaan rakennusten eri osia verottaminen eri veroprosenteilla sekä tuodaan kiinteistöjen verotusarvot ja niiden perusteet verovelvollisille julkisesti saataville.</p>			
Avainsanat kiinteistövero, asuinkiinteistö, verovelvollisuus, kiinteistöjen arvostaminen			

## SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET .....	V
LYHENTEET .....	XIII
1. JOHDANTO .....	1
2. KIINTEISTÖVEROTUS SUOMESSA.....	7
2.1 Verovelvollisuus.....	7
2.1.1 Yleistä verovelvollisuudesta.....	7
2.1.2 Omistajuuden siirtyminen vastikkeellisissa saannoissa .....	8
2.1.3 Omistajan veroinen haltija.....	11
2.2 Asuinrakennuspaikat verokohteena.....	13
2.2.1 Rakennusmaan ja maatilän käsitteet.....	13
2.2.2 Rakennusmaan erottaminen maatilasta .....	16
2.3 Asuinrakennuspaikkojen arvostaminen.....	17
2.3.1 Sääntelyn pääpiirteet.....	17
2.3.2 Asuinrakennuspaikkojen arvostamisen erityistilanteita .....	20
2.4 Asuinrakennukset verokohteena.....	24
2.5 Asuinrakennusten arvostaminen.....	27
2.6 Verotusarvon ja käyvän arvon suhde .....	33
2.7 Veroprosentin määräytyminen .....	35
2.7.1 Rakennuksen käyttötarkoitus.....	35
2.7.2 Rakentamaton asuinrakennuspaikka.....	45
3. KIINTEISTÖVEROTUKSEN OIKEUDENMUKAISUUS .....	50
3.1 Hyötyjä maksaa -periaate ja veronmaksukykyisyysperiaate .....	50
3.2 Kiinteistöverotuksen neutraliteetti.....	54
3.3 Yhdenvertainen kohtelu objektiveroluonteiden näkökulmasta .....	55
4. KANSAINVÄLISIÄ KÄYTÄNTEITÄ KIINTEISTÖVEROTUKSESSA .....	61
4.1 Kiinteistöverotus Tanskassa .....	61
4.1.1 Kiinteistöveropohja ja verovelvollisuus .....	61
4.1.2 Kiinteistön arvostaminen .....	64
4.2 Kiinteistöverotus Saksassa .....	68

4.2.1 Kiinteistöveropohja ja verovelvollisuus .....	68
4.2.2 Kiinteistön arvostaminen .....	70
4.3 Kiinteistöverotus Alankomaissa .....	73
4.3.1 Kiinteistöveropohja ja verovelvollisuus .....	73
4.3.2 Kiinteistön arvostaminen .....	75
5. ASUINKIINTEISTÖJEN KIINTEISTÖVEROTUKSEN	
MUUTOSMAHDOLLISUUDET .....	78
5.1 Verovelvollisuus .....	78
5.2 Veropohja ja kiinteistöveroprosenttien systematiikka .....	87
5.3 Kiinteistöjen arvostaminen .....	97
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	105

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

*Blöchliger, Hansjörg*: Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved. Economics Department working papers No. 1205. Organisation for Economic Co-operation and Development 2015.

*Kenyon, Daphne, A. – Langley, Adam H. – Paquin, Bethany P.*: Property Tax Relief: The Case for Circuit Breakers. Land Lines 2/2010, s.8-13.

*Dye, Richard F. – Richard W.*: Land Value Taxation: Theory, Evidence And Practice. Lincoln Institute Of Land Policy 2009.

*Halaczinsky, Raymond*: Die Einheitsbewertung des Grundvermögens von Regierungsdirektor. Bonn 1990.

*Isotalo, Kalle*: Kiinteistöoikeuden ja vero-oikeuden suhde. Ympäristöjuridiikka 2014/3-4, s. 38-68.

*Keinonen, Markku*:

- Metsäverotus kannustamaan metsien hoitoa ja puun tarjontaa. Verotus 1/2013, s. 26-41.
- Asumisen verotus ja laskeva ostovoima – kiinteistövero puntarissa. Verotus 1/2015, s. 32-37.

*Korkman, Sixten - Lassila, Jukka - Määttänen, Niku – Valkonen, Tarmo*: Kohti parempaa verotusta –Eväitä verokeskusteluun. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Helsinki 2009.

*KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*: German Real Estate Tax Card 2016/2017.

*Lyytikäinen, Teemu*: Kiinteistövero – taloustutkijoiden lemmikki ja kansalaisten inhokki. Talous & Yhteiskunta 3/2012, s. 55-59

*Maximilian, Karl*: The Fiscal Reform of Land Tax in Germany. FIG Working Week. 6.10.2012.

*McCluskey, William J. - Franzsen, Riël C.D.*: Land Value Taxation: An applied Analysis. Taylor and Francis Ltd 2017.

*Muller, Anders*: Property Taxes and Valuation in Denmark. OECD Seminar 2000.

*Myrsky, Matti*:

- Oikeudenmukaisuus ja verotus. Lakimies 5/2009, s.739-760.
- Kiinteistöveron kysymyksiä I. Verotus 2/2010, s. 151-166.
- Kiinteistöveron kysymyksiä II. Verotus 5/2011, s. 468-478.
- Kiinteistöstä vero-objektina. Defensor Legis 2013/2, s. 234-249.

*Määttä, Kalle*: Kiinteistöverolaki pähkinänkuoressa. Edita Publishing Oy 2018.

*Niskakangas, Heikki:* Veropolitiikka. Talentum Media 2011.

*Netherlands Council for Real Estate Assessment:* Property Valuation and Taxation in the Netherlands

*Peltola, Risto:*

- Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa. Valtionvarainministeriö 2014.
- Maapohjien aluehintojen arviointimenetelmän kehittäminen kiinteistöverotuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2015.

*Rauhanen, Timo - Eerola, Essi - Lyytikäinen, Teemu - Saarimaa, Tuukka:* Hyvän veropolitiikan periaatteet. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 2013.

*Rimmer, Nina:* Real Estate in Denmark. 2016.

*Räbinä, Timo – Myllymäki, Janne:* Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus. Talentum Pro 2016.

*Spahn, Paul Bernd:* Land taxation in Germany. Teoksessa Richard Miller Bird, Naomi Enid Slack (toim.): International Handbook of Land and Property Taxation. Edward Elgar Publishing 2004.

*Tepora, Jarno:* Kiinteistön kolmiulotteisesta omistus- ja hallintajärjestelyjen toteuttamisesta. Defensor Legis 3/2009, s. 364-377.

*Viherkenttä, Timo:* Uusi kiinteistövero. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1993.

*Wolters, J. - Enemark, S.:* The Danish way 8 - The property valuation and taxation in Denmark. 2002.

## **Virallislähteet**

*HE 50/1992:* Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöverolaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

*HE 120/1994 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 100/1999 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.

*HE 213/2004 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kiinteistöverolain 3 §:n, varallisuusverolain 10 ja 34 §:n sekä korkotulon lähdeverosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

*HE 144/2005 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

*HE 277/2009 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 76/2013 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistöverolain, varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:n sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.

*HE 174/2016 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.

*HE 97/2017 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

*HE 133/2017 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.

*HE 205/2017 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle kolmiulotteisia kiinteistöjä koskevaksi lainsäädännöksi.

*Helsingin kaupungin kaupunginsuunnitteluvirasto:* Asemakaavan selostus. HEL 2015-014306.

*KM 1989:2:* Kiinteistöverotoimikunnan mietintö.

*LaVM 13/1992:* Lakivaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksen johdosta etuoikeusjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

*Maanmittauslaitos:* Kirjaamisen menettelyn Käsikirja 15.3.2017.

Valtionvarainministeriön asettamispäätös VM090:00/2017, annettu 12.12.2017.

Valtionvarainministeriön asettamispäätös VM142:00/2016, annettu 21.12.2016.

Verohallinnon kannanottoja: Konttiasunnot ja -rakennukset kiinteistöverotuksessa A131/200/2017.

Verohallinnon ohje: Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018.

Verohallinnon ohje: Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018.

Verohallinnon ohje: Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti A33/200/2016.

Verohallinnon ohje: Vesijättöalue kiinteistöverotuksessa A180/200/2013.

Verohallinnon yhtenäistämisohjeet vuodelta 2017 toimitettavaa verotusta varten A233/200/2017.

Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010. Valtionvarainministeriön julkaisuja.

*YmVM 2/2017 vp:* Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

## **Internet –lähteet**

*Advokatavisen:* Dækningsafgift af private erhvervsejendomme. Päivitetty 10.10.2011. [<http://www.advokatavisen.dk/flx/artikler/daekningsafgift-af-private-erhvervsejendomme-225/>] (5.2.2018)

*Belangenorganisatie voor de VvE en appartementseigenaar*: Appartement en fiscus. [<https://www.vvebelang.nl/over-vves/financien/appartement-en-fiscus/>] (26.3.2018)

*Belastingsamenwerking West-Brabant*: Onroerende-zaakbelasting. [<https://www.bwbrabant.nl/bwb/gemeentelijke-belastingen/belasting-soorten/onroerende-zaakbelasting/>] (5.3.2018)

*Berlignske Business*: Sådan kan fremtidens grundskyld beregnes. Päivitetty 8.8.2016. [<https://www.business.dk/privatoekonomi/saadan-kan-fremtidens-grundskyld-beregnes>] (5.2.2018)

*Boligejernes Videncenter*: Beskatning af ejerboliger (ejendomsværdiskat og grundskyld). Päivitetty 20.12.2017. [<https://www.bolius.dk/beskatning-af-ejerboliger-ejendomsvaerdiskat-og-grundskyld-17794/>] (7.2.2018)

*Bundesministerium für Finanzen*:

- Grundsteuer. [<https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/grundsteuer.html>] (7.2.2018)
- Bodenwertabgabe. [<https://www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/Bodenwertabgabe.html>] (7.2.2018)

*Der Bundesrat*: Grundsteuer. Päivitetty 4.11.2016. [[https://www.bundesrat.de/DE/plenum/plenum-kompakt/16/950/009b.html?view=main\[Drucken\]&view=main%5BDrucken%5D](https://www.bundesrat.de/DE/plenum/plenum-kompakt/16/950/009b.html?view=main[Drucken]&view=main%5BDrucken%5D)] (10.2.2018)

*Der Tagespiel*: Grundsteuerberechnung auf dem Prüfstand. Päivitetty 16.1.2018. [<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/reform-der-grundsteuer-grundsteuerberechnung-auf-dem-pruefstand/20839674.html>] (11.2.2018)

*FTF*: 2025-plan: Reform af boligbeskatning. Päivitetty 6.10.2016. [<https://www.ftf.dk/oekonomi/artikel/2025-plan-reform-af-boligbeskatning/>] (7.2.2018)

*Germany Trade & Invest*: Taxation of Property. [<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Investment-guide/The-tax-system/taxation-of-property.html>] (10.2.2018)

*Gemeente Amsterdam*: Onroerendezaakbelasting. [[https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BAD0C45A9-7D0D-47CF-AE99-89EA68AC170F%7D#case\\_%7BC7C93FD4-FC80-405F-B44F-1E9B4BB81A23%7D](https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BAD0C45A9-7D0D-47CF-AE99-89EA68AC170F%7D#case_%7BC7C93FD4-FC80-405F-B44F-1E9B4BB81A23%7D)] (5.3.2018)

*Government of the Netherlands*: Valuation of Immovable property. [<https://www.government.nl/topics/valuation-of-immovable-property/how-do-municipalities-value-properties>] (5.3.2018)

*Grundsteuerberechnen*: Hilfestellungen & Beispiele zur Berechnung der Grundsteuer [<https://www.grundsteuerberechnen.de/>] (11.2.2018)



*Kiinteistöliitto:* Kiinteistöveron korotukset kurittaisivat erityisesti pienituloisia. Päivitetty 5.10.2017. [<http://www.kiinteistoliitto.fi/57852.aspx>] (20.1.2018)

*Kreditvergleich:* Die Grundsteuer in Deutschland. [<https://www.kreditvergleich.net/ratgeber/grundsteuer/#zusammenfassung>] (5.2.2018)

*Kuntaliitto:* Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentit 2018. Päivitetty 20.11.2017. [<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-tulo-ja-kiinteistoveroprosentit-2017>] (19.2.2018)

*Länsiväylä –lehti:* Espoolaismiehen kiinteistövero nousi tuhansia euroja. Päivitetty 18.6.2014. [<https://www.lansivayla.fi/artikkeli/223741-espoolaismiehen-kiinteistovero-nousi-tuhansia-euroja>] (20.1.2018)

*Maa- ja metsätalousministeriö:* Sähköisen asunto-osakerekisterin toteutus käynnistyi. Päivitetty 3.5.2017. [[http://mmm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/sahkoisen-asunto-osakerekisterin-toteutus-kaynnistyi](http://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sahkoisen-asunto-osakerekisterin-toteutus-kaynnistyi)] (25.1.2018)

*Metsäyhdistys:* Metsän omistus 2014. [<https://www.smy.fi/forest-fi/metsatietopaketti/metsanomistus/>] (14.2.2018)

*Økonomi- og Indenrigsministeriet:* Kommunalreformen i 2007. [<https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007.aspx>] (2.2.2018)

*Rijksoverheid:* WOZ-waardeloket. [<https://www.wozwaardeloket.nl/index.jsp>] (26.3.2018)

*Senatsverwaltung für Finanzen:* FAQ Grundsteuer. [<https://www.berlin.de/sen/finanzen/steuern/informationen-fuer-steuerzahler-/faq-steuern/artikel.9031.php>] (11.2.2018)

*Skatteministeriet:*

- Boligskat og de offentlige ejendomsvurderinger. [<http://www.skm.dk/aktuelt/temaer/boligskat-og-de-offentlige-ejendomsvurderinger>] (4.1.2018)
- Ejendomsværdiskat og ejendomsskat (grundskyld) [<http://www.skm.dk/aktuelt/temaer/boligskat-og-de-offentlige-ejendomsvurderinger/ejendomsvaerdiskat-og-ejendomsskat-grundskyld>] (7.1.2018)
- Vurderingssystemet. [<http://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/1999/august/redegoerelse-om-vurdering-af-fast-nejendom,-august-1999/kapitel-3-vurderingssystemet#3.3.3>] (7.1.2018)
- Nyheder: Indefrysning af stigende grundskyld sker med opkrævningen for 2. halvår. [<http://www.skm.dk/aktuelt/nyheder/2018/januar/indefrysning-af-stigende-grundskyld-sker-med-opkraevningen-for-2-halvaar>] (8.1.2018)
- Ejendomsværdiskat - regler og beregningseksempler. Päivitetty 1.11.2017 [<http://www.skm.dk/skattetal/beregning/skatteberegning/ejendomsvaerdiskat-regler-og-beregningseksempler#noter>] (10.1.2018)

*Skat:*

- Den Juridiske vejledning 2017-2.  
[<http://www.skat.dk/skat.aspx?oID=2113024&chk=214580>] (5.2.2018)
- Ejendomsvurdering.[<http://www.vurdering.skat.dk/Ejendomsvurdering>] (27.3.2018)

*Skatteverket*: Fastighetsavgift och fastighetsskatt. [<https://www.skatteverket.se/privat/fastighet-erochbostad/fastighetsavgiftochfastighetsskatt.4.69ef368911e1304a625800013531.html>] (23.4.2018)

*Tax.dk*: Ejendomsværdiskat. [<https://tax.dk/skat/ejendomsvaerdiskat.htm>] (14.2.2018)

*Tieteen termipankki*: Asemakaavan ja rekisteritontin suhde. Päivitetty 29.7.2015. [[http://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:tontti/laajempi\\_kuvaus](http://tieteen termipankki.fi/wiki/Oikeustiede:tontti/laajempi_kuvaus)] (19.2.2018)

*Valtionvarainministeriö*: Hankkeet ja säädösvalmistelu: Kiinteistöverouudistus [<http://vm.fi/kiinteistoverouudistus>] (15.2.2018)

*Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)*:

- Onroerendezaakbelastingen. [<https://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/alle-belastingen-op-een-rij/onroerendezaakbelastingen>] (5.3.2018)
- Onroerende-zaakbelasting –meer informatie. [<https://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/alle-belastingen-op-een-rij/onroerendezaakbelastingen/onroerendezaakbelastingen-meer-informatie>] (5.3.2018)

*Verohallinto*:

- Kiinteistövero –tarkista verotuspäätös ja maksa vero. [<https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/asuminen/kiinteistovero/>] (25.2.2018)
- Lehdistötiedote. Päivitetty 7.3.2017. [[https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/medi-all/lehdist%C3%B6tiedotteet/2017/kiinteistovero\\_tuottaa\\_kunnille\\_vuonna\\_/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/medi-all/lehdist%C3%B6tiedotteet/2017/kiinteistovero_tuottaa_kunnille_vuonna_/)] (20.2.2018)
- Verohallinnon tilastoja: Kiinteistöverotus verovuonna 2017. [<https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/kiinteistoverotilastoj/verohallinnon-tilastoja-kiinteist%C3%B6verotus-verovuonna-2017/>] (13.2.2018)
- Verohallinnon tilastotietokanta. [<http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>] (26.2.2018)

*Yleisradio*: ”Omistatko pimeän kiinteistön? Voit joutua maksamaan siitä kiinteistöveroa takautuvasti. Päivitetty 27.2.2017. [<https://yle.fi/uutiset/3-9481651>] (27.3.2018)

## **Oikeustapaukset**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2018:45

KHO 2017:35

KHO 2017:45

KHO 2017:49

KHO 2016:102

KHO 14.12.2016 t. 5287 (LRS)

KHO 2015:90

KHO 2014:128

KHO 9.5.2014/1536

KHO 2013:30

KHO 2012 t. 2101 (LRS)

KHO 2011:67

KHO 14.7.2010/1727

KHO 2009:26

KHO 2007:40

KHO 2007:55

KHO 9.5.2007 t. 1220

KHO 2001:5

KHO 1999:83

KHO 1997:21

KHO 1997:56

KHO 23.9.1997 t. 2333 (ATK)

KHO 1996 B 555

KHO 1996-B-552

KHO 1993-B-531

KHO 1993-B-530

### **Korkein oikeus**

KKO 2009:42

### **Hallinto-oikeudet**

Hämeen LO 27.9.1995 t. 834/2

Itä-Suomen HAO 11.12.2015 t. 15/1608/1

Kuopion HAO 26.1.2012 t. 12/0033/1

Oulun HAO 26.11.2010 10/0571/1

Turun ja Porin LO 5.9.1995 577/4

### **Muu lähdeaineisto**

*Räbinä, Timo:* Ajankohtaista varojen siirtoverotuksesta: perintö-, lahja-, varainsiirto-, kiinteistö- ja luovutusvoittoverotus. Asianajajaliiton Itä-Suomen osaston koulutustilaisuus 27.10.2017.

*Valtionvarainministeriö:* Kiinteistöverotuksen kehittämishankkeen II seminaari, Elina Pylkkänen, Jukka Hakola, Risto Peltola, Ari Tella, Teemu Lyytikäinen, 11.12.2017.

## LYHENNELUETTELO

AL	Avioliittolaki 13.6.1929/234
AOYL	Asunto-osakeyhtiölaki 22.12.2009/1599
AravaL	Laki asumisoikeusasunnoista 16.7.1990/650
ArvL	Laki varojen arvostamisesta verotuksessa 22.12.2005/1142
ATK	KHO:n ennen 30.9.2002 julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös
HE	Hallituksen esitys
HolhTL	Laki holhoustoimesta 1.4.1999/442
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KiinteistörekisteriL	Kiinteistörekisterilaki 392/1985
KiVL	Kiinteistöverolaki 20.7.1992/654
KML	Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554
LRS	Lyhyt ratkaisuseloste (KHO:n 30.9.2002 jälkeen julkaisema muu kuin vuosikirjapäätös)
MK	Maakaari 12.4.1995/540
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
MVL	Maanvuokralaki MVL 29.4.1966/258
MaatVL	Maatilatalouden tuloverolaki 543/1967
PK	Perintökaari 5.2.1965/40
TVL	Tuloverolaki 30.12.1992/1535
VeronkantoL	Veronkantalaki 9.9.2016/769
VL	Vesilaki 27.5.2011/587
VSVL	Varainsiirtoverolaki 29.11.1996/931
VML	Laki verotusmenettelystä 18.12.1995/1558

## 1. JOHDANTO

Kiinteistöverolain 2 §:n mukaan kiinteistöveroa maksetaan tontista, tilasta ja muusta Suomessa olevasta itsenäisestä maanomistuksen yksiköstä, joka on merkitty tai olisi merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisterilaissa (KiinteistörekisteriL, 392/1985) tarkoitettuun kiinteistörekisteriin. Kiinteistön käsitettä sovelletaan myös muulle kuin maanomistajalle kuuluvaan rakennukseen ja rakennelmaan, erottamattomaan määräalaan sekä yhteisalueeseen tai yhteismetsään kuuluvaan rakennusmaahan. (KiVL 2 §, 22.12.2005/1152) Määräalalla tarkoitetaan sellaista kiinteistön osaa, jota ei ole vielä lohkomalla erotettu kantatilasta. Määräalasta kiinteistövero määrätään määräalan omistajalle, eikä kantatilan omistaja ole määräalaan kohdistuvasta verosta verovelvollinen.<sup>1</sup> Suomessa kiinteistövero määrätään siis erikseen maapohjasta ja rakennuksista ja niiden arvostamisperusteet myös eroavat toisistaan. Kiinteistöverolaissa on määritelty kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit, joiden puitteissa kunnanvaltuustolla on oikeus määrätä soveltamansa kiinteistöveroprosentti. Kiinteistöveroprosentit jaotellaan yleiseen kiinteistöveroprosenttiin, rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttiin, vakituisten asuinrakennusten veroprosenttiin, muiden asuinrakennusten veroprosenttiin, yleishyödyllisten yhteisöjen veroprosenttiin ja eräiden laitosten, kuten tuulivoimaloiden, veroprosenttiin. (KiVL 11-14 §)

Lähtökohtaisesti kaikki maapohja ja rakennukset kuuluvat kiinteistöveron piiriin. Kiinteistöverolain 3 §:n nojalla kiinteistö voi kuitenkin olla joko kokonaan tai osittain vapautettu verosta. Merkittävin poikkeus laajasta veropohjasta on metsien ja maatalousmaan verovapaus. Kiinteistöverosta on vapautettu myös esimerkiksi autiokirkot, linnat, linnoitukset, luostarit, puolustusvoimien käytössä olevat kiinteistöt sekä vesialueet (KiVL 3.1 §, 21.12.2004/1164). Vesialueiden kiinteistöverotusta muutettiin vuonna 2004. Tätä ennen vain yleiset vesialueet olivat kiinteistöverosta vapautettuja, joten kiinteistövero tuli maksaa sekä erillisistä, pelkästään vesialueista muodostuvista kiinteistöistä sekä osittain vesialueesta ja osittain maa-alueesta muodostuvista kiinteistöistä. Muutoksen taustalla oli se, että vesialueiden verotuskäytäntö oli kovin epäyhtenäistä, luotettavaa tietoa vesialueista ja niiden omistajista ei ollut saatavissa eikä vesialueiden arvostaminen käypään arvoon puuttuvien kauppahintatietojen vuoksi ollut ongelmatonta.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Räbinä – Myllymäki* 2016, s. 455

<sup>2</sup> *HE 213/2004 vp*, s.2

Kiinteistön rajoittuminen vesialueeseen nostaa kuitenkin usein sen arvoa, joten vesialueet vaikuttavat yhä kiinteistöverotukseen välillisesti.<sup>3</sup> Kiinteistöistä ei myöskään tarvitse maksaa kiinteistöveroakaan siltä osin, kun se on käytössä tiettyinä yleisinä alueina, kuten torina, katuna, yleisen raideliikenteen väylänä tai yleisen lentokentän kiitotienä tai asianomaisella luvalla perustettuna hautausmaana (KiVL 3.2 §, 3.12.1993/1084). Yksityishenkilön omistamasta maa-alueesta voidaan esimerkiksi viranomaisen tekemässä katusuunnitelmassa osa vahvistaa katualueeksi tai muuksi yleiseksi alueeksi. Kun kunta tai valtio ottaa alueen haltuunsa, ei kyseistä aluetta enää kiinteistöveroteta.<sup>4</sup> Ymmärrettävää on myös se, että kunnan ei tarvitse maksaa itselleen kiinteistöveroakaan sen omalla alueellaan sijaitsevista kiinteistöistä (KiVL 3.3 §).

Nykymuotoista kiinteistöveroakaan on peritty Suomessa vuodesta 1993 alkaen. Sitä ennen käytössä olivat katumaksu, kiinteistötulon hankintaverot, asuntotulon verotus sekä manttaalimaksu. Näiden verojen ja maksujen sääntely oli hajautettu moniin eri säädöksiin ja verotusmenettely oli myös pirstaleinen.<sup>5</sup> Kiinteistön omistukseen ja hallintaan sekä toisaalta kiinteistötuloihin perustuvien verojen määrääminen ja kerääminen kuului eri viranomaisille, osa valtiolle ja osa kunnalle. Lakimuutoksen valmisteluvaiheessa tuotiin esille myös se, että silloisen järjestelmän osin päällekkäiset verot ja maksut saattoivat rasittaa yksittäisiä kiinteistönomistajia aivan liikaa. Kiinteistöveron uudistamisella pyrittiin siihen, että kiinteistön arvoon perustuvalla yksittäisellä verolla veropohjaa saataisiin laajemmaksi ja kiinteistöveroakaan voitaisiin vyöryttää enemmän niille, jotka hyötyvät yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista.<sup>6</sup>

Kiinteistövero on julkisen hallinnon kannalta erittäin hyödyllinen, koska se on tulonlähteenä varma ja vakaa: Kiinteistöjä ei voi siirtää maasta toiseen, kuten työvoimaa ja pääomia voi. Verovelvollisen on myös hankala välttää kiinteistöveroakaan vilpillisin toimenpitein.<sup>7</sup> Kiinteistöveron tuotto ja kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloista onkin kasvanut jatkuvasti kiinteistöverolain voimaantulosta lukien. Kiinteistöveron tuotto on kiinteistöverolain säätämistä

---

<sup>3</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 467

<sup>4</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 458

<sup>5</sup> *Myrsky Verotus 2010*, s. 151

<sup>6</sup> *HE 50/1992*, kohta 1.1. Tavoitteet

<sup>7</sup> *Määttä Edilex 2018*, s.14

lähtien tähän päivään saakka yli nelinkertaistunut. Esimerkiksi vuoden 2017 kiinteistövero-  
tuotot ovat noin 1,8 miljardia euroa, joka on 7,1 % enemmän kuin edellisellä vuonna.<sup>8</sup> Vero-  
tuoton kasvamiseen on vaikuttanut osaltaan verokohteiden lisääntyminen, mutta etenkin kiin-  
teistöveroprosenttien ajoittainen alarajojen nostaminen ja lisäksi myös kiinteistöjen verotusar-  
vojen muutos ovat aiheuttaneet kiinteistöveron nousevan trendin.<sup>9</sup> Nykyään kiinteistöverotulot  
muodostavat noin 7,5 % kuntien saamista verotuloista.<sup>10</sup> Tästäkin huolimatta Suomessa perit-  
tyjen kiinteistöverojen määrä on suhteellisesti pienempi kuin useimmissa muissa OECD (Or-  
ganisation for Economic Cooperation and Development) maissa.<sup>11</sup> Kiinteistöveroon liittykin  
paljon odotuksia ja kansainväliset järjestöt, kuten OECD ja IMF (International Monetary Fund)  
ovat antaneet suosituksia kiinteistöveron paremmasta hyödyntämisestä julkistaloudessa.<sup>12</sup>

Kiinteistöverotuksen kiristyminen nostaa osaltaan esiin myös kiinteistöverotuksen oikeuden-  
mukaisuuskysymykset. Kiinteistövero on puhtaasti objektivero, joka määrätään verokohteen  
ominaisuuksien perusteella. Kiinteistöverotuksessa ei esimerkiksi oteta huomioon kiinteistön  
omistajan taloudellista tilannetta, kuten tapahtuu tuloverotuksessa. Kiinteistöveron määrän  
nousussa tulee vero enemmän näkyväksi verovelvollisille, mitä korostaa myös erillinen kiin-  
teistöveropäätös ja maksuunpano. Verotusarvoltaan suuren kiinteistön omistavalle pienituloi-  
selle verovelvolliselle kiinteistövero on suuri menoerä. Oikeudenmukaisuuskysymyksiä liittyy  
myös siihen, että kaikki kiinteistöt eivät kuulu kiinteistöverotuksen piiriin. Tämän lisäksi eri-  
laisille verokohteille on kiinteistöverolaissa säädetty erilaiset kiinteistöveroprosentit, jotka voi-  
vat aiheuttaa rajanveto-ongelmia ja epäoikeudenmukaista kohtelua verovelvollisten kesken.  
Maapohjan verotusarvot ovat lisäksi jääneet jälkeen käyvistä hinnoista, mikä ei edesauta tilojen  
ja tonttien hintatasoerojen huomioon ottamista kiinteistöverotuksessa. Rakennusten arvostami-  
sessa alueiden välisiä kustannuseroja ei oteta puolestaan lainkaan huomioon. Tämä ei ole toki  
voimassaolevan lain mukaan tarkoituskaan.

Kiinteistöverotus on hyvin teknisluontoista verotusta. Kiinteistöverotusta sääntelevien lakien  
lisäksi on olemassa lain nojalla annettuja asetuksia ja päätöksiä, joissa säädetään yksityiskoh-  
teisesti kiinteistöverotuksen laskentaperusteista. Verohallinto on antanut myös lukuisia ohjeita

---

<sup>8</sup> Verohallinto 2018, kohta Kiinteistöverotus verovuonna 2017

<sup>9</sup> Peltola 2014, s.15

<sup>10</sup> Verohallinto 2018, kohta Kiinteistöverotus verovuonna 2017

<sup>11</sup> Blöchliger 2015, s. 7

<sup>12</sup> Valtionvarainministeriö 2017, kohta Kiinteistöverotuksen kehittämishankkeen II seminaari



kiinteistöverotukseen liittyen. Kyseisiä ohjeita ei toki ole pidettävä velvoittavina oikeuslähteinä, mutta niistä käy ilmi kattavasti tällä hetkellä sovellettava verotuskäytäntö. Ehkä juuri runsaiden virallislähteiden vuoksi kiinteistöverotuksesta ei ole olemassa runsaasti oikeuskirjallisuutta. Yleisteoksena voidaan mainita Timo Viherkentän Uusi kiinteistövero vuodelta 1993 sekä Timo Räbinän ja Janne Myllymäen Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus vuodelta 2013. Matti Myrsky on julkaissut muutamia artikkeleita kiinteistöverotukseen liittyen oikeudellisissa aikakauskirjoissa. Tuoreimmat tutkimukset kiinteistöverotukseen liittyen on tehty suunnitteilla olevaa arvostamisjärjestelmän uudistamista varten. Risto Peltola ja Yrjänä Haahela ovat tehneet selvityksiä kiinteistöjen käyvän hinnan määrittämisestä ja arvostamisperusteiden kehittämistarpeesta kiinteistöverotuksessa. Taloustieteen puolella Teemu Lyytikäinen on tutkinut muun muassa Suomen kiinteistöverojärjestelmän vaikutusta asuntorakentamiseen. Kiinteistöverotuksen oikeudenmukaisuutta ja hyvän veropolitiikan kriteerejä on pohdittu muun muassa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisussa vuodelta 2013 ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen julkaisussa vuodelta 2009. Kiinteistöveron alkutaipaleella on Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa puolestaan tutkittu muun muassa kiinteistöverojärjestelmiä muualla maailmassa (1999) sekä kiinteistöveropohjan laajentamista maa- ja metsätalouteen (2000).

Verohallinnon tilastotietokannan mukaan suurin osa kiinteistöverotuloista kerätään rakennuksista ja rakennuksista saadusta verokertymästä hieman yli puolet muodostuu asuinrakennusten verosta.<sup>13</sup> Kiinteistöverorasitus on nähdäkseni suhteessa suurempi asuinkiinteistöjen omistajille kuin muunlaisten kiinteistöjen omistajille, koska yksityishenkilö ei voi vähentää kiinteistöveroä tuloverotuksessaan. Toki mikäli kyseessä on esimerkiksi vuokrattu omakotitalo, voi kiinteistöveron vähentää pääomatuloista. Liiketoiminnan osalta ovat muun muassa yrityksen omistamasta tehdasrakennuksesta tai maa- ja metsätalouden tuotantorakennuksesta määrättävät kiinteistöverot tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita, vähennyskelpoisia menoja. (Tuloverolaki, 30.12.1992/1535, TVL, 31.1 §) Näin ollen keskityn tässä tutkielmassa tarkastelemaan ainoastaan asuinkiinteistöjen kiinteistöverotusta. Tämä kattaa vakituiset asuinrakennukset, vapaa-ajan rakennukset, asuinkiinteistöjen maapohjan sekä rakentamattomat asuinrakennukset.

---

<sup>13</sup> *Verohallinto* 2018, kohta Verohallinnon tilastotietokanta: Käyttötarkoituksen mukaiset laskennalliset kiinteistöverot

nuspaikat. Asuinrakennusmaan määrittelemiseksi tulee tarkasteltavaksi myös verosta vapautettu maapohja. Tutkielmassa tarkastellaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyviä tulkintaongelmia verovelvollisuuden, veropohjan ja kiinteistöjen arvostamisen osalta. Näistä näkökulmista pohditaan myös kiinteistöverotuksen oikeudenmukaisuutta ja muutostarpeita.

Suomen kiinteistöverojärjestelmän tarkastelun ja oikeudenmukaisuusnäkökohtien esille tuomisen lisäksi tutkielmassa tutustutaan myös muiden maiden kiinteistöverojärjestelmiin. Tarkoituksena on löytää hyviä verotuskäytänteitä, joista voisi olla hyötyä myös Suomen kiinteistöverotuksessa. Kansainvälisessä vertailussa on kuitenkin syytä olla tekemättä pitkälle meneviä johtopäätöksiä ainakaan kiinteistöverojärjestelmän kehittämistä ajatellen, koska eri maiden kansantaloudet ja verotusjärjestelmät voivat poiketa suurestikin toisistaan. Esimerkiksi muut kiinteistöihin kohdistuvat verot, kuten luovutusvoittovero, varainsiirtovero ja perintö- ja lahjaverot ja niiden keskinäinen painotus voivat vaikuttaa kiinteistöveron tasoon vertailumaissa. Lisäksi joissain maissa kiinteistövero ei ole puhtaasti objektivero vaan se on enemmänkin kunnallisveron tyyppinen. Myös kiinteistöveron merkitys veronsaajalle vaihtelee eri maiden välillä. Näiden kaikkien elementtien huomioon ottaminen tutkielmassa ei tule kysymykseen. Tästä huolimatta kansainvälisen vertailun avulla pyrin saamaan viitteitä siitä, miten eri tavoin kiinteistöverotus voidaan toteuttaa.

Suomalaisessa tutkimuksessa tyypillisesti kansainväliseen vertailuun kohdemaaksi on otettu Ruotsi. Ruotsi on kuitenkin luopunut valtiollisesta kiinteistöverosta vuonna 2008 ja korvannut sen kunnallisella kiinteistömaksulla. Kiinteistömaksua maksetaan kiinteistöistä, joilla sijaitsee asuinrakennus. Uudet asuinrakennukset on kuitenkin vapautettu verosta tai kiinteistömaksua on alennettu portaittain riippuen rakennuksen rakennusvuodesta. Kiinteistömaksu on määritelty niin, että jokaisesta rakennustyyppiltään samanlaisesta rakennuksesta/huoneistosta maksu on tietty vakioitu rahamääräinen summa. Kuitenkin jos esimerkiksi pientalosta määrättävä vero on vakioitua summaa pienempi laskettuna 0,75 %:lla rakennuksen ja maapohjan yhteenlasketusta verotusarvosta, määrätään vero pienemmän summan mukaisena. Vuokrattuna oleville kohteille on säädetty oma enimmäisveromäärä ja veroprosentti. Huojennuksia ei varsinaisesti käytetä, mutta eläkeläisille voidaan määrätä kiinteistömaksua korkeintaan 4 prosenttia heidän tulojensa määrästä. Arvostaminen tapahtuu verohallinnon toimesta kolmen vuoden välein ja perustuu kauppahintojen avulla luotuihin hinta-alueisiin. Ruotsissa arvostamisjärjestelmää käytetään

kiinteistömaksun lisäksi esimerkiksi varainsiirtoverotuksessa, lahjaverotuksessa, vakuutuskorvausten laskemisessa ja kiinteistön markkinahinnan arvioinnissa. Kiinteistömaksun tuotot ovat huomattavasti alhaisemmat kuin aiemmin käytössä olleen kiinteistöveron.<sup>14</sup> Koska kiinteistöveron merkitys ja kehitys Ruotsissa on erisuuntaista kuin Suomessa ja koska kiinteistömaksun sitominen kiinteistön arvoon on kyseenalaistettu, ei Ruotsin kiinteistöverojärjestelmään tutkielmassa kuitenkaan syvennyttä tarkemmin.

Tutkielmassa tutustutaan Suomen kiinteistöverojärjestelmän lisäksi tarkemmin kolmen maan kiinteistöverotukseen. Vertailumaiksi olen valinnut Tanskan, Saksan ja Alankomaat. Maiden valintaan on vaikuttanut muun muassa se, että OECD:n tilastojen mukaan omaisuuden verotuksen taso on näissä maissa likimain samaa luokkaa, maiden oikeusjärjestykset perustuvat romaanis-germaaniseen traditioon ja niiden kiinteistöverojärjestelmät perustuvat kokonaan tai ainakin pääosin objektiverotukseen. Myös lähdeaineiston saatavuus on vaikuttanut vertailumaiden valintaan. Vertailumaiden osalta tietolähteinä ovat lähinnä paikallisen verohallinnon ja erilaisten sidosryhmien verkkosivut sekä kiinteistöveroaiheinen kirjallisuus.

Tutkielmani tutkimuskysymykset ovat:

Mitä oikeudenmukaisuusongelmia liittyy asuinkiinteistöjen kiinteistöverotukseen?

Miten asuinkiinteistöjä verotetaan Tanskassa, Saksassa ja Alankomaissa?

Mitkä ovat asuinkiinteistöjen kiinteistöverotuksen muutostarpeet?

---

<sup>14</sup> *Skatteverket 2018*, kohta Fastighetsavgift och fastighetsskatt

## 2. KIINTEISTÖVEROTUS SUOMESSA

### 2.1 Verovelvollisuus

#### 2.1.1 Yleistä verovelvollisuudesta

Kiinteistön omistajan tai omistajan veroisen haltijan tulee suorittaa kiinteistövero kiinteistön sijaintikunnalle vuosittain (KiVL 1 §, 5 §). Mikäli yksi henkilö omistaa kiinteistöjä useammassa kunnassa, on hänen siis suoritettava kiinteistövero erikseen jokaiselle kunnalle. Kiinteistöverolain mukaan kiinteistön omistajan katsotaan olevan se, joka omistaa kiinteistön kalenterivuoden alkaessa (KiVL 5.1 §). Asuinkiinteistöjen osalta verovelvollisia voivat olla luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien lisäksi myös oikeushenkilöt, kuten asunto-osakeyhtiöt. Kiinteistö voidaan hankkia myös perustettavan yhtiön lukuun, jolloin verovelvollisuus siirtyy yhtiölle sen jälkeen, kun yhtiö on perustettu ja merkitty kaupparekisteriin ja se on ottanut vastattavakseen kiinteistökaupasta. Tätä ennen verovelvollisia ovat yhteisvastuullisesti ne, jotka ovat kiinteistön hankkineet. (KiVL 10 §) Mikäli maapohja ja rakennus ovat eri henkilöiden omistuksessa, on maapohjan omistaja verovelvollinen maapohjan osalta ja rakennuksen omistaja rakennuksen osalta. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun maapohjan omistaja on vuokrannut maa-alueen, jolle vuokralainen on rakennuksen tai rakennelman rakentanut. Merkitystä ei ole sillä, onko vuokraoikeus niin sanottu kirjaamisvelvollisuuden alainen vuokraoikeus, eli kiinnityskelpoinen vuokraoikeus, vai jokin muu vuokraoikeus.<sup>15</sup>

Mikäli kiinteistö omistetaan määräosin, esimerkiksi ½ osuuksin, määrätään kiinteistövero kiinteistön omistusosuuksien suhteessa.<sup>16</sup> Mikäli kiinteistö on jaettu osiin halkomisella maanmittaustoimituksessa, määrätään verovelvollisuus uusien tilojen kiinteistörekisteriin merkitsemisen ajankohdasta. Mikäli toimitus on rekisteröity esimerkiksi helmikuussa, on kyseisen vuoden kiinteistöverosta vastuussa vielä määräosien omistajat.<sup>17</sup> Koska kiinteistöverovelvollisuus on yleinen, kiinteistöverovelvollisia ovat myös ne, joiden ei tuloveroa tarvitse maksaa. Näin ollen verovelvollisia ovat myös muun muassa valtio, valtion ja kuntien laitokset, seurakunnat, yleishyödylliset yhdistykset ja säätiöt. Myös rajoitetusti verovelvolliselle määrätään kiinteistövero

---

<sup>15</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 445

<sup>16</sup> Myrsky Verotus 2010, s. 153

<sup>17</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 450

kiinteistöverolain mukaisesti.<sup>18</sup> Kiinteistövero määrätään sille, jolla on kiinteistön yksityisoikeudellinen omistus vuoden ensimmäisenä päivänä.<sup>19</sup>

### *2.1.2 Omistajuuden siirtyminen vastikkeellisissa saannoissa*

Kiinteistöverovelvollisen määrittäminen on yksinkertaista, mikäli saantokirjaan on merkitty sekä omistusoikeuden että hallintaoikeuden siirtyvän samana ajankohtana. Mikäli esimerkiksi kauppa tehdään vuoden lopussa mutta omistus- ja hallintaoikeus siirtyvät vuoden ensimmäisenä päivänä, on ostaja kiinteistöverovelvollinen kiinteistökauppaa seuraavalta vuodelta.<sup>20</sup> Tulkin- taongelmia omistajuudesta on kuitenkin syntynyt omistajanvaihdostilanteissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2011:67 oli kysymys siitä, oliko ostajaa pidettävä kiinteistövero- velvollisena kaupan tekemisestä lähtien, kun kauppakirjassa hallintaoikeus oli siirtynyt osta- jalle heti, mutta omistusoikeus vasta kun myyjänä ollut kaupunki oli lainvoimaisella päätöksel- lään hyväksynyt kaupan ja ostaja suorittanut kauppahinnan myyjälle seuraavan vuoden puo- lella.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että ostaja oli velvollinen suorittamaan kiinteistö- veron kaupan tekemistä seuraavalta vuodelta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kiinteistöve- rolaissa tai hallituksen esityksessä (HE 50/1992 vp) ei omistajuutta ole tarkasti määritelty. Hal- lituksen esityksessä mainitaan vain kiinteistön yksityisoikeudellinen omistaja verovelvollisuu- den kriteerinä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan esineoikeudessa ostajaa on pidetty kiin- teistön omistajahaltijana sen jälkeen, kun kauppakirja on allekirjoitettu ja hallintaoikeus on siir- tynyt. KHO:n mukaan tätä tulkintaa oli pidettävä kiinteistöveron maksuvelvollisuuden kannalta parhaana tulkintana. Lisäksi ratkaisua perusteltiin sillä, että kiinteistöstä hyötyjällä on velvolli- suus osallistua kiinteistöveron kautta yhdyskuntarakennemenoihin. Korkein hallinto-oikeus viittasi myös maakaaren (MK, 540/1995) 2:15.1 §:ään, jonka mukaan myyjä on vastuussa kiin- teistön julkisoikeudellisista saamisista, jotka kohdistuvat aikaan ennen kaupan tekemistä. Rat- kaisun perusteella voidaan siis todeta, että jos kaupassa on sovittu ehdollisesta omistusoikeuden

---

<sup>18</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 4.1 Yleistä

<sup>19</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 445

<sup>20</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 447

siirtymisestä, mutta hallinta siirtyy ostajalle tätä aiemmin, on ostaja kiinteistöverovelvollinen hallinnan siirtymisestä lähtien.

Edellä kuvattu ratkaisu on hyvin mielenkiintoinen ja tapaus aiheutti erimielisyyttä myös hallintoneuvosten keskuudessa. Kaksi hallintoneuvosta olivat sitä mieltä, että ostajan maksuunpantu kiinteistövero kaupan tekemistä seuraavalta vuodelta olisi pitänyt poistaa. Enemmistön perusteluissa oli mielestäni muutama huomion kiinnittävä seikka. Ensinnäkin maakaaren 2:15.1 §:än käyttäminen perusteluna on ongelmallista. Esitöiden mukaan kiinteistöstä meneviä maksuja, joista myyjä vastaa kaupan tekemistä edeltävältä ajalta, ovat lain nojalla perittävät taikka ilman erillistä sitoumusta omistajan vastuulla olevat maksut. Hallituksen esityksen mukaan ostaja vastaa julkisoikeudellisen maksun suorittamisesta kaupan jälkeen, vaikka myyjä olisi pidättänyt hallintaoikeuden tai omistusoikeuden itsellään. Hallituksen esityksessä ei suoranaisesti mainita kiinteistövero säännöksen tarkoittamaksi julkisoikeudelliseksi maksuksi tai saamiseksi, vaan esimerkkinä on annettu muun muassa jätevesimaksu ja maanmittaustoimitusmaksu.<sup>21</sup> Vaikka kiinteistövero voitaisiin periaatteessa lukea säännöksen tarkoittamaksi julkisoikeudelliseksi saamiseksi, ei se logiikaltaan istu säännöksen piiriin. Säännöksen tarkoittamat julkisoikeudelliset maksut vaikuttavat olevan enemmänkin käytön perusteella tai omistajan vaikutuspiirissä olevien toimenpiteiden perusteella määrättäviä maksuja. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan säännöksessä on kysymys ainoastaan myyjän ja ostajan keskinäisestä vastuusta maksujen suorittamisesta. Pakkotoimin tehdystä perinnästä on säädetty erikseen.<sup>22</sup>

Korkein hallinto-oikeus on myös todennut, että kauppakirjaan sisältyvä lykkäävä ehto tarkoittaa sitä, että lainhuudatusvelvollisuuden määräaika alkaa tavallisesti kulua vasta sitten, kun ehdot ovat täyttyneet ja saanto tullut lainvoimaiseksi. KHO on käyttänyt tätä ratkaisunsa yhtenä perustelunaan todetessaan että ”*Kiinteistöverovelvollisuuden määräytyminen kaikissa omistajanvaihdoksissa lainhuudatusvelvollisuuden alkamista vastaavalla tavalla voisi johtaa siihen, että verovelvollisuus poikkeaisi vuosienkin ajan kiinteistöön liittyvistä taloudellisista oikeuksista.*” Korkeimman hallinto-oikeuden kanta ei kuitenkaan pidä mielestäni paikkaansa. Maakaaren mukaan lainhuudatusvelvollisuus alkaa kuuden kuukauden kuluessa saantokirjan tekemisestä

---

<sup>21</sup> HE 120/1194, s. 49

<sup>22</sup> HE 120/1194, s. 49

(MK 11:1.2 §). Mikäli saanto perustuu viranomaisen päätökseen, alkaa lainhuudatusaika kuitenkin vasta päätöksen lainvoimaisuudesta (MK 11:3.1 §). Kirjaamisviranomaisen käytössä olevan kirjaamismenettelyn käsikirjan mukaan saanto ei perustu maakaaren tarkoittamalla tavalla viranomaisen päätökseen silloin, kun kunta tai valtio on myynyt kiinteistön, vaikkakin toimivaltaisen elimen lainvoimainen päätös tarvitaan luovutukseen. Lainhuutoa tulee siis hakea normaalisti 6 kuukauden sisällä saantokirjan allekirjoittamisesta. Lainhuudatusaikaa ei siirrä mikään muukaan lykkäävä tai purkava ehto, vaan lainhuutohakemus jätetään lepäämään siihen saakka, kunnes saanto on lopullinen.<sup>23</sup> Kyseessä olevassa tapauksessa lainhuuto olisi pitänyt hylätä, jos lainvoimaista kunnan päätöstä ei olisi esitetty. Tämän voisi katsoa puoltavan enemmänkin sitä näkökantaa, että omistajuutta ei vielä kaupan tekemisen hetkellä voida katsoa syntyneen. Toisaalta, jos kiinteistöverovelvollisuus määräytyisi lainhuudatusvelvollisuuden alkamisesta, niin tämä tarkoittaisi nimenomaan sitä, että ostaja olisi verovelvollinen, vaikka omistajuutta ei vielä olisikaan lainhuutokelpoisuuden kannalta olemassa. Joka tapauksessa KHO:n ratkaisussa on nähtävillä reaalista argumentointia. Kun kuitenkin kiinteistöverolain sanamuodon mukaan kiinteistöverovelvollinen on kiinteistön *omistaja* vuoden alussa, lienee verovelvollisuuden kytkeminen vastikkeellisissa saannoissa kiinteistön hallintaan katsottu käytännön kannalta parhaaksi ratkaisuksi, vaikkakaan ei kenties lain sanamuodon tai tarkoituksen mukaiseksi ratkaisuksi. Tähän seikkaan palataan vielä tuonnempana.

Verovelvollisuuden osalta täytyy ottaa huomioon, että viime kädessä rajanveto ostajan ja myyjän verovelvollisuuden välillä ei ole niin merkityksellinen. Verovastuusta on nimittäin säädetty erikseen kiinteistöverolain 36.2 §:ssä (30.12.1992/1589). Säännöksen mukaan myös kiinteistön uusi omistaja ja omistajan veroinen haltija vastaavat kyseisenä vuonna maksuunpannusta ja suorittamatta olevasta kiinteistöverosta, mikäli kiinteistön omistusoikeus on kalenterivuoden aikana siirtynyt toiselle sopimukseen perustuen. Tämä lain säännös on peruja saatavien etuoikeusjärjestykseen liittyvän lainsäädännön uudistamisesta, jossa kiinteistöveron etuoikeus poistettiin. Lakivaliokunnan ehdotuksen mukaan kiinteistöverokertymän turvaamiseksi oli kiinteistöverolakia muutettava niin, että kiinteistövero voidaan periä myös silloin, kun kiinteistön omistajuus muuttuu kalenterivuoden aikana.<sup>24</sup> Jos kauppoja on tehty useampia saman vuoden

---

<sup>23</sup> *Maanmittauslaitos* 2017, s. 49-51, ks. KHO 20.11.2000/2991

<sup>24</sup> *LaVM 13/1992*, kohta Yksityiskohtaiset huomautukset: 12. Laki kiinteistöveron muuttamisesta

aikana, vastaavat kaikki ostajat kaupantekovuoden verosta.<sup>25</sup> Lainkohdassa puhutaan sopimukseen perustuvasta omistusoikeuden siirtymisestä. Käsitökseni mukaan myös lahjasaannot tulisivat siis olla säännöksen piirissä. Näin ollen edellä kuvatun oikeustapauksen kannalta, vaikka ostajaa ei olisi katsottu omistajaksi kuin vasta omistusoikeuden siirtymisen jälkeen kauppaa seuraavana vuonna, olisi hän silti ollut vastuussa kyseisen vuoden kiinteistöverosta, mikäli myyjä ei veroa ulosottoiminkaan olisi maksanut.

### *2.1.3 Omistajan veroinen haltija*

Kiinteistöverolaissa omistajaan kohdistuvia säännöksiä sovelletaan myös omistajan veroiseen haltijaan (KiVL 5.3 §). Omistajan veroisella haltijalla tarkoitetaan sellaista henkilöä, jolla on pysyvä hallintaoikeus kiinteistöön (5.2 § k.1). Tällä säännöksellä ei ole kuitenkaan nykypäivänä kovin suurta merkitystä, koska sitä sovelletaan vain historiallisiin omistussuhteisiin, kuten kaupunkien perustamisasiakirjoissa myönnettyihin oikeuksiin tehtaiden perustamiseen.<sup>26</sup> Omistajan veroisena haltijana pidetään myös sellaista henkilöä, jolla on vastikkeeton hallintaoikeus kiinteistöön esimerkiksi tilanteessa, jossa leski saa pitää jakamattomana hallinnassaan puolisoiden yhteisenä kotina käytetyn asunnon (KiVL 5.2 §, 22.12.2005/1152 ja perintökaari, PK 5.2.1965/40, 3:1a.2 §, 25.2.1983/209). Vastikkeeton hallintaoikeus on voinut syntyä myös testamentin perusteella, joten omistajan veroisena haltijana pidetään myös sellaista henkilöä, joka hallintaoikeustestamentin nojalla hallitsee pesään kuuluvaa kiinteistöä (KiVL 5.2 § k.2).<sup>27</sup> Omistajan veroinen haltija on voinut saada hallintaoikeuden myös muun sellaisen perusteen nojalla, jonka voimassaolo ei perustu kiinteistön nykyisen tai aiemman omistajan tekemään sopimukseen (KiVL 5.2 § k.2). Esimerkiksi Hämeen lääninoikeuden ratkaisussa 27.9.995 t. 834/2 omistajan veroiseksi haltijaksi katsottiin avioeron yhteydessä puolisonsa puoliosuuden hallintaansa saanut henkilö, vaikka puoliosuuden menettänyt henkilö ei ollut esittänyt luovutusasiakirjaa, jolla kiinteistön määräosan omistus olisi häneltä siirtynyt pois. Alioikeus oli avioerosasian yhteydessä velvoittanut hänet hädän uhalla muuttamaan pois kiinteistöltä ja jättämään

---

<sup>25</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 453

<sup>26</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 450

<sup>27</sup> Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018, kohta 4.4 Omistajan veroinen haltija



sen puolison hallintaan. Lääninoikeus totesi, että puoliso oli saanut hallintaoikeuden kiinteistöön sellaisen perusteen nojalla, jonka voimassaolo ei perustu sopimukseen. Puoliso oli siis varsinaisesti omistanut toisen puolen kiinteistöstä ja ollut toisen puolen osalta omistajan veroinen haltija.

Kiinteistöveron soveltamisohjeen mukaan omistajan veroisena haltijana, ja näin ollen verovelvollisena, pidetään henkilöä, joka on lahjoittanut kiinteistön jollekulle, mutta pidättänyt hallintaoikeuden itsellään. Tilanne voi olla myös sellainen, että henkilö A on lahjoittanut kiinteistön omistusoikeuden henkilölle B ja hallintaoikeuden henkilölle C. Kiinteistöverovelvollinen on tällöin C.<sup>28</sup> Tällaisen verotuskäytännön voitaisiin jopa katsoa olevan kiinteistöverolain 5.2 §:n kohdan 2 vastainen. Säännöksessä sanotaan, että omistajan veroinen haltija on henkilö, jolla on kalenterivuoden alkaessa *vastikkeeton* hallintaoikeus kiinteistöön ”.....sellaisen perusteen nojalla, jonka voimassaolo ei perustu kiinteistön omistajan tai aikaisemman omistajan tekemään sopimukseen.” Maakaaren mukaan kiinteistön lahjakirja on tehtävä kirjallisesti ja lahjansaajan ja lahjanantajan on se allekirjoitettava ja kaupanvahvistajan vahvistettava. Myös sähköisessä kiinteistönvaihdamman palvelussa tehtynä lahjakirja tulee olla sekä lahjansaajan että lahjanantajan hyväksymä (4:2.1 §, 2:1 §, 4.2.2011/96). Kiinteistön lahja perustuu siis osapuolten tekemään sopimukseen, joten kiinteistöverovelvollinen voisi näissä tapauksissa lain sanamuodon mukaan olla kiinteistön omistaja, ei omistajan veroinen haltija. Tätä verotuskäytäntöä voi toki perustella sillä, että veroa tulisi maksaa sen, joka todellisuudessa hallinnoi ja hyötyy kiinteistöstä. Toisaalta tilanne on toinen silloin, jos myyjä pidättää itsellään kaupan tai muun vastikkeellisen saannon yhteydessä hallintaoikeuden kiinteistöön. Kiinteistövero määrätään tässä tapauksessa kuitenkin ostajalle kokonaisuudessaan, ei kiinteistön haltijalle.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 4.4 Omistajan veroinen haltija

<sup>29</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 452

## 2.2 Asuinrakennuspaikat verokohteena

### 2.2.1 Rakennusmaan ja maatilän käsitteet

Rakennusmaan käsitettä ei ole määritelty kiinteistöverolaissa. Kiinteistöverolain systematiikka on sellainen, että lähtökohtaisesti kaikki maa-alueet kuuluvat kiinteistöveron piiriin ja ovat rakennusmaata. Poikkeukset tästä pääsäännöstä on lueteltu tyhjentävästi. Kiinteistöverolain 3.1 § kohdan 1 mukaan kiinteistöverosta vapautettuja ovat maatilaan kuuluvat maa- ja metsätalous-alueet. Kiinteistöverolaissa ei ole määritelty metsän tai maatalousmaan käsitteitä, mutta oikeuskirjallisuudessa ja verohallinnon ohjeistuksessa on todettu, että määritelmät ovat samat kuin varojen arvostamisesta verotuksessa annetussa laissa (Arvostamislaki, ArvL, 22.12.2005/114). Metsämaalla tarkoitetaan puun kasvattamiseen tarkoitettua tai siihen käytettyä maata, jolla kasvupaikalle sopivan täystiheän puuston keskimääräinen kasvu on korkeimpaan keskimääräiseen tuotokseen johtavana kiertoaikana vähintään 1 kuutiometri hehtaaria kohti kuorellista runkopuuta vuodessa. Jos metsä ei tuota puuta keskimäärin minimissään 1 m<sup>3</sup>/ha/vuosi, ei sitä pidetä metsämaana vaan joutomaana. (ArvL 7.2 §, 10.11.2006/966) Joutomaasta ei tarvitse maksaa kiinteistövero, koska sille ei määritellä arvoa.<sup>30</sup> Kiinteistövero ei tarvitse yleensä maksaa myöskään esimerkiksi yksityisteistä. Yksityistien tialueeseen katsotaan kuuluvan todellisen maankäytön alueet, kuten esimerkiksi ajorata, pientareet, sivuojat sekä metsämaahan rajoittuvan tien sivuojan ulkoreunasta mitatut 0,5 metrin levyiset reunavyöhykkeet. Jos kuitenkin yksityistie kulkee rakennusmaan halki, katsotaan sen kuuluvan rakennusmaahan, jolloin siitä tulee maksaa kiinteistövero.<sup>31</sup> Maatalousmaaksi katsotaan puolestaan pysyvästi maatalouskäytössä oleva pelto, puutarha sekä luonnonniitty ja luonnonlaidun (ArvL 20.1 §, 10.11.2006/966). Kotitarvepuutarha katsotaan kuitenkin rakennusmaaksi.<sup>32</sup> Maa-alue ei ole enää pysyväisluonteisesti maatalouskäytössä, mikäli alue otetaan muuhun käyttöön tai se on ollut käyttämättömänä kymmenen vuoden ajan (ArvL 20.2 §, 10.11.2006/966).

Vain sellaisesta metsästä ja maatalousmaasta ei tarvitse maksaa veroa, jonka katsotaan sijaitsevan maatilalla.<sup>33</sup> Maatilan käsite on määritelty maatilatalouden tuloverolaissa (MaatVL, 543/1967), jonka mukaan maatila on itsenäinen taloudellinen yksikkö, jolla harjoitetaan maa-

<sup>30</sup> HE 50/1992, kohta 1. Lakiehdotusten perustelut: 1.1 Kiinteistöverolaki, 1 luku. Veron kohde ja veronsaaja

<sup>31</sup> Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018, kohta 3.1.4 Muun maatilatalouden maan käsittely

<sup>32</sup> Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018, kohta 3.1.2 Metsä ja maatalousmaa

<sup>33</sup> Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018, kohta 3.1.1 Maatila

tai metsätaloutta (MaatVL 2.2 §). Verotuskäytännössä alle 2 hehtaarin tiloja ei ole pidetty maatilana. Mikäli alle kahden hehtaarin kiinteistö kuuluu kuitenkin isompaan maatilana pidettävään kokonaisuuteen, voidaan kiinteistö luokitella maatilaksi.<sup>34</sup> Tällainen tilanne on oletettavasti silloin, kun esimerkiksi pienen peltokiinteistön lähetyvillä on toinen omalla kiinteistötunnuksellaan oleva peltoalue ja näissä molemmissa viljellään viljakasveja. Pinta-ala ei kuitenkaan yksinään ratkaise asiaa, vaan tilannetta tulee tarkastella tapauskohtaisesti. Alueella tulee todellisuudessa harjoittaa maataloutta taikka metsätaloutta. Kiinteistövero tulee siis suorittaa esimerkiksi 15 hehtaarin suuruudesta metsäalueesta, joka on virkistyskäytössä. Alle kahden hehtaarin osalta verohallinnon ohjeistuksessa puolestaan vedotaan siihen, että pienellä pinta-alalla ei yleensä voida harjoittaa maa- tai metsätaloutta niin suuressa määrin, että se voitaisiin katsoa tehdyn vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa.<sup>35</sup>

Maatilojen ja rakennusmaan välisestä rajanvedosta on olemassa muutama korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Esimerkiksi tapauksessa KHO 1996-B-552 verovelvollinen vaati määrätyn kiinteistöveron poistamista vierekkäin sijaitsevista, yhteensä reilun hehtaarin kokoisista tiloistaan. Tilat oli jakotoimituksessa luokiteltu metsämaaksi, mutta ne sijaittivat järven rannalla loma-asutukseen käytetyllä alueella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kiinteistöverosta vapaana metsänä pidetään sellaista aluetta, josta on tarkoitus saada metsätalouden tuloa puun kasvattamisesta. Kyseessä olevat tilat eivät täyttäneet tätä edellytystä. KHO otti ratkaisussa huomioon myös tilojen pienen koon, mikä oli verotuskäytännössäkin katsottu esteeksi verotto-muudelle. Verosta vapaana metsänä ei pidetty myöskään ratkaisussa KHO 1997:21 vapaa-ajan kiinteistössä sijaitsevaa alle 2 hehtaarin metsämaata. Kiinteistön omistajien mukaan tiealueeksi määritellystä osasta suurin osa oli todellisuudessa metsämaata, vaikkakin tämä alue oli luonnollisesti vähäpuisempaa kuin muu metsämaa. Metsää oli heidän mukaansa yhteensä 2,15 hehtaaria. Omistajien mukaan metsämaata oli noin 30 vuoden ajan hoidettu metsälakien mukaisesti, puustoa hakattu ammattitaitoisesti ja metsää hoidettu säännöllisesti. Vastapuolena korkeimmassa hallinto-oikeudessa toiminut kunnanhallitus katsoi puolestaan, että varsinaiseksi metsämaaksi luokiteltua 1,6 hehtaarin aluetta ei voida katsoa itsenäiseksi taloudelliseksi yksiköksi, jolla voisi harjoittaa metsätaloutta. Kiinteistöllä oli lisäksi vapaa-ajan asunto ja ran-

---

<sup>34</sup> *Myrsky* Verotus 2010, s. 156

<sup>35</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 3.1.1 Maatila

tayleiskaavaluonnoksessa oli myös toinen rakennuspaikka kiinteistölle merkitty. Kunnanhallitus oli sitä mieltä, että tilan sijainti ei antanut edellytyksiä metsätalouden harjoittamiseen, sillä metsäalueiden rajoittuessa rantaan tulee hakkuut tehdä hyvin varoen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei osaakaan tilasta voinut pitää metsämaana. Perusteena tälle oli se, että tilaa tosiasias-  
assa käytettiin vapaa-ajankiinteistönä eikä se sijaintinsa ja muotonsa puolesta soveltunut met-  
sätalouden harjoittamiseen. Myös ratkaisussa KHO 23.9.1997 t. 2333 (ATK) katsottiin, että  
vaikka kiinteistöllä olikin esitetty olevan puustoa ja tontin osuuden ylittävä pinta-ala oli yli 3  
hehtaaria, ei kiinteistöä ollut pidettävä maatilana huomioon ottaen kiinteistön sijainti, maapoh-  
jan laatu sekä puuttuva selvitys metsätalouden harjoittamisesta.

Edellä esitettyjen oikeustapausten valossa metsämaan verovapautta harkitessa tulee ottaa huo-  
mioon ainakin metsämaan todellinen käyttö ja metsätaloudellisen käyttötarkoituksen osoitta-  
minen sekä kiinteistön sijainti, muoto ja koko. Kiinteistöjen monimuotoisuuden vuoksi niiden  
kuuluminen kiinteistöverotuksen piiriin täytyy aina harkita tapauskohtaisesti viimeistään vero-  
valitustilanteessa. Kiinteistöverolaissa taikka lain esitöissä ei ole mainintaa edellä kuvatuista  
edellytyksistä, kuten vakaasta tulonhankkimistarkoituksesta taikka vähimmäispinta-alasta.  
Maatilan ja maa- ja metsätalousmaan käsitteiden tulkinta onkin peruja varallisuusverotuksessa  
ja tuloverotuksessa näille käsitteille annetuista merkityksistä. Systematiikan kannalta on kat-  
sottu järkeväksi soveltaa käsitteitä eri verolaeissa samalla tavalla. Tosin esimerkiksi kiinteistö-  
verolain soveltamisen alkuaikoina verohallinnon ohjeissa maatilaksi katsottiin yleensä vähin-  
tään hehtaarin suuruiset kiinteistöt eikä vähintään kahden hehtaarin kokoiset kiinteistöt.<sup>36</sup> Ve-  
rotuskäytäntö on siis hieman tiukentunut, mikä voi puolestaan johtua vuosien saatossa kasva-  
neista tilakoista. Joka tapauksessa nykyinen verotuskäytäntö on hieman ristiriidassa kiinteistö-  
verotuksen objektiluonteen kanssa ainakin vakaan tulonhankkimistarkoituksen näkökulmasta.  
Tämän perusteella periaatteessa sellaistaakin suurikokoistakin metsäkiinteistöä tulisi kiinteistö-  
verottaa, mikäli sen omistaja ei hoida metsää tai myy sieltä puuta vaikkapa koko elinaikanaan.  
Kiinteistöverotus olisi siis riippuvaista siitä, miten kiinteistön omistaja toimii. Massaverotuk-  
sessa ei liene mahdollisuutta edes tutkia vakaata tulonhankkimistarkoitusta jokaisen kiinteistön  
osalta, joten pinta-alaperusteisuus lienee kuitenkin lähtökohtana veroa määrättäessä.

---

<sup>36</sup> *Viherkenttä* 1993, s.32,35

### 2.2.2 Rakennusmaan erottaminen maatilasta

Edellä on kuvattu tilanteita, joissa kiinteistön ei katsota olevan maatala, jolloin siitä tulee maksaa kiinteistövero. Vaikka kiinteistöä pidettäisiin maatilana, tulee kiinteistövero kuitenkin maksettavaksi rakennusten alla olevista maapohjista sekä rakennuspaikoista.<sup>37</sup> Rakennuksen pohjan lisäksi rakennusmaahan katsotaan kuuluvan muun muassa rakennuksen ympäristössä oleva piha-alue sekä pysäköintialueet.<sup>38</sup> Arvostamislain 29.1 §:n mukaan kiinteistöveron piirissä on maatalaan kuuluva rakennusmaa-alue, jolle on vahvistettu asemakaava. Tällainen rakennusmaa-alue on siis kiinteistöveron alainen, vaikka se olisi maatalouskäytössä tai alueella kasvaisi metsää. Alue luetaan rakennusmaaksi heti sen jälkeen, kun asemakaava on vahvistettu.<sup>39</sup> Asemakaavan ulkopuolella oleva rakennusmaa tulee kiinteistöverotuksen piiriin arvostamislain 29.2 §:n mukaan kuitenkin vasta sitten, kun kiinteistöllä olevien rakennuspaikkojen myynti aloitetaan. Tällaisia alueita voivat olla esimerkiksi ranta-asemakaavassa tai yleiskaavassa rakennusmaaksi varatut alueet. Huomioitavaa on se, että kun ensimmäinen rakennuspaikka on myyty, niin siirtyvät kaikki alueen rakennuspaikat kiinteistöverotettaviksi kohteiksi.<sup>40</sup>

Kyseistä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta jyrkkärajaisesti niin, että kaikkien myyjän omistamien tilojen rakennuspaikat siirtyisivät ensimmäisen myynnin jälkeen automaattisesti kiinteistöveropohjaan. Tämä on todettu ratkaisussa KHO 9.5.2007 t. 1220. Rakennuspaikan myyjällä oli hänen omistamalleen toiselle tilalle osoitettu rantaosayleiskaavassa rantarakennusoikeutta. Tämän toisen tilan rakennuspaikat sijaitsivat useamman kilometrin päässä myydystä määräalasta ja sijoituivat eri järvien rannoille. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun, jossa kiinteistövero ei määrätty näille muille rakennuspaikoille. Hallinto-oikeuden mukaan asiassa oli annettava painoarvoa sille, muodostavatko rakennuspaikat rakentamiseen tarkoitettuja kokonaisuuksia, sijaitsevatko rakennuspaikat samalla vai eri tiloilla sekä millainen on rakennuspaikkojen etäisyys toisistaan. Tämän lisäksi verohallinnon soveltamisohjeen mu-

---

<sup>37</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 3.1.1 Maatala

<sup>38</sup> *Viherkenttä 1993*, s.38

<sup>39</sup> *Isotalo YJ 2014*, s. 43

<sup>40</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 463

kaan verotuksessa otetaan huomioon kaavoitustoimet. Mikäli kaavaa laajennetaan, tulee uudessa kaavassa määritelty rakennuspaikkavarasto kiinteistöveron alaiseksi silloin, kun ensimmäinen rakennuspaikka uuden kaavan alueelta myydään.<sup>41</sup>

Asemakaavan ulkopuolisia rakennuspaikkoja ei kuitenkaan tarvitse aina myydä, jotta kiinteistöverovelvollisuus lankeaisi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1993-B-530 mukaisesti rantakaavaan kuuluvista, vuokralle annetuista rakentamattomista rakennuspaikoista tuli suorittaa kiinteistövero, jos ne on annettu vuokralle muuhun käyttöön kuin maa- tai metsätaloukseen. Tämä ei kuitenkaan aiheuta kaikkien rakennuspaikkojen siirtymistä kiinteistöveron piiriin, vaan veroa suoritetaan vain vuokratun alueen osalta. Samoin tilanne on silloin, jos kiinteistön omistaja ainoastaan rakentaa alueelle esimerkiksi vapaa-ajan kiinteistöjä. Tällöinkin veron piirissä on vain jo rakennettu rakennuspaikka.<sup>42</sup> Mikäli kiinteistöverovelvollinen ei esitä muuta selvitystä rakennusmaan pinta-aloista, määräytyvät ne Verohallinnon antamien yhtenäistämisohjien mukaisesti. Yhtenäistämisohjessa on otettu kantaa ensinnäkin siihen, miten maatilantonttialue jaetaan asuinrakennuksen rakennuspaikaksi ja tuotantorakennusten rakennuspaikaksi. Asuinrakennuksen rakennuspaikaksi katsotaan puolet, kuitenkin enintään 1 hehtaari jäljelle jäävän alueen ollessa tuotantorakennusten rakennuspaikkaa. Maatilalla sijaitsevien erottamattomien rakennettujen lomamökkitonttien pinta-alaksi määritellään puolestaan 2000 m<sup>2</sup>.<sup>43</sup>

## 2.3 Asuinrakennuspaikkojen arvostaminen

### 2.3.1 Sääntelyn pääpiirteet

Varojen arvostamisesta annetun lain 29.1 §:n mukaan maapohjan arvostamisessa otetaan huomioon kiinteistön käyttötarkoitus, rakennusoikeus, sijainti, liikenneyhteydet, sopivuus rakennustarkoituksiin, kunnallisteknisten töiden valmiusaste sekä laadultaan ja sijainniltaan vastaavista kiinteistöistä paikkakunnalla vapaassa kaupassa normaaleissa oloissa maksettujen hintojen perusteella todettu kohtuullinen hintataso. Kyseinen säännös on väljä, eikä arvostamislain

---

<sup>41</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 3.1.3 Rakennusmaan erottaminen metsästä ja maatalousmaasta

<sup>42</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 465

<sup>43</sup> *Verohallinnon yhtenäistämisohje 2017*, kohta 5. Varojen arvostaminen eräissä tapauksissa

esityöt anna tämän momentin taikka muidenkaan pykälän momenttien tulkintaan apuja. Hallituksen esityksissä viitataan aina edelliseen tulo- ja/tai varallisuusveroa sääntelevän lain esitöihin ja hallituksen esityksessä vuodelta 1988 on puolestaan todettu säädöksen sisällön olevan sama kuin valtiovarainministeriön rakennuspaikan ja maapohjan käyvän arvon sekä rakennusmaa-alueen lisäarvon määrittämisestä antaman päätöksen 2 ja 3 kohdat. Arvostamislaissa on kuitenkin säännös, jonka nojalla Verohallinnolle on annettu valtuus toteuttaa säännöstä käytännön tasolla. Säännöksen tulkinta pohjautuukin pitkälle verohallinnon päätökseen ja soveltamisohjeeseen, sillä oikeuskäytäntöäkin asiaan liittyen on vähän. Arvostamislain 29.4 §:n mukaan Verohallinto antaa vuosittain päätöksen rakennusmaan verotusarvon perusteista jokaisen kunnan osalta. Vuoden 2018 verotuksessa sovelletaan Verohallinnon päätöstä A199/200/2017. Päätöksen 1.1 §:n mukaisesti rakennusmaan osalta verotusarvon laskentaperusteena käytetään kunkin kunnan tonttihintakarttoja ja arviointiohjeita. Tonttihintakartoissa aluejaot ja niille annetut aluehinnat perustuvat muun muassa etäisyyteen keskustasta, liikenneyhteyksiin ja kaavatietoihin sekä toteutuneiden kauppahintojen avulla selvitettyyn kohtuulliseen hintatasoon.<sup>44</sup>

Tonttihintakarttojen aluehinnat voivat kertoa rakennusmaan arvon joko asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden kerrosneliometriä kohden taikka rakennuspaikan pinta-alan neliometriä kohden. Kerrosneliometrihintoja käytetään asuinrakennuspaikkojen osalta ja pinta-alaneliometrihintoja yleensä muiden asuinrakennuspaikkojen osalta. Tässäkin on kuitenkin kuntakohtaisia eroja, sillä omakotitalo- ja rivitalotontteihin sovelletaan joissakin kunnissa kerrosneliometrihintoja. Haja-asutusalueella rakennusmaa arvostetaan puolestaan neliometrille kunnittain määrätyn perushinnan mukaan. Kuitenkin muun muassa rantarakennuspaikat ovat muita rakennuspaikkoja arvokkaampia, joten niille on arviointiohjeissa yleensä määrätty hinta erikseen.<sup>45</sup> Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2001:5 katsottiin, että maatilán asuinrakennuspaikka tuli arvostaa omarantaisen lomarakennuspaikan arvoon, eikä haja-asutusalueelle määrätyn perusarvon mukaan. Kyseisessä tapauksessa asuinrakennus sijaitsi noin 100 metriä meren rannasta.

---

<sup>44</sup> Myrsky DL 2013, s.247

<sup>45</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 2.2 Rakennusmaan arvostaminen

Verohallinnon päätöksen (A199/200/2017) 1.2 §:ssä mainitaan, että mikäli jollekin rakennusmaalle ei ole annettu tonttihakartassa arvoa tai arviointiohjetta, niin verotusarvo saadaan soveltamalla vastaavanlaista aluetta koskevaa kuntakohtaista tonttihakarttaa ja arviointiohjetta. Arviointiohjeita on päivitetty viimeksi vuosina 2005-2006 kasvukeskusten ja niiden kehyskuntien rakennusmaan osalta ja vuonna 2008 haja-asutusalueiden asunto- ja lomakiinteistöjen sekä vapaa-ajan keskusten lomakiinteistöjen osalta.<sup>46</sup> Toisinaan aluehintaa on korotettu myös niin, että ne eivät ole tutkitusti perustuneet markkinahintojen nousuun. Esimerkiksi verovuonna 2013 koko maan aluehintoja korotettiin kaavamaisesti niin, että vuoden 2012 tonttihakarttojen aluehintoja korotettiin kahdella prosentilla.<sup>47</sup>

Verohallinnon päätöksen (A199/200/2017) 3 §:ssä on säädetty rakennusmaan verotusarvon tavoitetasoksi 75 % vuoden 2017 käyvästä hintatasosta eli aluehinnasta. Päätöksen 2.4 §:n mukaan aluehinta on vähintään 1 euro/m<sup>2</sup>, joten verotusarvo on aina vähintään 0,75 euroa/m<sup>2</sup>. Verotusarvojen kohtuutonta nousemista on pyritty estämään niin, että verotusarvon nouseminen on sidottu verotusarvon ja tavoitearvon suhteeseen. Verohallinnon päätöksen 4 §:n mukaan verotusarvo voi nousta 20 %, jos vuoden 2016 verotusarvo on 80 % tai enemmän tavoitearvosta ja 30 %, jos vuoden 2016 verotusarvo on alle 80 % tavoitearvosta. Verotusarvo voi kuitenkin nousta enintään tavoitearvoon. Esimerkiksi jos asemakaava-alueella sijaitsevan tontin rakennusoikeus on 300 k-m<sup>2</sup> (kerrosneliömetriä) ja vuoden 2016 verotusarvo on 250 euroa/k-m<sup>2</sup>, on maapohjan verotusarvo ollut 75 000 euroa. Vuoden 2017 verotuksen perusteena olevan uuden tonttihakartan mukaan aluehinta on 470 e/k-m<sup>2</sup>, jolloin tavoitearvo on tästä 75 % eli 352,50 e/k-m<sup>2</sup>. Koska vuoden 2016 verotusarvo on alle 80 % vuoden 2017 tavoitearvosta, voidaan verotusarvoa korottaa 30 %:lla. Vuoden 2017 verotusarvo on siis 1,3 x 250 euroa/k-m<sup>2</sup> eli 325 euroa/k-m<sup>2</sup>. Tontin verotusarvoksi muodostuu siis 325 e/k-m<sup>2</sup> x 300 km<sup>2</sup> eli 97 500 euroa. Tätä verotusarvojen nousemista rajoittavaa säännöstä käytetään vain silloin, kun korotus johtuu maapohjan hinnan noususta. Näin ollen jos esimerkiksi rakennusoikeus lisääntyy kaavamuuksien johdosta, ei säännöstä sovelleta.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 2.2 Rakennusmaan arvostaminen

<sup>47</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 471

<sup>48</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 472, ks. Turun HAO 14.4.2004 04/0255/3



Kiinteistöverojärjestelmässä on käytössä myös niin sanottu alennuskaava. Tämä liittyy lähinnä haja-asutusalueilla sijaitsevien suurien rakennuspaikkojen verorasituksen pienentämiseen. Verohallinnon päätöksen (A199/200/2017) 2 §:n mukaan haja-asutusalueen rakennuspaikka arvostetaan seuraavasti:

Rakennuspaikan pinta-ala	Osuus kuntakohtaisesta perushinnasta
≤ 3000 m <sup>2</sup>	100 %
3000 m <sup>2</sup> – 5000 m <sup>2</sup>	50 %
5000 m <sup>2</sup> – 10 000 m <sup>2</sup>	25 %
10 000 m <sup>2</sup> -	10 %

Ajatellaan esimerkiksi, että tontin pinta-ala on 7000 m<sup>2</sup> ja perushinta on 6 euroa/m<sup>2</sup>. Tällöin verotuksen tavoitearvo on 6 euroa/m<sup>2</sup> x 0,75 = 4,5 euroa/m<sup>2</sup> ja maapohjan verotusarvo määräytyy seuraavasti:

3000 m <sup>2</sup> x 4,5 e/m <sup>2</sup> =	13 500 euroa
2000 m <sup>2</sup> x (4,5 e/m <sup>2</sup> x 0,5) =	4500 euroa
2000 m <sup>2</sup> x (4,5 e/m <sup>2</sup> x 0,25) =	2250 euroa
Yhteensä=	20 250 euroa

Alennuskaavan soveltamisessa on otettava huomioon, että verohallinnon päätöksen mukaisesti verotusarvo on kuitenkin aina vähintään 0,75 euro/m<sup>2</sup>, joten alennuskaava ei voi pudottaa verotusarvoa tätä alemmas.

### *2.3.2 Asuinrakennuspaikkojen arvostamisen erityistilanteita*

Kaavojen rakennusoikeudet vaikuttavat kiinteistöverotukseen huomattavasti. Kuten edellä on käynyt ilmi, asemakaava-alueella tonttihintakarttojen aluehinnat on ilmoitettu rakennusoikeuden mukaisesti kerrosneliömetrihinnan avulla. Näin ollen kiinteistöverotuksessa tulee ottaa

huomioon myös tilanteet, joissa rakennusoikeutta ei ole käytetty täyteen määränsä tai rakennusoikeus on ylitetty. Arvostamislain 29.3 §:n mukaan tulee tontin arvoa alentaa kohtuullisesti, jos tontin tai rakennuspaikan rakennusoikeutta on vielä jäljellä ja jos siellä sijaitsevien rakennusten arvo on vähäistä suurempi. Lain sanamuodosta voi saada sellaisen käsityksen, että maapohjan arvoa alennetaan automaattisesti silloin, kun kaikkea rakennusoikeutta ei ole käytetty. Verohallinnon ohjeiden ja oikeuskirjallisuuden mukaan säännöstä voidaan kuitenkin soveltaa vain sellaisessa tilanteessa, kun tontin todellinen käyttö eroaa suurelta osin kaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta. Lisäksi tontilla tulee olla hyväkuntoinen rakennus, jota käytetään asumiseen.<sup>49</sup> Eli mikäli rakennuspaikalla on ainoastaan purkukuntoisia rakennuksia, ei säännöstä sovelleta.<sup>50</sup> Säännöstä voitaneen soveltaa esimerkiksi silloin, jos tontilla sijaitsee omakotitalo ja kaavamuutoksella alue osoitetaan myöhemmin kerrostaloalueeksi. Tässä tapauksessa verovelvolliselle suoraan aluehinnan mukaan määrättävä vero olisi kohtuuton. Kohtuullistamista ei kuitenkaan käytetä, jos rakennusoikeutta ei ole käytetty täyteen määrään ja jos sen käyttäminen olisi kuitenkin mahdollista. Verotuskäytännön perusteella alennusta ei tehdä, jos rakennusoikeudesta on käytetty vähintään 2/3. Toisaalta, jos tontinomistaja ei voi käyttää lisärakennusoikeutta sen vuoksi, että tontti on vuokrattuna, voidaan verotusarvoa kohtuullistaa tällä perusteella.<sup>51</sup>

Kohtuullistamissäännöksestä huolimatta voivat kaavamuutokset maanvuokratilanteissa aiheuttaa hankalia tilanteita. Tästä esimerkkinä KKO 2009:42, joka ei kylläkään liittynyt suoranaisesti kiinteistöveron maksamiseen vaan maanvuokramaksun korottamismahdollisuuteen. Kiinteistöstä oli annettu vuokralle maa-alue, jolla sijaitsi vuokralaiselle kuulunut vapaa-ajan asunto. Kun vuokra-aikaa oli ollut jäljellä vielä 45 vuotta, oli Espoon kaupunki vahvistanut alueelle osayleiskaavan, jonka perusteella vuokratulle alueelle olisi saanut rakentaa 400 k-m<sup>2</sup> kokoisen omakotitalon. Kaavamuutoksen vuoksi kiinteistövero oli vuokra-alueen osalta noussut niin paljon, että se ylitti vuosivuokran muutamalla kymmenellä eurolla. Verotusarvoa ei siis ilmeisesti oltu tässä tapauksessa kohtuullistettu. Korkein oikeus päätyi siihen, että vuosivuokraa voitiin vuokra-alueen käyttömahdollisuuksien lisääntymisen vuoksi tarkistaa, joten sikäli vuokranantajan taloudellinen tilanne tuli turvatuksi.

---

<sup>49</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 475

<sup>50</sup> Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018, kohta 2.6.4 Rakennusoikeuden vajaakäyttö

<sup>51</sup> ks. KHO 1996 T 3735 ja KHO 1980 T 3243

Ajankohtainen kysymys kiinteistöverotuksessa liittyy asemakaavan mukaiseen rakennusoikeuden ylittymiseen. Tämä on ongelmallista niin sanotun kaksitasokaavan alueilla. Joissain vanhoissa kaupungeissa, kuten Turussa ja Helsingissä on olemassa vanhoja rakennuksia, jotka on rakennettu vanhassa kaavassa ilmoitetun rakennusoikeuden mukaisesti. Nykyisin voimassaolevan kaavan mukainen rakennusoikeus on kuitenkin pienempi kuin vanhan kaavan, joten kaavoittaja on lisännyt kaavaan siirtymäkauden luontoisen määräyksen jarruttaakseen vanhojen rakennusten purkamista. Rakennussuojelua edistävän kaavan mukaan vanha rakennus voi olla sellaisenaan olemassa ja sitä saa perusparantaa vanhan rakennusoikeusmääräyksen puitteissa. Mikäli uusi omistaja purkaa rakennuksen ja rakentaa uuden, on rakennusoikeus voimassaolevan kaavan mukainen, eli pienempi kuin vanhassa kaavassa.<sup>52</sup> Verotuskäytännön mukaan maapohjan verotusarvo on tähän saakka määräytynyt voimassaolevan asemakaavan perusteella, eli pienemmän rakennusoikeuden mukaisesti.<sup>53</sup> Tuoreessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2018:45 on kuitenkin otettu kantaa siihen, miten kaksitasokaavan tilanteessa verotusarvo tulisi määrätä. Kyseisessä tapauksessa Helsingin Töölössä sijaitsevan rakennuksen kerrosala ylittyi uuden asemakaavan mukaiseen määräykseen nähden 840 kerrosneliömetrillä. Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että jatkossa kiinteistöveron laskentaperusteeksi maapohjan osalta tulisi ottaa todellinen käytetty rakennusoikeus eli vanhan kaavan mukainen rakennusoikeus toisin kuin verotuskäytännössä on menetelty. Yhdenvertaisuusnäkökohdasta katsottuna korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on perusteltu, koska vanha asemakaava mahdollistaa kiinteistön todellisen käytön suuremman rakennusoikeuden mukaisesti. Toki asiassa tulee ottaa huomioon myös eri mieltä olleen oikeusneuvoksen esille tuoma kanta siitä, että maapohjan arvostamisessa rakennusoikeudella ei tarkoiteta tosiasiallisesti käytettyä rakennusoikeutta, vaan nimenomaan kaavassa määrättyä rakennusoikeutta. Laissa on maininta rakennusoikeuden alittamisesta, mutta ei ylittämistä, joten tämä voitaisiin katsoa osoituksesi siitä, että ylittämistä ei tulisi ottaa huomioon kiinteistöverotuksessa. Kaksitasokaavojen tilanteessa voidaan mielestäni kuitenkin katsoa, että vanha kaava on edelleen voimassa ja uutta kaavaa noudatetaan vasta sitten kun kiinteistöllä oleva rakennus puretaan. Kuten korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan todennut, muodostaa kiinteistön verotusarvon ylärajan kuitenkin kiinteistön käypä arvo. Näin ollen mikäli

---

<sup>52</sup> *Helsingin kaupungin kaupunginsuunnitteluvirasto* 2015, s.18

<sup>53</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 2.6.2 Asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden ylittyminen

käyvän arvon katsotaan olevan pienempi kuin vanhan asemakaavan perusteella määrätty verotusarvo, voidaan verotusarvoa tällä perusteella alentaa. Toki käyvän arvon käsitekin on tulkinallinen. Tähän seikkaan palataan vielä myöhemmin.

Vaikkakin kiinteistön verotusarvon laskemisessa kaavan rakennusoikeusmääräykset ovat ratkaisevassa asemassa, määrätään kiinteistövero kuitenkin myös sellaisille kiinteistöille, joille ei voi rakentaa. Kiinteistöstä tulee suorittaa kiinteistövero myös silloin, vaikka se ei saa rakennuslupaa tai poikkeamispäätöstä, eikä maapohja sovellu rakentamiseen tai sitä ei voi muusta syystä hyödyntää osana rakennuspaikkaa. Mikäli verovelvollinen toimittaa Verohallinnolle esimerkiksi selvityksen siitä, että alueelle ei voida rakentaa edes poikkeusluvalla, voidaan verotusarvoa alentaa. Mikäli muuta selvitystä alueen arvosta ei toimiteta, voidaan tällaisten kiinteistöjen arvoksi katsoa 20 % aluehinnasta. Mikäli kunta on määrännyt alueella maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 5.2.1999/132) 53 §:n mukaisen määräaikaisen rakennuskiellon, ei kiinteistövero alenneta lainkaan.<sup>54</sup> Kiinteistöveroa joutuu maksamaan myös pinta-alaneliömetrin perusteella rakennusoikeudettomasta lisämaasta. Mikäli yleiskaava-alueella on esimerkiksi 2500 m<sup>2</sup> rakennuspaikka ja verovelvollinen ostaa lisämaaksi 1000 m<sup>2</sup> rakennusoikeudettoman alueen, arvostetaan nämä alueet yhdessä samana rakennuspaikkana ja molemmat alueet otetaan huomioon myös alennuskaavan käytössä.<sup>55</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2012 t. 2101 (LRS) mukaan myös maanalainen rakennusoikeus, joka on kaavassa määrätty, huomioidaan rakennusoikeuden laskennassa.

Kuten edellä on jo mainittu, rantarakennuspaikat on arviointiohjeissa arvostettu korkeampaan arvoon kuin muut rakennuspaikat. Rantaviivan pituuden tulee olla yli 10 metriä ja rakennuspaikan tulee rajoittua vesialueeseen tai yhteisrantaan.<sup>56</sup> Tässä valossa mielenkiintoinen on vesijätätöalueeseen rajoittuvien rakennuspaikkojen verokohtelu, josta verohallinto on laatinut oman ohjeensa. Vesijätöllä tarkoitetaan maa-alueita, joka on syntynyt esimerkiksi maan kohoamisen, vedenpinnan pysyvän laskemisen tai vesialueen täyttämisen tai kuivattamisen seurauksena. Vesijätö kuuluu vesialueen omistajalle, eli yleensä osakaskunnalle. Kiinteistönmuodostamislain (KML, 12.4.1995/554) 60 §:n mukaan vesijätöön rajoittuvan kiinteistön omistajalla on tietyn

---

<sup>54</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 2.6.15 Kiinteistöt, joille ei saa rakentaa ja joita ei voida hyödyntää osana rakennuspaikkaa

<sup>55</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 2.6.6 Rakennusoikeudeton lisämaa

<sup>56</sup> *Räbinä – Myllymäki 2016*, s. 472

edellytyksin oikeus ja joskus myös velvollisuus lunastaa vesijättö, jolloin se liitetään siihen rajoittuvaan kiinteistöön. Vesijätön kiinteistöverottamisesta ei ole säännöstä kiinteistöverolaissa taikka arvostamislaisissa. Verotuskäytännössä katsotaan kuitenkin, että kiinteistön käytön kannalta ei ole juuri merkitystä sillä, että onko vesijättö lunastettu vai ei. Tätä on perusteltu esimerkiksi vesilain (VL, 27.5.2011/587) antamalla oikeuksilla käyttää rantaa ilman lunastustakin. Vesilain 5 §:n mukaan rannan omistajalla tai haltijalla on oikeus sijoittaa rannan edustalle vesistöön esimerkiksi veneen kiinnityspaalu taikka rakentaa rantaan toisen vesialueelle ulottuva sellainen laituri, joka ei vaadi lupaviranomaisen lupaa. Vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä on mainittu, että lähtökohtaisesti kiinteistön tulisi rajoittua vesialueeseen, jotta edellä mainittua säännöstä voitaisiin soveltaa. Samalla todetaan kuitenkin, että rakennelman sijoittamista ei estä merkitykseltään vähäinen vesijättökaistale, mikäli tällaista kaistaletta ei voi käyttää itsenäisenä alueena.<sup>57</sup> Näin ollen yleensä vesijättöalueeseen rajoittuvan kiinteistön maapohja arvostetaan rantarakennuspaikkana, koska vesijättö vaikuttaa kiinteistön arvoon ja käyttöön.<sup>58</sup>

## 2.4 Asuinrakennukset verokohteena

Kiinteistövero määrätään erikseen asuinrakennuksista, kuten asuinkerrostaloista, rivitaloista, omakotitaloista ja kesämökeistä. Tyypillisin tilanne lienee se, että maapohjan omistajaa verotetaan myös kiinteistön ainesosana olevasta rakennuksesta (KiVL 2.3 §). Tämä juontaa siitä, että esineoikeudellisesti rakennukset kuuluvat kiinteistöön silloin, kun maapohjalla ja rakennuksella on sama omistaja.<sup>59</sup> Kiinteistöverolain 2.2 §:n mukaan kiinteistöihin katsotaan kuuluvan myös vuokramaalla sijaitsevat rakennukset ja rakennelmat. Lain esitöiden mukaan merkitystä ei ole sillä, millaisesta maanvuokrasopimuksesta on kysymys.<sup>60</sup> Näin ollen kiinteistövero tulee yhtäläillä maksaa kiinnityskelpoisella eli kirjaamisvelvollisuuden alaisella vuokraoikeus-

---

<sup>57</sup> HE 277/2009 vp, s.49

<sup>58</sup> Vesijättöalue kiinteistöverotuksessa A180/200/2013

<sup>59</sup> Viherkenttä 1993, s.23

<sup>60</sup> HE 50/1992 vp, s.14

alueella sijaitsevasta asuinrakennuksesta kuin esimerkiksi siirtokelvottomalla vuokraoikeusalueella sijaitsevasta kesämökistä. Maanvuokratilanteissa maapohjasta veron maksaa maanomistaja ja rakennuksesta rakennuksen omistaja.<sup>61</sup>

Kiinteistöverolaissa ei ole määritelty rakennuksen tai rakennelman käsitettä. Rakennuksen käsitteen määrittelyssä voidaan käyttää apuna muissa laeissa olevia määrittelyjä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennuksella tarkoitetaan kiinteää tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettua rakennelmaa, rakennetta tai laitosta (MRL 113.1 §). Verotuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa rakennuksen käsite on pitkälti omaksuttu tämän määritelmän mukaisena.<sup>62</sup> Verohallinnon soveltamisohjeen mukaan kiinteistöveron piiriin kuuluvana rakennelmana pidetään muun muassa autokatosta ja laituria, tavanomaista vapaa-ajanasunnon uima- tai venelaituria lukuunottamatta. Rakennelmiksi puolestaan ei katsota maassa tai ilmassa kulkevia putkistoja tai johtoja, jotka eivät ole osa rakennusta tai rakennelmaa.<sup>63</sup>

Vaikkakaan ratkaisu KHO 2016:102 ei liity asuinrakennuksen käsitteen määrittämiseen, on se tärkeä rakennuksen käsitteen määrittelyssä yleisemmin. Tapauksessa oli kysymys siitä, onko vuokralle annetuista PVC- halleista maksettava kiinteistövero. Niiden rungot oli valmistettu kuumasinkitystä teräksestä, suojakankaana oli PVC-katekangas ja hallit oli kiinnitetty maahan maakiilojen avulla ilman betoniperustuksia tai muuta kiinteää rakennetta. Vuokrasopimus oli yleensä 1-2 vuoden mittainen, jonka jälkeen hallit purettiin ja siirrettiin uudelleenvuokrattaviksi taikka varastoitaviksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseiset hallit eivät kuuluneet kiinteistöveron piiriin. Perusteluinaan se lausui, että hallit pystytetään kiinteistölle väliaikaisesti, jolloin ne eivät palvele kiinteistön käyttöä pysyvästi. Hallit ovat helposti purettavissa ja siirrettävissä ja kiinnittämistapa ei vaatinut kiinteitä rakenteita. Huomioitavaa ratkaisussa on se, kuinka kiinteistöverolain ja varainsiirtoverolain (VSVL 29.11.1996/931) rakennuksen käsitteitä oli sidottu yhteen. KHO toteaa perusteluissaan, että näissä molemmissa laeissa kiinteistö on keskeisenä veron kohteena. Näin ollen rakennuksen ja rakennelman käsitettä tulisi tulkita molemmissa laeissa samalla tavalla. Olennaista myös kiinteistöveron kannalta on näin ollen se, palveleeko rakennus tai rakennelma kiinteistön käyttöä pysyvästi. VSVL 5.1 §:n mukaan se

---

<sup>61</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 2. Kiinteistöveron kohde -rakennus ja rakennelma

<sup>62</sup> *Määttä Edilex 2018*, s.17

<sup>63</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 2. Kiinteistöveron kohde -rakennus ja rakennelma

mitä laissa on säädetty kiinteistöstä, koskee myös kiinteistön käyttöä pysyvästi palvelevaa rakennusta tai rakennelmaa.

Tulkinnanvaraista asuinrakennusten osalta on se, katsotaanko kiinteistöveron alaisiksi rakennuksiksi konttiasunnot, joiden käyttö muun muassa työntekijöiden tilapäisinä asuintiloina on lisääntynyt. Tällaiset moduulirakennukset voivat olla vuosienkin ajan käytössä asuinrakennuksina. Yleensä konttirakennukset on sijoitettu vuokratonteille ja ne on tarkoitettu purettaviksi vuokrasopimuksen päätyttyä.<sup>64</sup> Korkein hallinto-oikeus on ratkaisullaan KHO 14.12.2016 t. 5287 (LRS) ottanut asiaan kantaa varainsiirtoverolain kannalta. KHO:n mukaan koulun peruskorjauksen ajaksi pystytetty moduulirakennus ei ollut kiinteistön käyttöä pysyvästi palveleva rakennus, eikä sen luovuttamisesta tullut maksaa varainsiirtoveroa. Moduulirakennus oli tarkoitettu pidettäväksi pystyssä useamman vuoden ajan, mutta rakennus oli tarkoitettu väliaikaiseksi ja se asennettiin ilman perustuksia. Tähän ratkaisuun nojautuen Verohallinto on antanut kannanoton, jossa todetaan, että moduulirakennuksia ei katsota kiinteistöverolain mukaisiksi rakennuksiksi. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että verovelvollinen esittää selvityksen rakennusten väliaikaisesta luonteesta.<sup>65</sup> Mielenkiintoinen tilanne syntyy silloin, mikäli vuokrasopimusta pidennetään esimerkiksi useammaksi vuodeksi ja moduulirakennusten käyttämistä asuintiloina jatketaan. Mielestäni useammaksi vuodeksi tehdyn jatkovuokrasopimuksen tilanteissa tulisi kiinteistöllä sijaitsevat moduulirakennukset jo ottaa kiinteistöveron piiriin. Tilanne on sama esimerkiksi silloin, jos maapohja on yrityksen omissa nimissä ja yritys tarjoaa konttiasumista työntekijöilleen vuosikausia. Kysymys on tulkinnanvarainen, sillä veronalaisia ei tulisi puolestaan olla esimerkiksi sellaisilla vuokraoikeustonteilla pitkään sijaitsevat konttirakennukset, jotka on pystytetty esimerkiksi vuokraoikeusalueella sijaitsevan varsinaisen asuinrakennuksen peruskorjauksen ajaksi. Konttiasuntojen suosio tulee jatkossa luultavasti kasvamaan esimerkiksi pääkaupunkiseudun asuntopulasta kärsivillä alueilla. Näin ollen todennäköistä on, että verotuskäytäntöä joudutaan tulevaisuudessa tarkistamaan verotuksen tasapuolisuuden turvaamiseksi.

---

<sup>64</sup> Verohallinnon kannanottoja A131/200/2017, kohta Asian kuvaus

<sup>65</sup> Verohallinnon kannanottoja A131/200/2017, kohta Kannanotto

Toinen asia asuinrakennuksen määrittelyssä on se, mitä katsotaan kuuluvan kiinteistöveronalaiseksi todettuun rakennukseen. Varainsiirtoverotuksen yhtenäistämisohjessa on esimerkiksi mainittu, että sähkö-, viemäri- ja kaukolämpöliittymät kuuluvat rakennukseen, mikäli liittymismaksut eivät ole palautuskelpoisia. Varainsiirtoverotuksessa myös tarpeisto ja ainesosat kuuluvat asuin- ja vapaa-ajan rakennukseen, eikä niitä käsitellä irtaimistona. Näin ollen esimerkiksi jää- ja pakastekaapit, astian- ja pyykinpesukoneet, jäteveden puhdistamot, ilmalämpöpumput, liesituuletin, hana, pihakeinu ja ulkoporeamme katsotaan kuuluvan rakennukseen.<sup>66</sup> Edellisen luettelon perusteella selvää on, että varainsiirtoverolain ja kiinteistöverolain rakennuksen käsitteitä ei voi tässä suhteessa täysin rinnastaa toisiinsa. Kiinteistövero ei tule maksettavaksi sellaisesta omaisuudesta, joka ei kiinteästi liity rakennukseen, kuten esimerkiksi jääkaapista.

Rakennuksen käsitteen määrittäminen kiinteistöverotuksessa on erikoista siitäkin syystä, että kiinteistöverolain 2.3 § liittyy rakennuksen ja rakennelman sekä niiden ainesosien määritelmät kiinteistön arvostamisperusteisiin, jotka pohjautuvat arvostamislain ja sen nojalla annettuihin säännöksiin ja päätöksiin. Esimerkiksi rakennuksen tarpeisto kuuluu hallituksen esityksen mukaan kiinteistöveron piiriin siltä osin, kun se arvostetaan osana rakennusta.<sup>67</sup> Säännös aiheuttaa tulkintaongelmia siitä, miltä osin rakennukseen fyysisesti liittyvät koneet, laitteet ja kalusto katsotaan osaksi veronalaista rakennusta. Viherkentän (1993) mukaan luontevampi järjestys olisi se, että ensin määriteltäisiin veron kohde ja tämän jälkeen vasta määriteltäisiin arvo veronalaisiksi todetuille kohteille.<sup>68</sup> Toisaalta kuten seuraavassa luvusta käy ilmi, ovat arvostamissäännökset erityyppisille asuinrakennuksille hyvinkin tarkat, mikä vähentää tarpeiston määrittelyn hankaluutta.

## 2.5 Asuinrakennusten arvostaminen

Asuinrakennusten verotusarvo muodostuu jälleenhankinta-arvosta ja siitä vähennettävistä vuotuisista ikäalennuksista. Arvostamislain 30.4 §:ssä säädetään, että käytössä olevan asuinraken-

---

<sup>66</sup> *Varainsiirtoverotuksen yhtenäistämisohje A47/200/2017*, kohta 1.7 Asuin- tai vapaa-ajan kiinteistönkaupan yhteydessä luovutettu irtain omaisuus

<sup>67</sup> *HE 50/1992 vp*, s.14

<sup>68</sup> *Viherkenttä 1993*, s.25



nuksen arvo on kuitenkin vähintään 30 % jälleenhankinta-arvosta. Mikäli rakennuksen tai rakennelman arvo on esimerkiksi vaurioitumisen seurauksena vähemmän kuin se ikäalennusten laskemisen jälkeen olisi, jälleenhankinta-arvoa voidaan pienentää arvon alenemista vastaavalla määrällä (ArvL 30.3 §). Toisaalta esimerkiksi rakennuksen perusparannus voi vaikuttaa sen arvoon nostavasti. Mikäli rakennuksen käyttöikä pitenee toimenpiteen vuoksi, määritetään tällöin ikäalennusten laskentavuosi uudelleen, jolloin rakennus ikään kuin nuorentuu käyttöönsä pidennyksen verran.<sup>69</sup> Toisaalta jos perusparannukset ovat sellaisia, että rakennuksen ominaisuustiedot muuttuvat, esimerkiksi pinta-ala kasvaa, kerrostaloon asennetaan hissi taikka vapaa-ajan asuntoon rakennetaan kuisti, lasketaan rakennuksen verotusarvo uusien ominaisuuksien mukaisesti. Perusparannus voi tällöin olla sen kaltainen, että se ei sinänsä pidennä rakennuksen käyttöikää, jolloin sitä ei oteta ikäalennuksissa huomioon.<sup>70</sup> Verohallinnon ohjeessa kiinteistöjen arvostamisesta on esitetty taulukko, jota käytetään arvioimaan perusparannuksen vaikutusta prosentteina rakennuksen arvoa korottavana tekijänä. Arvostaminen perustuu siis rakennuksen arvon tasaiseen alentumiseen ja tällöin voi syntyä tilanne, jossa verotusarvo ei vastaa rakennuksen todellista arvoa. Kun maapohjan arvostamisessa otetaan huomioon alueen sijainti, tätä ei puolestaan rakennusten osalta huomioida, vaan samat perusteet ovat käytössä koko maan laajuisesti.

Valtionvarainministeriö antaa arvostamislain 30.2 §:n nojalla joka vuosi asetuksen jälleenhankinta-arvojen laskemisen perusteista eri rakennustyypeille. Asetuksen (742/2017) 4 §:ssä pientaloksi määritellään omakotitalot, paritalot ja rivitalot, joihin kuljetaan yleensä suoraan maan tasosta käyttämättä erillistä porraskäytävää. Asuinkerrostalolla tarkoitetaan 7 §:n mukaisesti useita asuinhuoneistoja käsittävää asuinrakennusta, joka on vähintään kaksikerroksinen ja jossa erillisiä huoneistoja sijaitsee päällekkäin. Vapaa-ajan rakennuksella tarkoitetaan puolestaan 9 §:n mukaan esimerkiksi kesämökkiä tai muuta pääasiassa vapaa-ajan viettoon tarkoitettua rakennusta. Mikäli vapaa-ajan rakennus on vähintään 80 m<sup>2</sup> ja se on varustetasoltaan ympärivuotiseen käyttöön soveltuva, arvostetaan se yleensä kiinteistöverotuksessa pientalona.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Myrsky DL 2013, s.248

<sup>70</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 480

<sup>71</sup> Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018, kohta 3.5.4 Vapaa-ajan asunnot

Rakennuksen jälleenhankinta-arvo tarkoittaa samanlaista rakennusta vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä rakennuskustannuksia. Valtionvarainministeriön asetuksessa jälleenhankinta-arvon perusteena käytetään kuitenkin vain 75 % prosenttia keskimääräisistä rakennuskustannuksista.<sup>72</sup> Rakennusten arvostaminen on hyvin kaavamainen prosessi. Jälleenhankinta-arvoasetuksessa on määritelty arviointiohjeet rakennustyypeittäin ja näiden mukaisesti jälleenhankinta-arvo määräytyy rakennuksen pinta-alan ja varustetason perusteella. Periaate on se, että asuinrakennukselle määrätään perusarvo neliömetriä kohden ja tätä perusarvoa alennetaan tai korotetaan rakennuksen varustetason mukaan. Jälleenhankinta-arvoasetuksessa rakennuksen pinta-alaan lasketaan 2 §:n mukaan ulkomitoin kaikkien kerrosten, kellareiden ja lämpöeristettyjen ullakkohuoneiden alat, mutta ei parvekkeita, katoksia tai tiloja, joiden vapaa korkeus on alle 160 senttimetriä. Jälleenhankinta-arvoasetuksen 20 §:ssä säädetään, että mikäli rakennuksella on useita käyttötarkoituksia, määräytyy jälleenhankinta-arvo lähtökohtaisesti sen mukaan, mihin rakennusta pääosin käytetään. Mikäli kuitenkin huomattava osa rakennuksesta on muussa kuin pääasiallisessa käyttötarkoituksessa, voidaan rakennuksen osat arvostaa erikseen. Seuraavaksi käyn läpi muutaman esimerkin avulla asuinrakennusten arvostamista.

#### Esimerkki 1: Pientalon verotusarvo

Kyseessä on kaksikerroksinen pientalo, jossa kantavana rakenteena on puu ja rakennus on valmistunut vuonna 1959. Näiden ominaisuuksien myötä pinta-alan perusarvo on 509,20 euroa/m<sup>2</sup>. Rakennuksen ensimmäisen kerroksen pinta-ala 150 m<sup>2</sup>. Toisen kerroksen pinta-alasta otetaan huomioon se osuus, jonka huonekorkeus on vähintään 160 senttimetriä. Tässä tapauksessa kyseinen ala on 100 m<sup>2</sup>. Talossa on kellari, jonka pinta-ala on 45 m<sup>2</sup> ja korkeus 2 metriä. Koska kellaritilat ovat pintarakenteiltaan viimeistellyt ja siellä on kodinhoituhuone, käytetään kellarialaan samaa perusarvoa kuin muihinkin rakennuksen osiin. Rakennuksessa on parveke pinta-alaltaan 20 m<sup>2</sup>, mutta tätä ei lasketa mukaan pinta-alaan. Rakennuksessa ei ole keskuslämmitystä, vaan öljykamiinalämmitys, joten perusarvoa vähennetään 46,60 euroa/m<sup>2</sup>. Koska rakennuksen yhteenlaskettu pinta-ala on 150 m<sup>2</sup> + 100 m<sup>2</sup> + 45 m<sup>2</sup> = 295 m<sup>2</sup> tehdään perusarvoon vähennys suuren pinta-alan vuoksi. Vähennyksen määrä on tässä tapauksessa 65,34 e/m<sup>2</sup>.

---

<sup>72</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 3.2 Jälleenhankinta-arvo

Rakennuksen jälleenhankinta-arvo perusarvon mukaan: 509,20 euroa/m<sup>2</sup>

Vähennykset: 65,34 e/m<sup>2</sup> + 46,60 e/m<sup>2</sup> = 111,94 e/m<sup>2</sup>

Jälleenhankinta-arvo: (509,20 euroa/m<sup>2</sup> - 111,94 e/m<sup>2</sup>) \* 295 m<sup>2</sup> ≈ 117 191,70 euroa

Rakennuksen verotusarvo saadaan vähentämällä jälleenhankinta-arvosta ikäalennus. Kuten aiemmin on mainittu käytössä olevan asuinrakennuksen arvo on oltava vähintään 30 % jälleenhankinta-arvosta, joten ikäalennusten määrä voi olla enintään 70 %. Tässä tapauksessa vuonna 2018 laskettaessa rakennus on 59 vuotta vanha ja ikäalennus on arvostamislain 30.1 §:n kohdan 1 mukaan 1,25 % (kantavana rakenteena puu). Ikäalennus olisi näin ollen 73,75 %, joten tässä tapauksessa asuinrakennuksen verotusarvoksi katsotaan 30 % jälleenhankinta-arvosta eli 35 157,51 euroa.

Esimerkki 2: Perusparannuksen vaikutus ikäalennukseen

Vuonna 1960 rakennettu kivinen pientalo on perusparannettu vuonna 2015. Peruskorjauksessa uusittiin vesijohtolaitteet, kiinteät sähkölaitteet sekä ovet. Verohallinnon ohjeen mukaan rakennuksen verotusarvoa korottava vaikutus oli näistä toimenpiteistä yhteensä 11 prosenttiyksikköä. Ikäalennus perusparannusta huomioon ottamatta vuonna 2018 laskettuna olisi 58 %. Peruskorjausvuonna ikäalennus on 58 % - 11 % = 47 % ja perusparannuksen jälkeen määräytyy rakennuksen ikäalennus vuoden 1971 (1960 + 11) mukaan.

Esimerkki 3: Asuinkerrostalon arvostaminen

Kivinen asuinkerrostalo on rakennettu vuonna 2000 ja siinä on asuinhuoneistoja 15 kappaletta, lämpöeristetty ullakko ja hissi. Asuinkerrostalon alimmassa kerroksessa on kolmessa huoneessa toimistotiloja. Nämä lasketaan myös huoneistojen lukumäärään, vaikka ne eivät ole asuinkäytössä. Rakennuksen kokonaispinta-ala on 1530 m<sup>2</sup>, joten rakennuksen pinta-ala huoneistoa kohden on 85 m<sup>2</sup>. Näin ollen perusarvosta vähennetään 1,635 euroa jokaiselta alarajan (80 m<sup>2</sup>) ylittävältä neliömetriltä. Kerrostalossa on 4 kerrosta, joten tästä rakennukselle lasketaan lisäarvoksi 16,45 e/m<sup>2</sup>.

Rakennuksen jälleenhankinta-arvo perusarvon mukaan: 637,64 e/m<sup>2</sup>

Vähennys: (85 m<sup>2</sup>-80 m<sup>2</sup>) x 18 x 1,635 e/m<sup>2</sup> = 147,15 e/m<sup>2</sup>

Lisäarvo: 16,45 e/m<sup>2</sup>

Jälleenhankinta-arvo: (637,64 e/m<sup>2</sup>-147,15 e/m<sup>2</sup>+16,45 e/m<sup>2</sup>) \* 1530 m<sup>2</sup> ≈ 775 618 euroa

Esimerkki 4: Kesämökin arvostaminen

Vuonna 1990 rakennetussa vapaa-ajan rakennuksessa on 6 m<sup>2</sup> lämpöeristämätön ullakko, 10 m<sup>2</sup> kuisti, 8 m<sup>2</sup> kellari sekä 5 m<sup>2</sup> parveke. Rakennuksen pinta-alaan lisätään vain kellarin osuus, sillä parvekettä tai lämpöeristämätöntä ullakkoa ei lasketa pinta-alaan ja kuistille laskeaan erillinen arvo. Rakennuksen kokonaispinta-ala on 68 m<sup>2</sup>. Koska rakennus on pinta-alaltaan yli 10 m<sup>2</sup>, tehdään perusarvosta vähennys alarajan ylittäviltä neliömetreiltä. Kesämökin katsotaan olevan talviasuttava, sillä rakennuksen lämpötila pysyy varaavan takan ansiosta vähintään + 15 celsius asteessa. Tämän vuoksi rakennukselle tulee lisäarvoa 42,52 e/m<sup>2</sup>. Rakennukseen tulee sähkö ja rakennuksessa on viemäri, vesijohto ja WC, jonka vuoksi rakennuksen arvoa korotetaan.

Perusarvo= 508,69 e/m<sup>2</sup>

Pinta-alavähennys= 58 m<sup>2</sup> x 3,325 e/m<sup>2</sup> = 192,85 e/m<sup>2</sup>

Lisäarvo talviasuttavuudesta = 42,52 e/m<sup>2</sup>

Lisäarvo sähköstä neliöarvoon = 7,399 e/m<sup>2</sup>

Pinta-alasta riippumattomat korotukset sähköstä, viemäristä, vesijohdosta ja WC:stä=

339,12 e + 508,69 e + 637,64 e + 843,00 = 2328,45 e

Kuistin arvo on 84,77 e/m<sup>2</sup> x 10 m<sup>2</sup> = 847,70 e

Jälleenhankinta-arvo= (508,69 e/m<sup>2</sup> - 192,85 e/m<sup>2</sup> + 42,52 e/m<sup>2</sup> + 7,399 e/m<sup>2</sup>) x 68 m<sup>2</sup> + 2328,45 e + 847,70 e ≈ 28047,76 e

Jälleenhankinta-arvo asetuksen 13 §:n mukaan erilliset talous- ja autotallirakennukset arvostetaan erikseen ja perusarvon suuruuteen vaikuttavat mahdollinen lämpöeristys, rakenteen lujuus sekä valmistusvuosi. Myös erillistä saunarakennusta pidetään asetuksen tarkoittamana talous- ja autotallirakennuksena. Joskus voi syntyä tulkintaongelmia siitä, pitäisikö rakennus arvostaa

saunarakennuksena vai vapaa-ajanrakennuksena. Ratkaisussa KHO 2007:40 oikeus katsoi, että vaikka rakennuksen muiden tilojen osuus oli huomattavasti suurempi kuin saunatilojen, oli rakennusta pidettävä vakituiseen asuinrakennukseen liittyvänä saunarakennuksena. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut asiaan sen tarkemmin kantaa, vaan palautti asian verohallinnon käsiteltäväksi. Vaikkakaan korkein hallinto-oikeus ei viitannut siihen, että asiassa tulisi ottaa huomioon rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus tai kaavamääräykset, olisi tämä mielestäni järkevää. Mikäli esimerkiksi kaavamääräykset estävät vapaa-ajan rakennuksen rakentamisen rakennuspaikalle taikka olemassa olevan rantasaunan muuttamisen vapaa-ajan asunnoksi, voisi tälle seikalle antaa arvioinnissa merkitystä.

Asetuksessa annettuja laskentakaavoja on yleensä noudatettava sellaisenaan, mutta joko verovelvollisen tai verohallinnon osoittaessa rakennuksen poikkeavan olennaisesti keskimääräisestä rakennustasosta, voidaan annetuista arvoista poiketa.<sup>73</sup> Asetuksen 1 §:n mukaan poikkeama voi olla suuntaan tai toiseen enintään 30 %. Mikäli asuinrakennus on keskeneräinen, määrätään verotusarvoksi valmiusastetta vastaava osa jälleenhankinta-arvosta. Rakennus on kiinteistöveron piirissä heti kun rakentaminen on aloitettu ja valmiusasteen määrittelyssä verovuotta edeltävän vuoden lopun tilanne on ratkaiseva.<sup>74</sup> Mikäli rakennus puretaan ennen 1.1, ei omistajan tarvitse luonnollisestikaan maksaa kiinteistöveroa rakennuksen osalta. Mikäli rakennus puretaan vasta 2.1., täytyy tästä suorittaa vero normaaliin tapaan.<sup>75</sup>

Joskus rakennuksia remontoidaan niin, että rakennustyyppi muuttuu toiseksi, esimerkiksi toimistorakennus muutetaan asuinhuoneistoiksi. Jälleenhankinta-arvo lasketaan vanhan rakennustyyppin mukaan niin kauan kuin rakennus otetaan käyttöön uutena rakennustyyppinä. Asiasta on myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2017:49, jossa käsiteltiin teollisuusrakennuksena aiemmin käytetyn rakennuksen muuttamista toimistorakennukseksi. Hallinto-oikeus katsoi, että rakennusprojektissa oli kysymys uudisrakentamisesta ja että rakennusta oli pidettävä toimistorakennuksena muutostöiden ajan. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuitenkin siihen, että rakennuksen käyttötarkoitus säilyy purku- ja rakennustöiden aikana samana kuin aikaisem-

---

<sup>73</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 3.2 Jälleenhankinta-arvo

<sup>74</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 3.5.16 Keskeneräiset rakennukset ja rakennelmat

<sup>75</sup> *Määttä* Edilex 2018, s.34

min. Käyttötarkoitus muuttuu siis vasta silloin, kun rakennus otetaan uuteen käyttöön. Analogisesti pätee, että mikäli esimerkiksi vakituinen asuinrakennus on muutettu myymäläksi ja otettu käyttöön 1.1.2018, määräytyy vuoden 2018 kiinteistövero 31.12.2017 tilanteen mukaan eli arvostamisperusteena käytetään vakituista asuinrakennusta.

## 2.6 Verotusarvon ja käyvän arvon suhde

Kiinteistöverotuksen arvostamissäännökset johtavat yleensä käyviä arvoja alhaisempiin arvoihin, koska verotusarvot ovat 75 % sekä maapohjan aluehinnasta että rakennusten keskimääräisistä rakennuskustannuksista. Mikäli käypä arvo kuitenkin on verotusarvoja pienempi, voidaan käyttää arvostamislain 32 §:ää, jossa säädetään kiinteistön verotusarvon enimmäismäärästä. Säännöksen mukaan mikäli kiinteistöveron piiriin kuuluvien osien verotusarvojen yhteismäärä on niiden käypää arvoa suurempi, arvostetaan kiinteistöveron alaiset osat niiden käypään arvoon. Ratkaisussa KHO 1996 B 555 katsottiin, että maapohjan ja rakennuksen verotusarvojen suhdetta käypään arvoon voidaan arvioida erikseen. Verotusarvoa alennetaan kuitenkin vain silloin, mikäli maapohjan ja rakennusten yhteenlaskettu verotusarvo ylittää käyvän arvon. Arvostamislain 32 §:n soveltaminen edellyttää verovelvollisen pyyntöä ja hänen esittämää selvitystä käyvästä arvosta. Mikäli säännöstä sovelletaan, ei käyvästä arvosta tehdä luonnollisesti-kaan enää ikäalennuksia tai muitakaan kaavamaisia alennuksia.<sup>76</sup>

Käypä arvo on siis arvostamisen yläraja, joka syrjäyttää lakien ja asetusten kaavamaiset arvostamissäännökset.<sup>77</sup> Mitä käyvällä arvolla sitten tarkoitetaan? Kun kiinteistöverolaki säädettiin, oli 15 §:ssä viittaus tulo- ja varallisuusverolain (1240/1988, kumottu) arvostamissäännöksiin. Tulo- ja varallisuusverolain 132 §:ssä viitattiin siihen, että mikäli kiinteistön eri osien ja etuuk-sien arvojen yhteismäärä on kiinteistön todennäköistä luovutushintaa suurempi, katsotaan kiinteistön arvoksi todennäköinen luovutushinta. 122 §:n mukaan omaisuus arvostettiin käypään arvoon, joka sillä on omistajan hallussa. Käyvällä arvolla tarkoitettiin saman säännöksen mukaan kiinteistön todennäköistä luovutushintaa. Kuten Viherkenttä (1993) on todennut, ei toden-

<sup>76</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 4. Kiinteistön verotusarvon alentaminen käypään arvoon

<sup>77</sup> *Viherkenttä* 1993, s.84

näköisen luovutushinnan periaatetta tullut ottaa kirjaimellisesti esimerkiksi silloin, jos omistajalle kiinteistöllä on merkittävä taloudellinen arvo, joka on enemmän kuin todennäköinen luovutushinta. Viherkentän mukaan kuitenkin pääsääntöisesti arvostamisen yläraja oli todennäköisessä luovutushinnassa.<sup>78</sup> Asiasta on olemassa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 1993-B-531. Tapauksessa oli kysymys osittain asuntotuotantolain (247/66, kumottu) perusteella myönnettyllä lainalla rakennetuista taloista ja näiden käyvän arvon määrittelystä. Asuntotuotantolaissa oli säädetty luovutusrajoitus niin, että talo saatiin luovuttaa vain laissa mainituille ostajille ja vain laissa määritellyllä hinnalla. Tapauksessa kyseessä olleen kiinteistön myyntihinnan (luovutuskorvaus) enimmäismäärä oli 243 730 markkaa ja verotusarvoksi oli laskettu 642 925 markkaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kiinteistön verotusarvona oli pidettävä todennäköistä luovutushintaa eli luovutuskorvauksen määrää.

Käyvän arvon käsite on kiinteistöverolain säätämisen jälkeen kuitenkin muuttunut. Tähän on merkittävästi vaikuttanut ratkaisu KHO 2014:128. Tapauksessa oli kysymys niin ikään asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (AravaL, 16.7.1990/650) tarkoitetun kiinteistön laissa määrätyn enimmäisluovutushinnan vaikutuksesta kiinteistön verotusarvoon. Korkein hallinto-oikeus perusti ratkaisunsa muuttuneeseen arvostamislakiin ja sen sanamuotoon. Vuonna 2006 voimaan tulleen arvostamislain 32 §:n 2 momentin mukaan käypä arvo on se arvo, joka omaisuudella oli verovuoden päättyessä omistajan hallussa. Käypänä arvona pidetään todennäköistä luovutushintaa, mikäli se on suurempi kuin edellä mainittu arvo. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, että aravalain luovutusrajoituksilla on merkitystä kiinteistön todennäköiseen luovutushintaan, mutta ei kiinteistön arvoon omistajan hallussa. Verotusarvo tuli laskea kiinteistön ominaisuuksien perusteella normaalisti. Tämä uusi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu kumosi siis aiemman aravavuokrataloista annetun päätöksen KHO 1993-B-531.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan ottanut huomioon sen, että arvostamislakia koskevassa hallituksen esityksessä on 32.2 §:n osalta mainittu, että käyvän arvon määritelmä vastaa asiallisesti varallisuusverolain 11 §:n määritelmää, eikä säännöksen uudelleen muotoilulla ole ollut tarkoitus muuttaa soveltamiskäytäntöä.<sup>79</sup> Nyt jo kumotun varallisuusverolain (30.12.1992/1537) 11 §:n mukaan omaisuus arvostetaan siihen käypään arvoon, joka sillä oli

---

<sup>78</sup> *Viherkenttä* 1993, s.85-86

<sup>79</sup> *HE 144/2005 vp*, s. 26

verovuoden päättyessä omistajan hallussa ja käyväällä arvolla tarkoitetaan omaisuuden todennäköistä luovutushintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan arvostamislain 32.2 §:ää ei tule kuitenkaan tulkita sanamuodon vastaisesti, joten käyväällä arvolla ei aina tarkoiteta todennäköistä luovutushintaa. KHO on perustellut ratkaisuaan myös sillä, että kiinteistövero on luonteeltaan objektivero, jolloin kiinteistön omistajaan liittyvät seikat eivät voi vaikuttaa verotusarvoon. Arava-asunnoissa luovutusrajoitusten vaikutus luovutushintaan on riippuvainen siitä, kuinka paljon lainaa on maksettu pois.

Kyseinen ratkaisu ei ole merkittävä ainoastaan aravakiinteistöjen käyvän arvon määrittämisessä, vaan myös laajemmin. Olipa kyse millaisesta kiinteistöstä tahansa, verotusarvoa ei alenneta pelkästään sillä perusteella, että esimerkiksi kiinteistövälittäjän arvio todennäköisestä myyntihinnasta on kiinteistön ominaisuuksien perusteella laskettua verotusarvoa alhaisempi. Tässä tapauksessa verovelvollisen tulisi osoittaa myös se, että kiinteistön arvo hänen hallussaan on alhaisempi kuin verotusarvo.<sup>80</sup> Tämän osoittaminen voi käytännössä olla melko hankalaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen verohallinto on ottanut sellaisen kannan, että kiinteistön ominaisuuksien perusteella laskettu verotusarvo on sama kuin arvo omistajan hallussa.<sup>81</sup> Tämä tarkoittanee siis sitä, että ominaisuuksien perusteella laskettuja verotusarvoja alennetaan aikaisempaa harvemmin ja verovelvollisen näyttötaakka on lisääntynyt. Toki mikäli todennäköinen luovutushinta on pienempi kuin verotusarvo, mutta suurempi kuin arvo omistajan hallussa, tulisi kiinteistöveron perusteena olla arvostamislain 32.2 §:n mukaisesti todennäköinen luovutushinta.

## 2.7 Veroprosentin määräytyminen

### 2.7.1 Rakennuksen käyttötarkoitus

Kiinteistöverolain 11 -14 §:ssä säädetään kiinteistöveroprosenteista. Laissa on määritelty kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit, joiden puitteissa kunnanvaltuusto määrää kyseisessä kunnassa sovellettavan kiinteistöveroprosentin suuruuden vuosittain (KVL 11.2 §). Kun kiinteistö-

<sup>80</sup> *Räbinä – Myllymäki* 2016, s. 494

<sup>81</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 4. Kiinteistön verotusarvon alentaminen käypään arvoon



verolaki tuli voimaan vuonna 1993, oli laissa määritelty erilaiset kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit vakituisten asuinrakennusten, muiden asuinrakennusten, voimalaitosten sekä yleisen kiinteistöveroprosentin osalta. Nykyisin voimassaolevassa laissa on olemassa vaihteluvälit myös rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentiksi sekä yleishyödyllisten yhteisöjen veroprosentiksi. Kunnassa tulee olla määritelty vähintään yleinen kiinteistöveroprosentti, muiden asuinrakennusten veroprosentti sekä vakituisten asuinrakennusten veroprosentti. Muutamien laissa lueteltujen pääkaupunkiseudun kaupunkien on kuitenkin määrättävä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi veroprosentti rakentamattomille rakennuspaikoille. Muutoin korkeamman kiinteistöveroprosentin asettaminen on vapaaehtoista. Eli jos esimerkiksi pääkaupunkiseudun ulkopuolinen kunta ei halua asettaa erilaista kiinteistöveroprosenttia rakentamattomille rakennuspaikoille, määräytyy kiinteistöveroprosentti yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan. Kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit mahdollistavat esimerkiksi sen, että yleinen kiinteistöveroprosentti ja vakituisten asuinrakennuksen veroprosentti on kunnassa määritelty samansuuruisiksi. (KVL 11 § -14 §)

Rakennusten osalta kiinteistöveroprosentti määräytyy sen mukaan, mihin tarkoitukseen rakennusta pääosin käytetään. Mikäli siis rakennuksen huoneistojen pinta-alasta vähintään puolta käytetään vakituiseen asumistarkoitukseen, sovelletaan koko rakennukseen vakitukselle asuinrakennukselle määrättyä kiinteistöveroprosenttia (KVL 12.2 §). Ratkaisevaa on rakennuksen tosiasiallinen käyttö kalenterivuoden alussa.<sup>82</sup> Mikäli jollakulla on väestötietojärjestelmän mukaan varsinainen asunto ja koti jossakin rakennuksessa, käytetään rakennusta vakituiseen asumiseen. Sama on tilanne esimerkiksi silloin, jos henkilö tekee rakennuksesta/huoneistosta tuloverotuksessa asunovelan koron vähennyksiä. Mikäli kyseessä on rakennus, jossa on useampia huoneistoja, käsitellään jokaista huoneistoa sen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan.<sup>83</sup> Ajatellaan esimerkiksi, että rivitalossa 3 huoneistoa, joiden pinta-alat ovat 50 m<sup>2</sup>, 50 m<sup>2</sup> ja 150 m<sup>2</sup>. Kaksi pienempää asuntoa ovat kokonaan vakituksessa asuinkäytössä ja suurimmassa asunnossa 100 m<sup>2</sup> on toimistotiloja ja 50 m<sup>2</sup> on vakituksessa asuinkäytössä. Koska viimeksi mainittu asunto on suurempi kuin nämä kaksi muuta asuntoa ja kyseisen asunnon katsotaan olevan muussa kuin vakituksessa asuinkäytössä (yli 50 % toimistona), määräytyy veroprosentti yleisen

---

<sup>82</sup> HE 50/1992, kohta 1. Yksityiskohtaiset perustelut, 3 luku. Veron määrä ja kiinteistön arvostaminen

<sup>83</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 5.3 Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti

kiinteistöveroprosentin mukaan koko rakennukselle. Tämä siis siitä huolimatta, että talon koko pinta-alasta suurin osa on vakituiseissa asuinkäytössä.

Käytännössä Verohallinnon on mahdoton seurata kaikissa tapauksissa sitä, että mihin tarkoitukseen huoneistoa todella käytetään. Tämän vuoksi kiinteistöverolain 12.2 §:ään on otettu säännös siitä, että huoneiston katsotaan olevan pääasiassa vakituiseissa asumiskäytössä, mikäli se on pääosin tarkoitettu tähän käyttöön, eikä se ole muussa käytössä.<sup>84</sup> Näin ollen myös tyhjiin olevaa, vakituiseen asumiseen tarkoitettua asuntoa voidaan verottaa vakituiseen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentin mukaan. Näin ollen esimerkiksi opiskelija-asuntoloita voidaan pitää vakituksina asuinrakennuksina, vaikka osan vuotta siellä ei asuisi kukaan.<sup>85</sup> Toisaalta jos esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä jokin rakennus on määritelty liikehuoneistoksi, mutta sitä käytetään vakituiseen asumiseen, ei rakennusta tästä huolimatta katsota vakituiseissa asuinkäytössä olevaksi, koska sitä ei ole tarkoitettu asuinkäyttöön.<sup>86</sup> Kiinteistöverolain 12.4 § mukaan vakituiseksi asuinrakennukseksi katsotun rakennuksen yhteydessä oleviin erillisiin talous- ja autotallirakennuksiin sovelletaan myös vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia. Tällaisia rakennuksia ovat esimerkiksi sauna- ja autotallirakennukset, jotka palvelevat vakituista asumista.<sup>87</sup> Myös piharakennukset ja autokatokset voidaan katsoa kuuluvan soveltamisalaan, mutta esimerkiksi ulkopuolisille vuokrattavaa saunamökkiä ei tulisi verottaa vakituiseen asuinrakennuksen veroprosentilla.<sup>88</sup> Talouskeskuksesta etäällä järven rannalla olevat saunarakennukset voidaan verottaa vakituiseen asuinrakennuksen veroprosentin mukaan.<sup>89</sup>

Erillisen kiinteistöveroprosentin määrääminen myös muille asuinrakennuksille kuin vakituksille asuinrakennuksille tuli kunnille pakolliseksi vuoden 2016 loppupuolella (KVL 13.1 §, 18.11.2016/970). Käytännössä tämä tarkoitti muiden asuinrakennusten veroprosentin korottamista 40 kunnassa. Samalla poistettiin muiden asuinrakennusten veroprosentin kytkös vakituisten asuinrakennusten veroprosenttiin.<sup>90</sup> Tämä mahdollisti siis näiden kahden veroprosentin eron kasvamisen. Tällä hetkellä kunta voi verottaa vapaa-ajan asuntoja korkeintaan veroprosentilla

<sup>84</sup> HE 50/1992, kohta 1. Yksityiskohtaiset perustelut, 3 luku. Veron määrä ja kiinteistön arvostaminen

<sup>85</sup> Viherkenttä 1993, s.140

<sup>86</sup> Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018, kohta 5.3 Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti

<sup>87</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 501

<sup>88</sup> Viherkenttä 1993, s.143-144

<sup>89</sup> ks. KHO 2007:40

<sup>90</sup> Esimerkiksi vuonna 2015 muiden asuinrakennusten veroprosentti voitiin määrätä enintään 1 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin vakituiseen asuinrakennuksen veroprosentti.

2 ja vakituisia asuinrakennuksia vähintään veroprosentilla 0,41, joten ero voi suurimmillaan olla 1,59 prosenttiyksikköä. Vapaa-ajan omistajien nettovarallisuusmäärä vuonna 2013 tilastokeskuksen tekemän tutkimuksen mukaan on nelinkertainen verrattuna vapaa-ajan asuntoja ilman oleviin kotitalouksiin.<sup>91</sup> Lakimuutoksella on kenties haettu kiinteistöverotukseen veronmaksukykyä painottavia elementtejä.

Muiden asuinrakennusten osalta veroprosenttia sovelletaan silloin, kun yli puolta huoneistojen pinta-alasta käytetään pääasiassa muuhun asumiseen kuin vakituiseen asumiseen (KVL 13.1 §, 2.11.2017/724).<sup>92</sup> Suurin osa tässä kategoriassa verotetuista rakennuksista on vapaa-ajan asuntoja, joten kyseistä veroprosenttia sovelletaan esimerkiksi kesämökkeihin, siirtolapuutarhamökkeihin, työntekijöiden virkistyskäytössä oleviin asuinrakennuksiin sekä muuksi asuinrakennukseksi luokiteltuun rakennukseen liittyviin talous- ja autotallirakennuksiin.<sup>93</sup> Tässä kohdalla on syytä huomata, että elinkeinotoimintana vuokrattavia hotelleja ja motelleja taikka maatalouden yhteydessä harjoitettavassa yksinomaan majoitustoiminnassa käytettäviä mökkejä ei katsota asuinrakennuksiksi, vaan niitä verotetaan yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti (KiVL 13.3 §, 3.12.1993/1084). Tästä herää tietenkin kysymys siitä, missä kulkee ammattimaisen elinkeinotoiminnan ja satunnaisen majoittamisen välinen raja sekä siitä, milloin kyse on yksinomaisesta maatalouden yhteydessä harjoitettavasta majoitustoiminnasta. Esimerkiksi yksinomaista käyttöä koskeva vaatimus on yleensä tulkittu tiukasti, jolloin muuksi asuinrakennukseksi katsottane sellainen maatalon mökki, jota käytetään sekä yksityiskäyttöön että majoitustoimintaa.<sup>94</sup> Tähän kysymykseen ei tutkielmassa tarkemmin kuitenkaan pureuduta.

Mielenkiintoinen eroavaisuus verrattuna vakituisen asuinrakennuksen määritelmään on se, että muuhun asumistarkoitukseen tarkoitetuksi käytöksi luetaan myös se, että huoneistoa pidetään varattuna käytettäväksi pääasiassa muuhun asumiseen kuin vakituiseen asumiseen (KVL 13.2 §). Eli jos sellaista rakennusta, joka soveltuu vakituiseen asumiseen, pidetään tyhjillään, katsotaanko se olevan varattuna vapaa-ajan asumiseen vai onko se tarkoitettu vakituiseen asumiseen ilman että se on muussa käytössä? Tällöin kaikei menetellään niin, että mikäli rakennus on ollut edeltäneen vuoden aikana vapaa-ajan asuntona, mutta on 1.1. tyhjillään, katsotaan sen

---

<sup>91</sup> HE 174/2016 vp, s.12

<sup>92</sup> Vrt. vakituisen asuinrakennuksen KVL 12.2 §:n soveltamisala: ”vähintään puolta”

<sup>93</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 5.4 Muiden asuinrakennusten veroprosentti

<sup>94</sup> *Määttä* Edilex 2018, s.54

olevan varattu pääosin vapaa-ajan asumiseen.<sup>95</sup> Useat sovellettavat veroprosentit ovat johtaneet luonnollisesti tulkintaongelmiin siitä, mitä veroprosenttia kussakin tilanteessa olisi sovellettava. Seuraavaksi käyn läpi muutamia rakennuksiin liittyviä oikeustapauksia, joissa on ollut kysymys kiinteistöveroprosentin valinnasta.

Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisussa 26.1.2012 t. 12/0033/1 oli kysymys kauppakeskukseen sovellettavasta kiinteistöveroprosentista. Kyseessä oleva rakennus oli nykyaikainen kauppakeskus, jonka katutasossa sijaitsi liiketiloja ja ylemmissä kerroksissa asuinhuoneistoja. Rakennuksen pinta-alasta suurin osa oli liiketiloja. Kiinteistöllä oli omistajana asuinhuoneistojen osalta asunto-osakeyhtiö X ja liikehuoneistojen osalta kiinteistöosakeyhtiö Y ja omistajat olivat tehneet hallinnanjakosopimuksen kiinteistön hallinnasta tämän mukaisesti. Kysymys oli siis siitä, että voidaanko hallinnanjakosopimuksen olemassaolon perusteella määrätä eri veroprosentti asuinhuoneistoille ja liiketiloille. Kuopion hallinto-oikeus katsoi, että koska kyseessä on vain yksi rakennus, tulee kiinteistövero määrätä yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan vakituudessa asuinkäytössä olevien tilojen osuuden jäädessä alle puoleen koko rakennuksen pinta-alasta. Hallinto-oikeuden mukaan hallinnanjakosopimuksella ei ollut asiassa merkitystä. Korkein hallinto-oikeus ei antanut asiassa valituslupaa. Kuten aiemmin on todettu, voidaan rakennuksen osat joissain tapauksissa arvostaa erikseen, mutta kuten edellä selostetusta oikeustapauksesta käy ilmi, ei erilaisia veroprosentteja voida soveltaa rakennuksen eri osiin. Sinänsä Kuopion hallinto-oikeus päätyi mielestäni oikeaan ratkaisuun, koska kiinteistöverolaissa selkeästi puhutaan rakennuskohtaisuudesta veroprosentin määräytymisen perusteena. Verotusjärjestelmän kannalta laajemminkin mielenkiintoinen seikka ratkaisussa on myös se, tulisiko hallinnanjakosopimus jotenkin huomioida kiinteistöverotuksessa.

Vaikka katsottaisiin, että hallinnanjakosopimuksen perusteella voitaisiin verottaa rakennuksen eri osat eri prosenteilla, ei se kuitenkaan poistaisi rakennuskohtaisen kiinteistöverotuksen ongelmaa kokonaan. Hallinnanjakosopimus kun edellyttää, että kiinteistöllä tai vuokraoikeudella on kaksi tai useampi määräsainen omistaja (MK 14:3 §). Voisihan olla esimerkiksi niin, että yksi kiinteistöosakeyhtiö omistaisi koko kiinteistön, mutta huoneistoista osa olisi asuinkäytössä ja osa vaikkapa toimistona. Yksi ratkaisu olisi se, että laissa annettaisiin mahdollisuus soveltaa rakennuksen eri osiin eri veroprosentteja niiden todellisen käyttötarkoituksen mukaisesti. Tässä

---

<sup>95</sup> *Viherkenttä* 1993, s. 152

on kuitenkin se ongelma, että Verohallinnolla ei ole mahdollisuutta kovin kattavasti valvoa rakennusten todellista käyttötarkoitusta. Näin ollen verovelvollisen tehtävänä olisi ilmoittaa rakennuksen erilaiset käyttötarkoitukset itse. Voisi kuvitella, että verovelvollisella ei ole intressejä ilmoittaa todellisia käyttötarkoituksia kuin vain silloin, mikäli veroprosentti voisi alentua. Toisaalta kiinteistöverolain 16 §:ssä säädetään verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudesta, mikä tarkoittaa muun muassa velvollisuutta ilmoittaa Verohallinnolle rakennuksen käyttötarkoitus. Mikäli verovelvollinen ei ole täyttänyt ilmoittamisvelvollisuuttaan, voidaan hänelle verotusmenettelystä annetun lain (VML, 18.12.1995/1558) nojalla määrätä veronkorotus (32 §, 26.10.2001/907). Eduskunta on hyväksynyt verotusmenettelystä annetun lain muutoksen, jonka myötä seuraamusmaksujen määräämisestä tulee automaattisempaa. Tällä lakimuutoksella pyritään edesauttamaan verovelvollisten oikeasisältöistä ja oikea-aikaista tietojen antamista.<sup>96</sup> Hallinnanjakosopimukseen ja rakennusten eri osien verottamiseen palataan tutkielmassa vielä myöhemmin.

Tulkintaongelmia on syntynyt myös pysäköintitaloihin ja –halleihin sovellettavasta kiinteistöveroprosentista. Tapauksessa KHO 2009:26 oli kysymys kaupungin vuokratontilla olevasta pysäköintihallirakennuksesta, jonka omisti keskinäinen kiinteistöyhtiö A Oy. Autopaikkoja hallinnoitiin osakkeilla, jotka olivat neljän A Oy:n osakasyhtiön ja kaupungin omistuksessa. Neljän osakasyhtiön omistamista huoneistoista suurinta osaa käytettiin vakituiseen asumiseen ja nämä omistivat yli 70 % pysäköintihallin osakkeista. Asuntoyhtiöiden yhtiöjärjestysten, kiinteistöyhtiön omistussuhteiden ja tehtyjen keskinäisten sopimusten perusteella tilanne oli hyvin samanlainen kuin silloin, mikäli pysäköintialue olisi asuntoyhtiön omalla kiinteistöllä. Ratkaisutavaksi tapauksessa oli siis, että voitiinko pysäköintihallirakennuksen katsoa olevan kiinteistöverolain 12.4 §:ssä tarkoitettu asuinrakennukseen liittyvä erillinen autotallirakennus. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kiinteistövero määrätään verovelvolliskohtaisesti sen mukaan, millaisen rakennuksen verovelvollinen omistaa. Kyseisellä vuokratontilla oli A Oy:n omistama pysäköintihalli, yhtiön toimialana oli pysäköintihallin ylläpitäminen ja hallin käyttäjät saattoivat sopimusperusteisesti muuttua. KHO:n mukaan kiinteistövero ei voida määrätä sen peru-

---

<sup>96</sup> HE 97/2017 vp, s.73

teella, mihin tarkoitukseen eri tahon omistuksessa olevan eri kiinteistöllä sijaitsevan asuinrakennuksen asukkaat parkkihallia käyttävät. Näin ollen pysäköintihallia verotettiin yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti.

Uudempaa oikeuskäytäntöä pysäköintihalleihin liittyen tarjoaa ratkaisu KHO 2017:45. Tapauksessa oli myös kysymys siitä, sovelletaanko pysäköintihalliin kiinteistöverolain 12.4 §:n nojalla vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia. Pysäköintihalli sijaitsi tontin pihakannen alla ja se oli 7 asunto-osakeyhtiön yhteisomistuksessa. A Oy omisti tontin ja siellä sijaitsevan asuinkerrostalon. A Oy:n yhtiön osakkeet antoivat oikeuden hallita asuinhuoneistojen lisäksi autopaikkoja kyseisessä pysäköintihallissa. Yleisen kiinteistöveroprosentin soveltamisen puolesta oli esitetty muun muassa se seikka, että yhtiöjärjestyksen mukaan parkkihallin osakkeet olivat erikseen luovutettavissa sellaiselle ulkopuoliselle henkilölle, joka ei omistanut asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita. Lisäksi argumentoitiin, että erilaisilla omistustavoilla ei tulisi kiinteistöverotuksessa olla merkitystä, joten asiassa ei ole ratkaisevaa se, omistaako pysäköintihallin erillinen yhtiö vai suoraan asuinhuoneiston osakkeita tarjoava yhtiö. Korkein oikeus kuitenkin katsoi, että vakituisten asuinrakennuksen veroprosenttia tuli soveltaa pysäköintihalliin, koska se oli välittömässä A Oy:n omistuksessa, autopaikkoja hallinnoitiin A Oy:n osakkeilla ja pysäköintihalli sijaitsi samalla tontilla kuin A Oy:n asuinkerrostalo.

Näissä kahdessa edellä mainitussa ratkaisussa on mielestäni nähtävillä ristiriitaisuutta. Yleisen kiinteistöveroprosentin soveltaminen kummassakin tapauksessa olisi mielestäni ollut perusteltua, koska molemmissa oli kyseessä parkkihallina käytettävät rakennukset, joissa autopaikan hallintaan oikeuttavat osakkeet olisivat voineet olla myös ulkopuolisen tahon omistuksessa. Mielestäni kiinteistöverolain tarkoituksena ei ole ollut ylipäätään rinnastaa parkkihalleja asuinrakennuksen yhteydessä käytettävään autotallirakennukseen. Tätä tulkintaa tukee lain sanamuoto ja se, että erilaisilla omistusjärjestelyillä voidaan vaikuttaa autopaikkojen todelliseen käyttöön ja käyttötarkoituksen muuttumiseen. Tämä tulkinta luonnollisesti asettaa kerrostalossa asuvan eri asemaan kuin muunlaisessa vakituudessa asunossa asuvan henkilön. Tästä huolimatta yleisen kiinteistöveroprosentin soveltaminen olisi mielestäni perusteltua. Parkkihallien todellinen käyttötarkoitus on autopaikkojen tarjoaminen suurelle määrälle ihmisiä ja usein autopaikat voivat olla muussa kuin asunnon yhteydessä käytettäviä paikkoja. Kuitenkaan yksittäisten autopaikkojen kohdentaminen käyttötarkoituksen mukaan ei myöskään olisi järkevää.

Tässä tulkinnassa ongelmaksi muodostuvat ne tilanteet, kun kyseessä on suoraan asuinkerrostalon alla sijaitsevat tai muutoin asuinkerrostaloon rakenteellisesti liittyvät autopaikat. Nykyisen lainsäädännön mukaanhan veroprosentti määräytyy rakennuskohtaisesti. Näin ollen autopaikat tulisi verottaa eri prosenteilla riippuen siitä, kuuluvatko ne samaan rakennukseen asuinhuoneistojen kanssa vai eivät. Tässäkin tilanteessa törmätään yhdenvertaisuusongelmiin. Tämän ongelman pohdintaan palataan tarkemmin vielä luvussa viisi.

Kunnissa tapahtunut palveluiden ulkoistaminen on tuonut esille kysymyksen myös siitä, onko palvelutaloja tai hoivakoteja verotettava vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin mukaan. Aikaisemmin tällä ei ole ollut merkitystä, koska kunnat ovat itse omistaneet tämän tyyppiset rakennukset, eivätkä ne ole verovelvollisia omalla alueellaan sijaitsevista kiinteistöistä. Tapauksessa KHO 2017:35 oli kysymys siitä, voitiinko A Oy:n omistamaa hoivakotia kohdella vakituiseuna asuinrakennuksena. Hoivakodin asukkaat olivat dementoituneita tai fyysisesti huonossa kunnossa olevia vanhuksia, jotka olivat tehneet rakennuksen A Oy:ltä vuokranneen B Oy:n kanssa palvelusuunnitelman ja vuokranneet tältä huoneen. Myös muita palveluita, kuten lääkäripalveluita oli mahdollisuus ostaa B Oy:ltä. Ruokailu- ja oleskelutilat olivat asukkaille yhteiset. Asukkaat tarvitsivat ympärivuorokautista hoitoa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asukkaat asuivat rakennuksessa hoivapalveluiden vuoksi ja että rakennus oli kokonaisarvion perusteella pitkäaikainen hoitopaikka, eikä tarkoitettu käytettäväksi vakituiseen asumiseen. Rakennukseen sovellettiin näin ollen yleistä kiinteistöveroprosenttia. Myöskään sairaaloita, vastaanottokeskuksia, vankiloita tai kasarmeja ei veroteta vakituisen asuinrakennuksen veroprosentilla vaan yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan.<sup>97</sup>

Tulkintaongelmia on syntynyt myös niissä tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä on omistuksessaan kaksi vakituiseen asumiseen kelpaavaa asuinrakennusta taikka huoneistoa, joita molempia käytetään asumiseen osa vuodesta. Tällaisesta järjestelystä oli kysymys tapauksessa KHO 2013:30. Henkilö A omisti kaupungissa K osakehuoneiston, joka oli väestötietojärjestelmän mukaan ollut A:n ja hänen puolison vakituinen asunto. A omisti maaseudulla myös pientalon, jossa puoliset olivat asuneet suurimman osan vuosista 2009 ja 2010. Kysymys oli siitä, voitiinko myös maaseutuasuntoa pitää A:n vakituiseuna asuntona eli voiko henkilöllä olla useampi vakituinen asunto, joihin sovelletaan alempaa kiinteistöveroprosenttia. Korkein hallinto-

---

<sup>97</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 5.3 Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti

oikeus päättyi siihen, että verovelvollisella voi olla ainoastaan yksi vakituinen asunto ja koska A oli ilmoittanut kotikunnakseen kaupungin K, ei maaseutuasuntoa voitu katsoa käytetyn A:n vakituiseen asumiseen. Ratkaisun perusteella voidaan siis sanoa, että väestötietojärjestelmään ilmoitettu kotikunta ratkaisee kiinteistöverotuksen kannalta sen, mikä rakennus katsotaan verovelvollisen vakituiseksi asunnoksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös käytännön syistä hankalaksi sellaisen tulkinnan, että ilmoitetun kotikunnan sijasta merkitystä olisi verovelvollisen esittämällä selvityksellä oleskelupäivistä kussakin asunnossa.

Kyseinen ratkaisu hankaloittaa kiinteistöverolain mukaisen rakennuksen todellisen käytön merkityksen arviointia. Kiinteistöverolain sanamuodon mukaan merkitystä on kuitenkin juuri rakennuksen tosiasiallisella käytöllä ja vakituisten asuinrakennusten osalta vieläpä niin, että riittää kunhan rakennus on tarkoitettu vakituiseen asumiseen mutta on tyhjiillään. Tapauksessa ei ollut epäselvyyttä siitä, etteikö maaseutuasunto olisi soveltunut vakituiseen asumiseen. Tila oli rakennusmääräysten mukaan varsinainen asuinpaikka. Miten asia olisi tullut ratkaista tilanteessa, jossa A:lla olisi ollut kotikunta kaupungissa K ja hänen puolisoillaan kotikunta maaseutukunnassa? Nykyisen verotuskäytännön mukaan tällaisessa tapauksessa mielestäni olisi ollut selvää, että molempia rakennuksia olisi verotettu vakituksina asuinrakennuksina, koska maaseutuasuntoa pidetään kuitenkin jonkun henkilön, vaikkakaan ei rakennuksen omistajan, vakituksena asuntona. Entä tilanteessa, jossa A:n ja hänen puolisonsa kotikunta olisi ollut väestötietorekisterin mukaan K:n kaupunki, mutta kaupungin osakehuoneisto olisi ollut vuokrattu esimerkiksi jollekin sukulaiselle osan vuodesta. Eikö tässäkin tilanteessa maaseutuasuntoa olisi pidetty vakituksena asuntona, vaikka tosiasiallisesti A:lla ja puolisoilla ei olisi ollut muuta paikkaa missä asua kaupunkiasunnon ollessa vuokrattuna? Mielestäni varsinkin nykyaikana väestötietorekisterin merkinnöille ei voi antaa kovin suurta merkitystä, koska kakkosasunnot ovat lisääntyneet varsinkin työskentelypaikkakunnan eriytyessä kotipaikasta. Näissä tilanteissa kylläkin kiinteistöverotuksessa ja muissakin verolajeissa, kuten tuloverotuksessa, on verovelvolliselle saatettu hyväksyä kaksi vakituista asuntoa.<sup>98</sup> Mielenkiintoista onkin se, että verovelvolliset asetetaan eri asemaan riippuen siitä, millä perusteella kahta eri vakituista asuntoa pidetään ja miten perheenjäsenet ovat päättäneet väestötietorekisterimerkinnät kirjauttaa.

---

<sup>98</sup> *Viherkenttä* 1993, s. 139



Vanhemmassa oikeuskäytännössä on painotettu enemmän asunnon käyttötarkoitusta, eikä niinkään verovelvollisten henkilökohtaisia olosuhteita. Esimerkkinä mainittakoon Turun ja Porin lääninoikeuden ratkaisu 5.9.1995 t. 577/4, jossa oli kysymys maatilalla sijaitsevaan rakennukseen sovellettavasta veroprosentista. Maatilataloutta harjoittaneilla puolisoilla oli varsinainen asunto ja koti muualla kuin maatilalla, mutta maatilalla sijainnutta rakennusta oli ilmoitettu käytettävän ruokailu- ja peseytymispaikkana maatilalan töitä tehtäessä. Maatilalla ollut rakennusta ei ollut käytetty vapaa-ajan viettopaikkana. Lääninoikeus katsoi, että rakennusta käytettiin vakituiseen asumiseen, koska se oli tarkoitettu siihen käyttöön eikä se ollut muussa käytössä. Merkitystä ei ollut sillä, kuinka paljon asuntoa todellisuudessa käytettiin vakituiseen asumiseen tai sillä, että puolisoiden varsinainen asunto ja koti sijaitsi muualla. Myös ratkaisussa KHO 2007:55 korostettiin todellisen käytön merkitystä, vaikkakin tilanne oli erilainen kuin tapauksessa KHO 2013:30. Kysymys oli loma-asuntojen korttelialueeksi merkityllä alueella sijaitsevasta kiinteistöstä, jolle oli rakennettu vapaa-ajan rakennukseksi tarkoitettu rakennus. Verovelvollinen käytti tätä rakennusta kuitenkin vakituiseena asuntonaan, koska oli myynyt omakotitalonsa. Tässäkin tapauksessa sovellettiin vakituisen asunnon veroprosenttia todellisen käytön mukaisesti.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan siis todeta, että rajanveto vakituisen asumisen ja muun asunnon välillä ei ole ongelmaton. Rajanvetoa hankaloittavat esimerkiksi vakituiseen asumiseen ja vapaa-ajan asumiseen tarkoitettujen rakennusten lähentyminen toisiaan varustetasoonsa nähden, rakennuksen todellisen käytön osoittamisen vaikeus sekä yhä lisääntyvät verovelvollisten poikkeavat asumisjärjestelyt. Kiinteistöverolakia nykyisellään sovellettaessa mielestäni todellisen käytön selvittämiseen tulisi antaa verovelvolliselle mahdollisuus, eikä perustaa verotuspäätöstä tuijottamalla liialti väestötietorekisterin merkintöjä. Tämä tulkinta ei tietenkään ole linjassa kiinteistöverotuksen objektiveroluonteen ja massamenettelyajatuksen kanssa. Toisaalta rakennuksen veroprosentin määräytyminen voisi perustua osittain myös johonkin toiseen seikkaan kuin tosiasialliseen käyttöön. Aiheeseen palataan myöhemmin kiinteistöverotuksen uudistumismahdollisuuksia pohdittaessa.

### 2.7.2 Rakentamaton asuinrakennuspaikka

Rakennetun asuinrakennuspaikan osalta veroprosentin määräytyminen on selkeää, sillä rakennettua maapohjaa verotetaan aina yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan. Kiinteistöverolaissa on kuitenkin myös säännös erillisestä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista. KiVL 12 a §:n 1 momentin (12.11.1999/1026) mukaan kunnanvaltuusto voi määrätä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeamman kiinteistöveroprosentin asemakaava-alueella sijaitsevalle, saman omistajan omistuksessa olevalle rakentamattomalle, mutta rakennuskelpoiselle rakennuspaikalle. Korkeampaa veroprosenttia ei voida soveltaa rakennuspaikkoihin, jotka ovat ranta-asemakaavassa tai rantakaavassa kaavoitettu loma-asutukseen (KiVL 12 a.5 §).

Kiinteistöverolain 12 a §:n 2 momentissa on edellytykset sille, milloin rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia voidaan soveltaa. Asemakaavan on täytynyt olla voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua ja yli puolet rakennuspaikan rakennusoikeudesta on täytynyt kaavoittaa asuntotarkoitukseen. Jotta säännöstä voidaan soveltaa, rakennuspaikalla ei voi olla asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta, rakennusta ei ole voitu aloittaa rakentamaan eikä rakennuspaikalla voi olla rakennuskieltoa. Korkeampaa kiinteistöveroprosenttia voidaan soveltaa siis silloin, mikäli asuntotarkoitukseen kaavoitetulla rakennuspaikalla on esimerkiksi autiotalo tai muu kuin tilapäisesti pois käytöstä oleva rakennus tai sitä käytetään muuhun kuin asumiseen.<sup>99</sup> MRL 53.2 §:n mukaisesti asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta johtuva rakennuskielto voi olla voimassa jopa kahdeksan vuotta, joten korkeamman veroprosentin soveltaminen näissä tilanteissa olisikin kohtuutonta. Edellytykseksi on säädetty myös mahdollisuus kunnallistekniikan hyödyntämiseen, eli rakennuspaikalle tulee olla järjestettävissä pääsytie ja sen tulee olla liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin. Lisäksi rakennuspaikan tulee olla saman omistajan omistuksessa. Rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa muun muassa puolisoiden yhdessä omistaessa alueen taikka sen ollessa kuolinpesän omistuksessa. Eli mikäli kaavassa määritelty rakennuspaikka ulottuu kahden rekisteriyksikön alueelle, joista toisen omistaa A ja toisen tämän puoliso B, on rakennuspaikka saman omistajan omistuksessa.<sup>100</sup> Sama pätee, mikäli rakennuspaikan omistavat henkilö ja henkilön pääasiallisessa omistuksessa

---

<sup>99</sup> *Verohallinnon ohje A33/200/2016*, kohta 2. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamisedellytykset

<sup>100</sup> *Määttä* Edilex 2018, s. 48

oleva yhtiö yhdessä taikka samaan konserniin kuuluvat yhtiöt yhdessä.<sup>101</sup> Kiinteistöverolain 12 a.4 §:ssä on määritelty myös se, mitä tarkoitetaan asemakaavan mukaisella rakennuspaikalla. Korkeamman veroprosentin soveltamiseen tältä osin riittää, että rakennuspaikka on merkitty asemakaavaan, eli tonttijakoa ei tarvitse olla tehtynä taikka tonttia merkitty kiinteistörekisteriin omaksi rekisteriyksiköksi.

Kuten edellä on mainittu, KiVL 12a.2 § kohdan 3 mukaisesti korkeampaa veroprosenttia ei voida määrätä silloin, jos rakennuspaikalla on asuinkäytössä oleva asuinrakennus taikka sellaista on ryhdytty rakentamaan ennen kalenterivuoden alkua. Tämä estää esimerkiksi sen, että korkeampi veroprosentti määrättäisiin käytettävissä olevan rakennusoikeuden vuoksi.<sup>102</sup> Säännöksen mukaisena asuinrakennuksena pidetään myös asuinkäytössä olevaa vapaa-ajan asuntoa.<sup>103</sup> Lisäksi rakentamisen viivästyminen verovelvollisesta riippumattomasta syystä on otettu huomioon. Esimerkiksi rakennuslupa voi viivästyä kunnasta johtuvasta syystä taikka naapurin aiheuttoman valituksen vuoksi. Tällaisissa tapauksissa kunta voi vapauttaa verovelvollisen kiinteistöverosta (VeronkantoL, 9.9.2016/769, 50.3 § ja 51 §). Tästäkin huolimatta rakentamattoman rakennuspaikan ostoajankohdalla voi olla merkitystä kiinteistöveron kannalta. Rakennusluvun saamisen edellytyksenä voi joissakin kunnissa olla lainhuudon myöntäminen kiinteistölle. Ajatellaan esimerkiksi, että rakentamaton tontti ostetaan lokakuussa ja edellisen vuoden lopusta lukien voimassaolleen asemakaavan mukaan tontti on kaavoitettu asuntotarkoitukseen. Jo pelkästään lainhuudon myöntämiseen voi kulua aikaa noin 3 kuukautta. Tämän jälkeen rakennuslupa myönnetään normaalin kestoajan puitteissa helmikuun alussa. Koska rakennustyöt voidaan aloittaa vasta kalenterivuoden alkamisen jälkeen, määrätään kiinteistöveroprosentti korkeamman rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin mukaisesti. Tässä tapauksessa voi olla, että kunnalla ei ole oikeutta vapauttaa verovelvollista korkeammasta veroprosentista, koska lainhuudon myöntäminen ja rakennusluvun saaminen ovat tapahtuneet normaalien käsittelyaikojen puitteissa. Vielä todennäköisempää korkeamman veroprosentin soveltaminen on silloin, kun kyseessä on sitovan tonttijaon alueella sijaitseva rakennuspaikka. Rakennusluvun edellytyksenä on tällöin tontin lohkominen ja lainvoimainen rekisteröiminen.<sup>104</sup> Lohkominen

<sup>101</sup> *Verohallinnon ohje rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista*, A33/200/2016, kohta 2. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamisedellytykset

<sup>102</sup> *HE 100/1999 vp*, s.4

<sup>103</sup> ks. KHO 14.7.2010/1727

<sup>104</sup> Tieteen termipankki 2017, kohta Asemakaavan ja rekisteritontin suhde

suoritetaan vasta lainhuudon myöntämisen jälkeen, joten kaupan tekemisestä lohkomisen rekisteröimiseen kuuluu normaalioloissa aikaa useampi kuukausi.

Alkuperäiseen kiinteistöverolakiin ei säännöstä rakentamattoman rakennuspaikan ankarammasta verottamisesta sisältynyt, vaan se tuli voimaan vuonna 2001. Lain esitöissä muutosta perusteltiin sillä, että erityisesti pääkaupunkiseudulla rakennusmaan tarve varsinkin asuntorakentamiseen on suuri. Vaikkakin rakentamista pyrittiin ohjailemaan kaavoituksella, ei maanomistajan ollut kuitenkaan pakko rakentaa kaavoitetulle alueelle. Veronkorotusmahdollisuuden antamisella pyrittiin rakennuspaikkojen tarjonnan lisääntymisen myötä tasoittaa suuresta kysynnästä johtuvaa asuntojen hintojen nousua. Lakimuutoksen tarkoituksena ei ollut se, että säännöstä käytettäisiin vain verotulojen lisäämisen vuoksi vaan lähinnä sellaisissa kunnissa, joissa rakennuskelpoista rakennusmaata on paljon yksityisten omistuksessa ja asuntojen kysyntä suurta.<sup>105</sup>

Vuodesta 2016 lähtien rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on ollut vähintään 2 % ja enintään 6 %. Vuonna 2006 voimaan tuli säännös, joka velvoitti laissa mainittuja pääkaupunkiseudun kaupunkeja määräämään rakentamattomille rakennuspaikoille veroprosentin, joka oli vähintään 1 prosenttiyksikköä kunnassa sovellettavaa yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Vuonna 2013 alarajaa nostettiin 0,5 prosenttiyksiköllä.<sup>106</sup> Tämän jälkeen veroprosentin alarajaa on nostettu niin, että sen tulee olla vähintään 3 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Veroprosentin ylärajana myös pääkaupunkiseudulla on tällä hetkellä 6 %. (KVL 12 b §, 18.11.2016/970) Vuonna 2018 korkein rakentamattomaan rakennuspaikkaan sovellettava veroprosentti on suurin sallittu 6 % ja se on käytössä kahdessatoista kunnassa.<sup>107</sup> Näistä yksikään kunta ei ole sellainen pääkaupunkiseudun kunta, jossa rakentamattoman rakennuspaikan korkeampi veroprosentti on pakollinen. Muilla kunnilla on vaihtelevasti käytössä veroprosentteja alarajan kahdesta prosentista viiteen prosenttiin, mutta useammalla kymmenellä ei ole erillistä rakentamattoman rakennuspaikan prosenttia määriteltynä lainkaan.<sup>108</sup> Edellä mainitusta on pääteltävissä, että kunnat ovat omien tarpeidensa mukaan hyödyntäneet

---

<sup>105</sup> HE 100/1999 vp, s.2

<sup>106</sup> HE 76/2013 vp, s.8

<sup>107</sup> Pori, Riihimäki, Akaa, Nokia, Kaskinen, Mustasaari, Lumijoki, Muhos, Pyhäjoki, Utajärvi, Kemi, Sodankylä

<sup>108</sup> *Kuntaliitto* 2017, kohta kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentit 2018.

korotetun veroprosentin mahdollisuutta. Toisaalta nykyinen sääntely pääkaupunkiseudun pakollisesta, vähintään 3 prosenttiyksikköä yleistä veroprosenttia korkeammasta veroprosentista voi johtaa myös siihen, että yleisen kiinteistöveroprosentin taso pidetään matalana, jotta rakentamattoman rakennuspaikan verotus ei koidu liian ankaraksi. Etenkin myöhemmin käsiteltävän kiinteistöjen arvostamisjärjestelmän uudistamisen myötä voisi olla perusteltua ainakin tarkistaa veroprosentin vaihteluväliä tai jopa luopua pakollisesta korotetusta veroprosentista kokonaan. Tämä johtuu siitä, että verotusarvojen nouseminen keskittyy luultavasti eniten pääkaupunkiseudulle.

Tontin omistajan tulee olla valveutunut myös kiinteistöjaotuksen muutoksesta mahdollisesti aiheutuvista veroseuraamuksista. Aiemmin korotettua veroprosenttia ei sovellettu automaattisesti sellaiseen rakentamattomaan rakennuspaikkaan, joka rajoittui saman omistajan omistamaan rakennuspaikkaan, jossa sijaitsi omistajan vakituisesti asuttama asuinrakennus. Tämä oli mahdollista ainoastaan kunnanvaltuuston erillisellä päätöksellä. Vuoden 2013 lakimuutoksen seurauksena tämä säännös kuitenkin poistettiin laista, jonka jälkeen esimerkiksi tontin lohkomisen kahteen osaan on merkinnyt uuden rakentamattoman rakennuspaikan syntymistä ja korotetun veroprosentin soveltamista kyseiseen tonttiin.<sup>109</sup> Tästä voi seurata suuretkin veroseuraamukset. Esimerkiksi vuonna 2014 julkaistun uutisen mukaan eräs espoolainen tontinomistaja oli kaupungin ehdotuksesta lohkaissut 3000 m<sup>2</sup> asuintontistaan kaksi rakennuspaikkaa. Kaupungilla oli ollut tarkoitus rakentaa kulkuyhteydet tonteille nopealla aikataululla, mutta näin ei ollut tapahtunut. Espoon kaupunki oli nostanut rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia 3 %:iin vuodelle 2014, kun se edellisenä vuonna oli ollut 1,65 %. Näin ollen tonttien omistajalle oli koitunut kolmesta tontista maksettavaksi kiinteistövero yhteensä 3500 euroa, kun vero edellisenä vuonna oli ollut 930 euroa.<sup>110</sup> Tällainen lain muutos on toki omiaan edesauttamaan rakentamista, mutta toisaalta herää kysymys verotuksen ennakoitavuudesta. Mikäli kiinteistön omistaja oli esimerkin tavoin ennen lakimuutosta lohkonut asuintonttinsa vaikkapa kahteen osaan, eikä rakentamista jostain syystä ole voitu aloittaa, on tullut harkita myös tonttien yhdistämistä uudelleen yhdeksi tontiksi korotetun veron välttämiseksi. Myös tämä on aiheuttanut tontin omistajalle kuluja. Huomioitavaa on myös, että mikäli kyseessä on jo rakennettu sitovan

---

<sup>109</sup> HE 76/2013 vp, s.8-9

<sup>110</sup> *Länsiväylä -lehti*, 18.6.2014

tai ohjeellisen tonttijaon mukainen tontti, jonne on kaavalla vahvistettu rakentamattomia rakennuspaikkoja, tulevat nämä automaattisesti verotetuksi korkeammalla veroprosentilla ilman maanomistajan lohkomistoimenpiteitäkin.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> HE 76/2013 vp, s.4

### 3. KIINTEISTÖVEROTUKSEN OIKEUDENMUKAISUUS

#### 3.1 Hyötyjä maksaa -periaate ja veronmaksukykyisyysperiaate

Verojärjestelmän tai yksittäisen verolajinkin oikeudenmukaisuutta on vaikea tarkastella, koska oikeudenmukaisuuden käsitteestä ei ole yksimielisyyttä. Onko oikeudenmukaista se, että jokainen kansalainen maksaa veroa saman verran vai se, että parempituloisempi maksaa veroja enemmän? Entä pitäisikö julkisen vallan toimenpiteistä suuremman hyödyn saajan maksaa veroja enemmän kuin pienemmän hyödyn saajan? Näihin kysymyksiin vastausta voi etsiä verotuksen oikeudenmukaisuutta kuvaavista periaatteista: hyötyjä maksaa – periaatteesta ja veronmaksukykyisyysperiaatteesta. Hyötyjä maksaa – periaate (etuperiaate) tarkoittaa nimensä mukaisesti sitä, että suurin hyötyjä maksaa suurimman veron. Veronmaksukykyisyysperiaatteessa on puolestaan kysymys siitä, että jokainen maksaa veroja mahdollisuuksiensa mukaisesti.<sup>112</sup> Veronmaksukykyisyysperiaate ja hyötyjä maksaa – periaate voivat olla riippuvaisia toisistaan siinä mielessä, että hyvän veronmaksukyvyyn omaava henkilö voi olla myös suurin hyötyjä. Toisaalta suurimman hyötyjän veronmaksukyky voi olla myös kovin alhainen. Hyötyjä maksaa – periaatteen toteuttaminen ei kaikissa veromuodoissa ole järkevää, koska tällöin huono-osaisien kohdalla jouduttaisiin ristiriitaiseen tilanteeseen esimerkiksi sosiaaliturvan osalta.<sup>113</sup>

Hyötyjä maksaa -periaate sopii kuitenkin joihinkin tilanteisiin ja kiinteistöverotuksessa on jo nyt nähtävissä hyötyjä maksaa – periaatteen mukaista ajattelua. Kuten aiemmin on jo käynyt ilmi, on verotuskäytännössä omaksuttu sellainen linja, että kiinteistöverovelvollisuus vastikkeellisissa saannoissa määräytyy hallinto-oikeuden siirtymisen mukaan. Tämä on hallinnollisesti yksinkertainen ja myös hyötyjä maksaa – periaatteen mukainen tulkinta. Sen, joka todellisuudessa voi käyttää kiinteistöä ja hyötyä siitä, tulisi myös maksaa kiinteistövero. Kiinteistöverovelvollisuuden syntymiseen vastikkeellisissa saannoissa liittyy kuitenkin myös oikeudenmukaisuusongelma. Verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista on se, että myyjää ja ostajaa kohdellaan eri tavalla. Ostaja on kiinteistöverovelvollinen siitä hetkestä kun

---

<sup>112</sup> *Niskakangas* 2011, s. 64-65

<sup>113</sup> *Myrsky* LM 2009, s.746

hallintaoikeus on hänelle saantokirjan ehtojen mukaan siirtynyt, mutta myös silloin vaikka myyjä olisi pidättänyt hallintaoikeuden itsellään.<sup>114</sup>

Hyötyjä maksaa -periaatteen pitäisi toteutua myös maapohjan arvostamisessa, sillä nykylainsäädännön mukaan rakennusmaan arvostamisessa tulee ottaa huomioon muun muassa kiinteistön sijainti, liikenneyhteydet ja kunnallisteknisten töiden valmiusaste. Näin ollen keskustojen läheisyydessä asuvien tulisi maksaa saamastaan hyödystä enemmän veroa. Edellä kuvattu ei kuitenkaan täysimääräisesti toteudu. Valtionvarainministeriö on maaveron uudistamishankkeen tiimoilta katsonut, että verotusarvojen jäädessä yhä enemmän jälkeen käyvistä arvoista, ei hyötyjä maksaa – periaate enää toteudu kiinteistöverotuksessa. Uudistushankkeen esiselvityksissä on todettu, että erot verotusarvojen suhteissa käypiin arvoihin ovat huomattavia niin kuntien välillä kuin kuntien sisälläkin. Nykyisessä järjestelmässä käytetään liian suuria yhtenäisen hinnan alueita, jolloin yhdenvertaisuus ei toteudu. Tämä korostuu etenkin isoissa kaupungeissa, joissa samalla hinta-alueella voi sijaita esimerkiksi maantiehen rajoittuva tontti ja puistoalueeseen rajoittuva tontti.<sup>115</sup> Toisaalta voidaan katsoa, että yhdenvertaisuusongelma koskee myös haja-asutusalueiden ja keskusten välistä verorasitusta. Haja-asutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajat eivät hyödy esimerkiksi kunnan ylläpitämistä tiestöstä, vaan kustantavat yksityisteiden rakentamisen ja kunnossapidon itse. Arvostamislain mukaisesti tämä tulisi ottaa kiinteistöjen arvostamisessa huomioon. Tällä hetkellä vaikuttaa olevan kuitenkin niin, että etenkin keskustojen läheisyydessä maapohjan verotusarvot ovat kiinteistön sijainnista saatavaan hyötyyn nähden liian alhaisia. Tämä korostuu siitäkkin syystä, että rakennusten arvostamisperusteet ovat samat koko maassa, joten alueellisten erojen huomioon ottaminen on maapohjan verotuksen varassa. Lisäksi kasvukeskusten ulkopuolella sijaitsevien kiinteistöjen arvojen on todettu olevan laskussa ja yhä useampi asunto putoaa kokonaan asuntomarkkinoiden ulkopuolelle.<sup>116</sup> Tähän kehitykseen voisi ainakin osittaisena ratkaisuna olla kiinteistöveron sitominen nykyistä enemmän kiinteistön markkina-arvoon, mikä puolestaan voisi ottaa paremmin huomioon hyötyjä maksaa –periaatteen. Toisaalta tähän liittyy kysymys siitä, aiheuttaako tällainen kehitys ongelmia kasvukeskuksissa vuokra-asuntojen osalta. Vaarana voi olla, että kiinteistövero vyöryy lopulta vuokralaisten maksettavaksi, kun veron kiristyessä vuokrahintojen nousuun syntyy

---

<sup>114</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 4.3 Omistajanvaihdoistilanteet

<sup>115</sup> *Peltola 2014*, s.30

<sup>116</sup> *Keinonen Verotus 2015*, s.35



painetta. Mikäli näin on, ei verotusarvojen ajantasaistaminen puolestaan takaa veronmaksukyvyn huomioon ottamista, vaan päinvastoin voi lisätä regressiivistä elementtiä.

Veronmaksukykyisyyden periaate lähtee siis ajatuksesta, että jokaisen tulisi maksaa veroa voimiansa ja kykyjensä mukaisesti. Tähän ajatteluun liittyvät vertikaalinen ja horisontaalinen oikeudenmukaisuus. Verotus on horisontaalisesti oikeudenmukaista silloin, kun veronmaksukyvyltään samalla tasolla olevia henkilöitä verotetaan saman verran ja kaikkia tuloja verotetaan samalla tavalla. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa puolestaan sitä, että erilaisen maksukyvyn omaavia henkilöitä tulisi verottaa eri tavalla: maksukyvyn heiketessä vähemmän ja maksukyvyn noustessa enemmän, eli progressiivisesti.<sup>117</sup> Veronmaksukykyperiaatteen kannalta kiinteistövero on osittain kyseenalainen, koska myös pienituloinen henkilö voi omistaa arvokkaan kiinteistön esimerkiksi leskeksi jäämisen seurauksena.<sup>118</sup> Huojennusjärjestelmiä ei Suomessa tunneta, joten maksuunpannun kiinteistöveron määrään ei vaikuta verovelvollisen tulot, maksukyky, ikä tai muutenkaan henkilöön liittyvät olosuhteet. Kiinteistöverojen noustessa jatkuvasti tämä on ongelma, joka konkretisoituu etenkin sellaisten verovelvollisten kohdalla, jotka omistavat vaikeasti realisoitavan kiinteistön.

Veronmaksukykyisyyteen liittyy osaltaan myös kiinteistön käyvän arvon määrittely, sillä kiinteistön verotusarvon yläraja on kiinteistöveron piiriin kuuluvien osien yhteenlaskettu käypä arvo (ArvL 32.1 §). Kuten tutkielmassa on aiemmin esitetty, on verohallinto Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan myötä ottanut verotuskäytännössään sellaisen linjan, että käypä arvo on sama kuin arvo omistajan hallussa ja arvo omistajan hallussa on sama kuin kiinteistön ominaisuuksien perusteella laskettu arvo. Tämä tulkinta voi johtaa ongelmallisiin tilanteisiin etenkin majoituskiinteistöjen, koulutuskeskusten, teollisuushallien ynnä muiden normaalikäytöstä poikkeavien kiinteistöjen osalta. Tällaisten kiinteistöjen ominaisuuksiin perustuva verotusarvo voi olla liiallinen, mikäli kiinteistöistä saa vain vähän tuottoa tai niiden realisointi on vaikeaa ja todennäköinen luovutushinta alhainen. Myös asuinkiinteistöjen osalta kyseisellä tulkinnalla voi olla merkitystä. Esimerkiksi muuttotappiokunnassa sijaitsevalla omakotitalokiinteistöllä voidaan katsoa olevan arvoa omistajan hallussa, vaikka sen todennäköinen luovutushinta olisi

---

<sup>117</sup> Myrsky LM 2009, s.747-748

<sup>118</sup> Niskakangas 2011, s.129,131-132

alhainen tai pahimmassa tapauksessa sitä ei saataisi myytyä lainkaan. Verohallinto on rakennusmaan verotusarvon laskentaperusteista antamansa päätöksen (A199/200/2017) 4 §:ssä määrännyt, että rakennusmaan verotusarvoksi vahvistetaan vähintään 0,75 e/m<sup>2</sup>. Päätöksen 5 §:n mukaan kuitenkin rakennusmaan arvona pidetään käypää arvoa, mikäli se on alhaisempi kuin päätöksen perusteella laskettu arvo. Tätä päätöksen perusteella laskettua arvoa alhaisemman käyvän arvon toteaminen voi osoittautua vaikeaksi. Haja-asutusalueella saattaa kuitenkin olla runsain mitoin sellaisia kiinteistöjä, joiden maapohjan todennäköinen myyntihinta on alhaisempi kuin 0,75 e/m<sup>2</sup>. Arvostaminen tapahtunee kuitenkin pääsääntöisesti verohallinnon päätöksen mukaan, koska todennäköistä luovutushintaa ei katsota automaattisesti käyväksi arvoksi.<sup>119</sup> Verohallinto on myös linjannut, että mikäli kiinteistölle voi rakentaa poikkeusluvalla taikka kiinteistöä voidaan käyttää osana verovelvollisen omistuksessa olevaa viereistä rakennuspaikkaa, ei verotusarvoa voida alentaa ostohinnan perusteella lainkaan.<sup>120</sup>

Veronmaksukykyisyysperiaatteeseen liittyy myös kiinteistöverotuksen progressiivisuuden ja regressiivisyyden arviointi. Täyttä yksimielisyyttä asiasta ei ole. Perinteisen käsityksen mukaan kiinteistövero on enemmänkin regressiivinen, koska pitkällä aikavälillä kiinteistövero pienentää rakennuskantaa ja nostaa vuokria. Näin ollen vero kohdistuisi asuntojen käyttäjille, jolloin asumismenot vähävaraisilla ovat suhteessa suuremmat kuin hyvätuloisilla.<sup>121</sup> Kiinteistöverojen korotuksella on katsottu olevan negatiivinen vaikutus jopa kansalaisten ostovoimaan, kun yhä suurempi siivu tuloista käytetään välttämättömiin asumismenoihin.<sup>122</sup> Myös esimerkiksi Kiinteistöliitto on kritisoinut kiinteistöveron korotuksia, koska kiinteistöjen ylläpitokustannukset nousevat huomattavasti nopeammin kuin kotitalouksien käytettävissä olevat tulot. Kiinteistöliiton mukaan kiinteistöveron korotukset siirtyvät suoraan asunto-osakkeista maksettaviin vastikkeisiin ja tätä kautta myös vuokrahintoihin.<sup>123</sup>

Progressiivinen verotus on perinteisesti liitetty tuloverotukseen, mutta myös kiinteistöveroa on luonnehdittu progressiiviseksi veroksi. Tämä perustuu siihen, että kiinteää omaisuutta on eniten

---

<sup>119</sup> *Räbinä 2017, seminaari*

<sup>120</sup> *Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa A12/200/2018*, kohta 4. Kiinteistön verotusarvon alentaminen käypään arvoon

<sup>121</sup> *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010*, s.112-113

<sup>122</sup> *Keinonen Verotus 2015*, s.33-34

<sup>123</sup> *Kiinteistöliitto 2017*, kohta Kiinteistöveron korotukset kurittaisivat erityisesti pienituloisia

hyvätuloisten omistuksessa ja että kiinteistövero koituu aina lopulta kiinteistön omistajan maksettavaksi. Perusteluna tälle on, että kiinteistöveron nostamisella ei ole vaikutusta siihen, paljonko asunnoista ollaan valmiita maksamaan vuokraa. Esimerkiksi Teemu Lyytikäisen mukaan kiinteistöveron korottamisella ei näyttäisi olevan vaikutusta asuinhuoneistojen taikka maanvuokrasopimusten vuokriin, vaan veronkorotus koituu kokonaan sen vahingoksi, joka omistaa kiinteistön veronkorotuksen hetkellä. Tämä siksi, koska kiinteistöveron korotus laskee tontin hintaa veron korotuksen verran.<sup>124</sup> Entä muuttuuko tilanne silloin, jos kiinteistövero nousee jonkin kipurajan yli? Jos kiinteistövero jatkaa nousuaan, alkavatko vuokranantajat ainakin jossain vaiheessa siirtää rasiutusta vuokralaisten maksettavaksi? Kuten edellä on mainittu, tämä lieenee vaarana erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muuallakin kasvukeskuksissa, joissa arvostamisuudistuksen myötä kiinteistöverojen määrä oletettavasti nousee. Kenties kiinteistöveroa on vaikea ylipäätään arvioida progressiivisuuden tai regressiivisyyden kautta, koska kyseessä on objektiivinen eikä suoraan tulojen perusteella määrättävä vero.

### 3.2 Kiinteistöverotuksen neutraliteetti

Yksi näkökulma verotuksen oikeudenmukaisuuteen on myös sen neutraliteetti. Verotus vaikuttaa ihmisten toimintaan ja vääristää markkinoiden toimintaa mahdollisimman vähän silloin, kun veropohja on laaja ja verokannat alhaiset. Maapohjaan kohdistuva vero on periaatteessa neutraali, koska maapohjan määrä on vakio. Maapohjaa voidaan verottaa millä perusteella tahansa ilman että maanomistaja voi vaikuttaa veron määrään, koska maata ei ilmaannu käyttöön lisää taikka poistu käytöstä.<sup>125</sup> Rakennusten kiinteistövero on puolestaan vääristävä, koska verolta vältytty kokonaan, jos ei rakenna lainkaan. Rakennustyyppi ja rakennuksen ominaisuudet vaikuttavat myös veron määrään.<sup>126</sup> Todellisuudessa rakentamattomien rakennuspaikkojen korkeampi veroprosentti tekee myös maapohjan verosta vääristävän. Tätä voidaan tarkastella myös verosanktion kannalta. Etenkin pääkaupunkiseudulla, jossa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin tulee kiinteistöverolain mukaisesti olla vähintään 3 prosenttiyksikköä yleistä

---

<sup>124</sup> *Valtionvarainministeriö*: Kiinteistöverotuksen kehittämishankkeen II seminaari, Lyytikäinen Teemu

<sup>125</sup> *Rauhanen ym.* 2013, s.27

<sup>126</sup> *Myrsky* Verotus 2011, s.471

kiinteistöveroprosenttia suurempi, voisi verosanktiota luonnehtia jo ankaraksi. Kiinteistöverolakia säädettäessä kiinteistöveroimikunta totesi, että se ei ollut suunnitellut kiinteistöveroaktiivisen maankäyttöpölytiikan tarpeisiin, vaikkakin katsoi sillä olevan kiinteistöjen käyttöä edistävä vaikutus.<sup>127</sup> Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kiinteistövero on alettu käyttämään jossain määrin verovelvollisia ohjailevaan suuntaan.

Kiinteistöverotuksessa on olemassa myös useita verotukia. Ensinnäkin kaikki yleistä kiinteistöveroprosenttia alhaisemmin verotetut kohteet, kuten esimerkiksi vakituiset asuinrakennukset ja vapaa-ajanrakennukset, ovat verotukien kohteena.<sup>128</sup> Myös yleishyödyllisten yhteisöjen keveämmälle verotukselle on annettu kiinteistöverolaissa mahdollisuus. Kiinteistön käyvästä arvosta poikkeaminen voi niin ikään muodostaa verotuen tai verosanktion.<sup>129</sup> Mikäli verotusarvoksi ei esimerkiksi katsota 100 prosenttia rakennuksen taikka maapohjan käyvästä arvosta, muodostaa tämä verotuen. Tällä hetkellä tätä verotukea nauttivat kaikki rakennusmaa-alueet ja rakennukset, koska verotusarvoksi katsotaan 75 % kiinteistön käyvästä arvosta. Lisäksi haja-asutusaleilla on käytössä alennuskaavat, joilla lievitetään suurempien tilojen kiinteistöverotusta. Joillain kohteilla ei katsota olevan arvoa lainkaan. Esimerkiksi muun maatilatalouden maan arvoksi katsotaan verotuksessa nolla, vaikka sillä kiinteistön osana voi todellisuudessa olla jonkinlaista arvoa. Huomattavin verotuki kiinteistöverotuksessa on kuitenkin maa- ja metsätalousmaan verovapaus. Kiinteistöverovapaus tukee metsätalouden harjoittajien liiketoimintaa ja voi kannustaa sijoitusmuotona panostamaan enemmän metsään kuin esimerkiksi asuntosijoittamiseen. Toisaalta se voi myös vaikuttaa metsänomistajiin passivoivasti, kun metsätilalta ei ole välttämätöntä saada tuloja kiinteistöveron kattamiseksi.<sup>130</sup>

### 3.3 Yhdenvertainen kohtelu objektiveroluonteen näkökulmasta

Kiinteistöverotus on luonteeltaan objektiverotusta ja oikeudenmukaisen verotuksen kannalta on olennaista, että samanlaisia objekteja verotetaan samalla tavalla ja tilanteissa, joissa samanlaiset tosiseikat vallitsevat, verovelvollisia kohdellaan samalla tavalla.<sup>131</sup> Objektiveroluonne voidaan

<sup>127</sup> *Kiinteistöveroimikunnan mietintö* 1989, s.39-40

<sup>128</sup> *Myrsky Verotus* 2011, s.747

<sup>129</sup> *Myrsky Verotus* 2011, s.747

<sup>130</sup> *Keinonen Verotus* 2013, s.27

<sup>131</sup> *Niskakangas 2011*, s.62

säilyttää vaikka veronmaksukykyisyysperiaate otettaisiin huomioon, sillä ensin voidaan määrittää kiinteistöveron määrä objektin ominaisuuksien mukaan ja tämän jälkeen tarvittaessa ottaa huomioon verovelvollisen maksukyky. Kiinteistöverotuksen osalta on selvää, että täydellistä verovelvollisten yhdenvertaista kohtelua ei voi saavuttaa, sillä eri kunnissa asuvat henkilöt ovat väistämättä eriarvoisessa asemassa. Kiinteistöveron merkitys vaihtelee kunnittain ja kunnilla on oikeus päättää sovellettavat veroprosentit laissa säädettyjen vaihteluvälien puitteissa. Esimerkiksi kesämökkikiinteistöjä paljon omaavat kunnat hyötyvät tästä veromuodosta ja ovat voineet pitää muiden asuinrakennusten veroprosenttia korkealla.<sup>132</sup> Toisaalta kuntien oma päättäväältä voi viime kädessä myös edesauttaa yhdenvertaisuutta, kun kunnat valitsevat kiinteistöverotuksen painopisteet sen mukaan, mikä on kunnan kiinteistötarjonnan ja talouden kannalta paras ratkaisu.

Verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista on rakennuskohtainen verotus. Kiinteistöveroprosentin määräytyminen koko rakennukselle rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan voi johtaa siihen, että verovelvollisten asuntojen kiinteistöveroraisuus vaihtelee, vaikka asunnot olisivat identtisiä. Ongelma konkretisoituu lähinnä kerrostalorakennuksissa, joissa on erilaisessa käytössä olevia huoneistoja. Kerrostalon asuinkäytössä olevia huoneistoja voidaan verottaa korkeammalla, yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisella prosentilla, mikäli suurinta osaa rakennuksesta katsotaan käytettävän esimerkiksi toimistotiloina. Vastaavasti liiketilat voivat tulla verotetuiksi pienemmän vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin mukaan, mikäli samassa rakennuksessa suurin osa huonepinta-alasta on vakituksessa asuinkäytössä. Lainsäädäntö ei siis ota huomioon nykyaikana käytettäviä erilaisia rakennusmalleja. Veroprosenttien systematiikan lisäksi ongelmallista on se, että rakennusten eri osia ei yleensä myöskään arvosteta erikseen vaan sen mukaan, mitä rakennustyyppiä suurin osa rakennuksesta edustaa.

Eriytettyihin veroprosentteihin liittyy myös vakituisen asuinrakennuksen ja muun asuinrakennuksen välinen rajanveto. Periaatteessa vierekkäisiä vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettuja asuntoja voidaan verottaa eri prosenteilla. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että toisen rakennuksen omistajalla on omistuksessaan myös toinen vakituksessa asuinkäytössä oleva rakennus/huoneisto, jota verotetaan vakituisen asuinrakennuksen prosentin mukaan. Koska hänellä

---

<sup>132</sup> *Määttä* Edilex 2018, s.15

voi oikeuskäytännön mukaan olla vain yksi vakituinen asunto, ei lievempää veroprosenttia sovelleta kuin toiseen näistä rakennuksista. Eri veroprosenteilla verottaminen voisi johtua myös siitä, että vaikka molemmilla vierekkäisten rakennusten omistajilla olisi omistuksessaan myös joku toinen vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettu rakennus, saattaisi vain toinen heistä vuokrata jompaakumpaa omistamaansa rakennusta asumiskäyttöön kolmannelle ja asua toisessa asunnossa itse. Tässä tilanteessa kumpaakin rakennusta käytettäisiin vakituiseen asumiseen. Puolestaan naapurin toista rakennusta, jossa hänen itse ei voitaisi katsoa vakituisesti asuvan, pidettäisiin mitä todennäköisimmin muuna asuinrakennuksena, mikäli kenelläkään toisella ei olisi väestötietorekisterin mukaan vakituista asuntoa ja kotia kyseisessä rakennuksessa. Toki nykyisellä tulkinnalla on sikäli pyritty verovelvollisten yhdenvertaiseen kohteluun ja veronmaksukyvyn huomioon ottamiseen, että ne joilla on omistuksessaan useampi asunto eli hallussaan enemmän varallisuutta, eivät voisi pääsääntöisesti hyödyntää alemmaa kiinteistöveroprosenttia kuin toisen asunnon kohdalla. Toisaalta objektiverotuksen toimivuutta ajatellen voi syntyä jälleen tilanne, jossa ominaisuuksiltaan samanlaisia rakennuksia verotetaan eri tavalla.

Maa- ja metsätalousmaan verovapaudesta seuraa, että kiinteistöveron piiriin kuuluva rakennusmaa tulee erottaa verovapaasta maapohjasta. Verotuskäytännöstä kumpuavat vaatimukset maatilasta, vakaasta tulonhankkimistarkoituksesta ja vähimmäispinta-alasta aiheuttavat tulkintaongelmia siitä, mikä voidaan katsoa verovapaaksi maapohjaksi ja mikä ei. Kiinteistöjen moninaisuuden vuoksi rajanvedot ovat hankalia ja aiheuttavat väistämättä samankaltaisten maapohjien erilaista kohtelua kiinteistöverotuksessa. Esimerkiksi voi syntyä tilanne, jossa asuinkiinteistöön kuulualta pieneltä metsäalueelta puuta tulonhankkimistarkoituksessa myynyt henkilö joutuu lähtökohtaisesti maksamaan kiinteistöveron kun taas hoitamattomalta ja unohdetulta isommalta metsätilalta kiinteistövero ei tule maksettavaksi.

Sääntely koskien rakennusmaan erottamista maatilasta on mielestäni muutoinkin ongelmallinen. Oikeudenmukaisuusongelmat voidaan nähdä useammassa tasossa ja suhteuttaa ne monella tapaa toisiinsa. Ensinnäkin voi olla, että asemakaavassa rakennuspaikaksi luokiteltua aluetta käytetään nimenomaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa maa- tai metsätalousalueena suuremman tilan osana, jolloin alue tulisi periaatteessa olla metsämaana kiinteistöverosta kokonaan vapaata. Tästä näkökulmasta ajatellen on kyseenalaista, että maa- ja metsätalousalueella

sijaitsevista rakennuspaikoista asemakaava-alueella tulee suorittaa automaattisesti kiinteistövero, vaikka ne olisivat todellisuudessa käytössä maa- tai metsätalousalueina. Mikäli metsätaloutta harjoitetaan esimerkiksi yleiskaava-alueella, ei tilan rakennuspaikkoja veroteta kuin vasta ensimmäisen rakennuspaikan myymisen jälkeen. Näin ollen esimerkiksi eritasoisten kaavojen rajan molemmin puolin sijaitsevia rakennuspaikkoja voidaan verottaa eri tavalla. Lisäksi edellä mainitun sääntelyn vuoksi asemakaavan ulkopuolella ainoastaan yhden rakennuspaikan myyminen ei saata olla järkevää, mikäli aluetta käytetään esimerkiksi metsätalouteen. Näin ollen rakentaminen voi myös hidastua, mikä ei varmastikaan ole ollut sääntelyn tarkoitus.

Kuten aiemmin on tullut esille, asemakaavan ulkopuolella koko tonttivarasto ei siirry verotuksen piiriin kuitenkaan silloin, mikäli rakennuspaikka vuokrataan. Kuitenkin, mikäli kyseessä on maakaaren 14:2 §:n mukainen siirtokelpoinen vuokraoikeus, ei rakennuspaikan vuokraaminen ja myyminen eroa oikeusvaikutuksiltaan kovin paljoa toisistaan. Vuokralainen voi esimerkiksi halutessaan myydä vuokraoikeuden vuokranantajaa kuulematta kolmannelle. Toki rakennuspaikan myyminen ja vuokraaminen eroavat toisistaan siinä mielessä, että vuokraamisen jälkeenkin maapohjasta kiinteistöverovelvollinen on vuokranantaja eli maapohjan omistaja (KiVL 6.1 §). Mikäli myös vuokraamisen jälkeen koko tonttivarasto siirtyisi kiinteistöverotuksen piiriin, kannustaisi se kuitenkin omistajaa vuokraamaan useampia tontteja samalla tavalla kuin myyntitilanteessakin. Vuokranantaja voisi maanvuokratuloilla kattaa hänelle aiheutuvia kiinteistöveroseuraamuksia. Lisäksi rakennuspaikkojen samanlaisen verokohtelun kannalta hankala on rakennuspaikan lahjoittaminen. Arvostamislain 29.2 §:ssä puhutaan ainoastaan rakennuspaikan myymisestä. Tulisiko näin ollen rakennuspaikan lahjoitus rinnastaa myyntiin vai vuokraamiseen tonttivaraston kiinteistöverotuksen piiriin siirtymisen kannalta? Tästä ei ole verohallinnon ohjeistuksissa tai oikeuskäytännössä otettu kantaa. Lain sanamuodon mukaan ja analogisesti ratkaisun KHO 1993-B-530 mukaan lahjoittamiseen tulisi soveltaa käytäntöä, jossa vain lahjoitettu alue siirtyy kiinteistöverotuksen piiriin. Toisaalta lahjasaannossa maapohjan omistus siirtyy kantatilan omistajalta lahjansaajalle samalla tavalla kuin kaupassa ostajalle. Lahjansaajana lienee yleensä kuitenkin kantatilan omistajan lapsi tai muu sukulainen, joten useinkaan tarkoituksena ei välttämättä ole muiden tonttien erottaminen kantatilasta lähitulevaisuudessa. Tästä näkökulmasta ajatellen voisi olla kohtuutonta, että koko tonttivarasto siirtyisi kiinteistöverotuksen piiriin lahjoituksen myötä.

Ymmärrettävää on, että edellä kuvatun lainsäädännön tarkoituksena on kaavaan suunniteltujen rakennuspaikkojen tehokas hyödyntäminen kannustamalla omistajaa myymään mahdollisimman monta rakennuspaikkaa tilaltaan. Mikäli tämä rakennuspoliittinen tavoite sinällään olisi hyväksyttävä, aiheuttaa joka tapauksessa eritasoisten kaavojen erilainen kohtelu kiinteistöverotuksessa samanlaisten verokohteiden erilaista verottamista. Yleiskaavojen lisäksi esimerkiksi ranta-asemakaavat ovat erilaisessa asemassa rakennuspaikkojen kiinteistöverotuksen osalta suhteessa asemakaavaan, vaikka kyseessä ovat samalla tavalla yksityiskohtaiset ja rakennusoikeutta luovat kaavat (MRL 73 §). Erilainen kohtelu perustuu verotuskäytäntöön, eikä oikeustapauksia asiasta ole. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n mukaisesti voi olla olemassa myös yksityiskohtaisia yleiskaavoja, jotka ohjaavat suoraan rakentamista tietyllä alueella. Esimerkiksi Isotalo (2014) onkin todennut, että kiinteistövero tulisi määräytyä samalla tavoin riippumatta siitä, missä kaavamuodossa alue on määritelty rakennusmaaksi.<sup>133</sup> Lisäksi asema-kaava-alueella sijaitseva maatilana rakentamaton rakennuspaikka voi olla korkeamman veroprosentin piirissä kiinteistöverolain 12 a §:n mukaisesti. Muuta kaava-aluetta säännös ei koske. Tämä lisää entisestään epäyhtenäistä verotusta eri kaava-alueilla sijaitsevien rakennuspaikkojen kesken.

Tonttivaraston kiinteistöverottamiseen liittyen huomioitavaa on myös se, että esimerkiksi henkilöä A, joka on myynyt rantakaavoitetulta maatilaltaan rantatontteja, verotetaan tämän jälkeen koko tonttivarastoon kuuluvan rakennusmaan osalta. Kun A myy koko maatilansa henkilölle B, ei tätä kuitenkaan veroteta rakennuspaikoista niin kauan kun hän ei itse myy tilalta yhtään tonttia.<sup>134</sup> Periaatteessa tämä sääntely toteuttaa verovelvollisten yhdenvertaista kohtelua, koska aiemman omistajan toimet eivät vaikuta uuden omistajan kiinteistöverotukseen. Toisaalta mahdollinen samojen rakennuspaikkojen ajoittainen ponnahdus kiinteistöveron piiriin ei tunnu järkevältä objektiveroluonteen näkökulmasta. Rakennusmaan erottaminen maatilasta on hankalaa myös sellaisten rakennuskelpoisten alueiden osalta, jossa ei ole lainkaan voimassaolevaa asema- tai yleiskaavaa. Mikäli tällaiselta alueelta myydään esimerkiksi rantatontti, tuleeko koko ranta-aluetta verottaa tämän jälkeen rakennusmaana? Miten suuri alue ranta-alueeksi tulisi tällöin lukea ja miten yhdenvertainen kiinteistöverotus tässä tilanteessa varmistetaan?

---

<sup>133</sup> Isotalo YJ 2014, s.66

<sup>134</sup> Viherkenttä 1993, s.40



Kaavamääräyksiin liittyy osaltaan myös arvostamislain 29 § maapohjan arvostamista koskien, jolle annettu tulkinta verotuskäytännössä on ongelmallinen. Käyvän arvon määrittelemisessä on säännöksessä viitattu erilaisiin huomioon otettaviin seikkoihin, kuten rakennusoikeuteen, paikkakunnan hintatasoon ja liikenneyhteyksiin. Tulkintaongelmia voi syntyä siitä, mitä rakennusoikeudella tarkoitetaan. Vaikuttaako maapohjan arvostamiseen pelkästään asemakaavassa määritelty rakennusoikeus vai otetaanko huomioon myös osayleiskaavan tai poikkeamisluvan perusteella saatu rakennusoikeus? Verohallinnon ohjeista saa sellaisen käsityksen, että laissa tarkoitettaisiin ainoastaan asemakaavassa määrättyä rakennusoikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia verotusobjekteja ei arvosteta samalla tavalla, vaikka lain sanamuoto ei ota kantaa siihen, mistä huomioon otettava rakennusoikeus tulisi olla peräisin. Lisäksi rakennusoikeus vaikuttaa pääosin vain asuinkerrostalojen maapohjan arvostamiseen kun taas omakotitalokiinteistöt arvostetaan usein pinta-alaneliometriä kohden. Myös vapaa-ajan rakennuksiin käytetään perushintoja neliometriä kohden, mutta usein korotettuna. Kuten aiemmin on käynyt ilmi, eivät kuntien käytännöt näiltä osin ole kuitenkaan yhdenmukaisia.

## 4. KANSAINVÄLISIÄ KÄYTÄNTEITÄ KIINTEISTÖVEROTUKSESSA

### 4.1 Kiinteistöverotus Tanskassa

#### 4.1.1 Kiinteistöveropohja ja verovelvollisuus

Tanskassa on käytössä kolme erilaista kiinteistöihin kohdistuvaa veroa: maavero eli grundskyld, rakennusvero eli daekningsafgift sekä kiinteistövero eli ejendomsvaerdiskat. Kyseisistä veroista säädetään laeissa nimeltään Kommunal ejendomsskatteloven, Bekendtgørelse af ejendomsvaerdiskatteloven ja Ejendomsvaerdiskatteloven. Maavero kohdistuu kaikenlaiseen maapohjaan, rakennusvero kohdistuu yritysten liiketoiminnassaan käyttämiin rakennuksiin eli liike-, toimisto- ja teollisuusrakennuksiin sekä julkishallinnon rakennuksiin. Kiinteistöveroa maksetaan omistajan asuttamasta asuinkiinteistöstä, myös vapaa-ajankiinteistöistä. Verokohteita ovat siis asunto-osakkeet, omakotitalot, paritalot ja kesämökit.<sup>135</sup> Verovelvollinen on aina maapohjan ja/tai rakennuksen omistaja ja verotuotot jakautuvat niin, että kiinteistöveroa ja rakennusveroa maksetaan valtiolle ja maaveroa kunnille.<sup>136</sup> Aiemmin osa verotuotoista ohjautui myös lääneille, mutta vuonna 2007 tapahtuneen kuntauudistuksen (Kommunalreformen) myötä kuntien lukumäärä väheni melkein kolmannekseen ja läänit lakkautettiin.<sup>137</sup> Maavero otettiin Tanskassa käyttöön vuonna 1926 ja liiketoimintaan käytettäviin rakennuksiin ja julkisiin rakennuksiin kohdistuva rakennusvero vuonna 1961. Suhteellisen tuore on asuinrakennuksiin ja vapaa-ajan rakennuksiin kohdistuva kiinteistövero, sillä se otettiin käyttöön vasta vuonna 2000. Tätä ennen käytössä oli asuntotulon verotus, jossa asunnolle laskettiin vuokratuottoarvio, joka oli tietty prosenttiosuus asunnon arvioidusta markkina-arvosta. Tätä tuottoa verotettiin sitten asunnon omistajan tulona eli verotuksen kohteena oli periaatteessa verovelvollisen saama hyöty omistusasunnossa asumisesta.<sup>138</sup>

Kiinteistöverovelvollisuus ja veron määrä kokonaisuudessaan riippuvat siis siitä, käytetäänkö kiinteistöä ainoastaan omistajan asuinkäyttöön, ainoastaan yritystoiminnan tarkoituksiin vai molempiin näistä. Kun kiinteistöä käytetään ainoastaan omistajan asuintarkoituksiin, maksetaan tällöin maapohjasta maavero sekä rakennuksen ja maapohjan yhteenlasketun arvon osalta

<sup>135</sup> Muller 2000, s.1-2

<sup>136</sup> Skatteministeriet 2018, kohta Ejendomsvaerdiskat og ejendomsskat

<sup>137</sup> Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018, kohta Kommunalreformen i 2007

<sup>138</sup> Muller 2000, s.2

kiinteistövero. Mikäli esimerkiksi asunto-osakkeen omistaja asuu itse kyseisessä asunnossa, maksaa hän normaalisti kiinteistöveroa ja tämän lisäksi laskennallisesti asuntojen kesken jaettua maaveroa. Mikäli asuinrakennus on kuitenkin vuokrattuna jollekulle jatkuvasti taikka osan vuodesta, ei tältä ajalta makseta kiinteistöveroa lainkaan. Mikäli esimerkiksi yksi tai useampi huone on vuokrattuna, alennetaan kiinteistöveroa suhteellisesti vuokrattuna olevien tilojen osalta. Mikäli kyseessä on uusi rakennus, on sen valmistushetkellä merkitystä kiinteistöverovelvollisuuden kannalta. Jos rakennus on valmis 1.8 mennessä, tulee siitä maksaa veroa seuraavana vuonna, mutta jos rakennus valmistuu vasta 1.8 jälkeen, ei rakennus kuulu seuraavan vuoden veropohjaan. Rakennuksen katsotaan olevan valmis silloin, kun sitä voidaan käyttää kotina, joten muutaman asennuksen puuttumisesta huolimatta sen katsotaan olevan asuinkelpoinen.<sup>139</sup>

Asuinkiinteistöihin kohdistuva kiinteistövero on 1 % koko kiinteistön arvosta siihen saakka, kun kiinteistön arvo ylittää 3 040 000 tanskan kruunua (n. 410 000 euroa). Mikäli kiinteistö on tätä arvokkaampi, on kiinteistövero ylimenevästä osuudesta 3 prosenttia. Vero lasketaan siis koko kiinteistön arvosta (rakennus ja maapohja), joka on määritelty arvostamisjärjestelmässä. Vuodesta 2002 lähtien on kuitenkin ollut voimassa säännös, jonka mukaan veron pohjana oleva arvo on voinut olla myös muu kuin viimeisimmässä annetussa arvostamispäätöksessä esiintynyt arvo. Tällä on pyritty estämään jatkuvasti nousussa olleen kiinteistöveron liiallista kohoamista. Verotusarvo määräytyy sen mukaan, mikä seuraavista ehdotuksista johtaa pienimpään arvoon<sup>140</sup>:

1. Kiinteistön arvo 1.1.2001 lisättynä 5 prosentilla
2. Kiinteistön arvo 1.1.2002 tai
3. Viimeisin kiinteistölle määrätty arvo vähennettynä 2,5 prosentilla<sup>141</sup>

Mikäli uusi rakennus rakennetaan, täytyy kyseisen rakennuksen arvo indeksoida vastaamaan vuosien 2001 ja 2002 tasoa, jotta saadaan selville mitä näistä kolmesta arvosta käytetään. Arviolta 95 % omistajista maksaa vielä veroa vuosien 2001 tai 2002 arvoihin perustuen ja vain 5 %:n kohdalla käytetään nykyarvoa.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> *Tax.dk* 2018, kohta Ejendomsværdiskat

<sup>140</sup> *Skatteministeriet* 2017, kohta Ejendomsværdiskat - regler og beregningseksempler

<sup>141</sup> Prosenttivähennys johtuu valmisteilla olevasta uudesta arvostamisjärjestelmästä, jonka voimaantuloa ennen noudatetusta arvostamisesta ei ole oikeutta valittaa.

<sup>142</sup> *Skatteministeriet* 2018, kohta Ejendomsværdiskat og ejendomsskat (grundskyld)

Kiinteistöverosta on myös mahdollisuus saada huojennuksia. Esimerkiksi kaiken tyyppiset asuinrakennukset, jotka on hankittu 1.7.1998 tai tätä aiemmin, saavat 0,2 % alennuksen kiinteistöveron määrästä. Jotkut asuinrakennukset, kuten kokovuotiseen asutukseen tarkoitettut omakotitalot saavat lisäksi 0,4 %:n vähennyksen verosta, ei kuitenkaan enempää kuin 1200 kruunua (n. 161 euroa).<sup>143</sup> Jossain tapauksissa kiinteistövero voidaan alentaa myös henkilöön liittyvien syiden vuoksi. Mikäli verovelvollinen on saavuttanut eläkeiän, saa hän vähennyksen kiinteistöverosta. Vähennyksen määrä on riippuvainen verovelvollisen tuloverotuksessa verotettavasta tulosta ja vähennyksen maksimimäärä on 0,4 % kiinteistöveron määrästä, kuitenkin enintään 6 000 kruunua (n. 806 euroa) kokovuotisesti asuinkäytössä olevan rakennuksen osalta ja 2000 kruunua (n. 269 euroa) vapaa-ajan asunnosta. Mikäli verovelvollisen tulot ylittävät laissa määritellyn rajan, vähennetään alennusta 5 %:lla. Lakiin on myös asetettu määrättävän veron enimmäismäärä. Kiinteistövero voi nousta enintään 20 % verrattuna edellisen vuoden veron määrään.<sup>144</sup>

Maavero maksetaan kaikesta maapohjasta sen sijaintikunnalle. Maapohjan omistaja on verovelvollinen, vaikka kiinteistöllä sijaitseva rakennus tai koko kiinteistö olisi vuokrattu jollekulle. Maaveroa maksetaan kunnanvaltuuston määräämän veroprosentin mukaisesti, jonka tulee olla 1,6 %:n ja 3,4 %:n välillä.<sup>145</sup> Tanskassa verotetaan myös maa- ja metsätalousalueita, mutta näillä alueilla on alennettu maavero.<sup>146</sup> Maavero lasketaan prosenttiosuutena maapohjan perusarvosta. Perusarvo on alempi arvo alla olevista arvoista:

1. Maapohjan nettoarvo vähennettynä laissa luetelluilla vakiomääräisillä perusparannusarvoilla
2. Edellisen vuoden verotusarvo lisättynä tietyillä prosentuaalisilla korotuksilla (korotukset määrätään vuosittain ja ovat 3-7 prosentin välillä)

65- vuotiaat tai tätä vanhemmat verovelvolliset voivat saada lykkäystä omaan asuinrakennukseensa liittyvän maapohjan taikka vapaa-ajan asuntoonsa liittyvän maapohjan verolle. Lykkäystä voi saada ainoastaan yhden kiinteistön osalta. Maksamatta jäävä vero on ikään kuin

<sup>143</sup> Muller 2000, s.4

<sup>144</sup> Skatteministeriet 2017, kohta Ejendomsværdiskat - regler og beregningseksempler

<sup>145</sup> Skatteministeriet 2018, kohta Ejendomsværdiskat og ejendomsskat (grundskyld)

<sup>146</sup> Muller 2000, s.5 ja 6

velka kunnalle, joka täytyy maksaa takaisin verovelvollisen myydessä kiinteistö taikka sitten, kun verovelvollinen kuolee. Maavero on vähennyskelpoinen meno liiketoiminnassa ja myös maa- ja metsätaloudessa, mutta maatilalla sijaitsevan asuinrakennuksen vero ei ole vähennyskelpoinen.<sup>147</sup>

#### 4.1.2 Kiinteistön arvostaminen

Tanskassa kiinteistöt arvostetaan veroviranomaisen (SKAT) toimesta joka toinen vuosi. Jokaiselle kiinteistölle määritellään arvo kiinteistön todennäköiseen luovutushintaan perustuen.<sup>148</sup> Verotusarvot vastaavat siis suoraan kiinteistöjen todellisia markkinahintoja. Uutta arvostamisjärjestelmää ollaan kuitenkin kehittämässä ja hallitus on esimerkiksi äskettäin esittänyt maaveron korotusten jäädyttämistä vuosille 2018-2020. Tämä tarkoittaa siis sitä, että verovelvolliset eivät joudu maksamaan nimellisiä korotuksia vuoden 2017 maaveron tasoon nähden.<sup>149</sup> Arvostaminen tapahtuu digitaalisten aineistojen perusteella ja apuna käytetään julkisia rekistereitä. Tulli- ja verohallinto ylläpitävät kauppahintarekisteriä ja kunnat ylläpitävät kiinteistörekisterijärjestelmää sekä rakennusrekisteriä.<sup>150</sup> Kiinteistörekisterijärjestelmästä on saatavilla kiinteistön tunnistetiedot, pinta-alatiedot ja sinne päivitetään myös tiedot kiinteistön arvosta. Rakennusrekisteristä saa puolestaan rakennusten yksityiskohtaiset ominaisuustiedot, kuten kerrosten lukumäärän, pinta-alan ja rakennusmateriaalin. Kiinteistön omistajan tulee lain mukaan ilmoittaa kauppahintarekisteriin, mikäli on saanut kiinteistön esimerkiksi kaupalla, lahjana tai perintönä. Näin ollen rekisterissä on kattavasti tietoa luovutushinnoista ja luovutuksen kohteesta. Vuokranantajat ilmoittavat kauppahintarekisteriin joka neljäs vuosi vuokra-asunnoistaan ensimmäisen vuosittaisen vuokran määrän.<sup>151</sup> Järjestelmässä on lähtökohtana myyntihintoihin perustuva arvostaminen, mutta aina riittävää määrää kauppahintatietoja ei ole saatavilla. Tällöin käytetään tuottoon perustuvaa arvostamista, mikä on hyvä menetelmä vuokralla olevien liike- ja asuin-kiinteistöjen sekä metsän osalta. Mikäli tätäkään menetelmää ei voida käyttää, turvaututaan

---

<sup>147</sup> Muller 2000, s.6 ja 7

<sup>148</sup> Rimmer 2016, s.15

<sup>149</sup> Skatteministeriet 2018, kohta Nyheder: Indefrysning af stigende grundskyld sker med opkrævningen for 2. halvår

<sup>150</sup> Wolters- Enemark 2002, s.6

<sup>151</sup> Wolters- Enemark 2002, s.8 ja 12

rakennuskustannuksiin perustuvaan arvostamiseen, jota käytetään esimerkiksi maatalan tuotantorakennusten ja erikoiskiinteistöjen osalta.<sup>152</sup>

Arvostamisen lähtökohtana on, että jokaiselle kiinteistölle määritetään kokonaisarvo eli yhteisarvo maapohjalle ja rakennuksille sekä erillisarvo maapohjalle. Kokonaisarvoon ei lasketa mukaan koneita, laitteita, huonekaluja tai eläimiä. Arvostamisen perustana on kiinteistön todennäköinen luovutushinta arvostamisen hetkellä. Kiinteistön arvon tulisi myös kuvastaa kiinteistön parasta mahdollista taloudellista käyttöä. Esimerkiksi kiinteistöä koskevat säännökset rakentamista koskien ja mahdolliset ympäristönsuojelumääräykset tulee ottaa arvostamisessa huomioon. Siviilioikeudellisten sopimusten vaikutusta ei luonnollisesti voida huomioida. Maapohjan arvostaminen tapahtuu niin ikään markkinahintaperiaatteella. Arvostamisessa ei oteta huomioon maapohjan nykyistä käyttöä vaan arvostamisen perustana on maa-alueen taloudellisesti paras mahdollinen käyttö.<sup>153</sup> Maapohjan arvosta vähennetään arvonnousu, joka on johtunut omistajan maanparannustöistä. Kaupunkikiinteistöillä tämä tarkoittaa lähinnä infrastruktuurin, kuten viemäroinnin, salaojituksen ja kulkuyhteyksien tuomaa arvoa. Maatiloilla vähennykseen oikeuttavia ovat muun muassa viljelysmaan laadun parantaminen ja maantäyttötyöt.<sup>154</sup>

Tanskassa kiinteistöjen verotusarvojen laskentaan on käytössä kaksi laskentajärjestelmää, maanarvostusjärjestelmä (Grundværdisystemet) ja kiinteistöjen arvostamisjärjestelmä (Forslagssystemet). Maanarvostusjärjestelmän laskemia hintoja maapohjille tarvitaan kiinteistöjen arvostamisjärjestelmässä. Kyseessä ovat koneelliset massa-arviointijärjestelmät, joissa ohjelmat laskevat niihin syötettyjen tietojen perusteella jokaiselle kiinteistölle verotusarvon. Tietokoneen tuottamat arvot eivät välttämättä päädy sellaisinaan verotuksen perusteeksi, vaan lopullisen arvostamisen tekevä komitea käyttää niitä apuna työtä tehdessään. Maanarvostusjärjestelmä perustuu alueisiin, jotka on jaettu sen mukaan, mikä on alueen yleis- tai asemakaavan mukainen käyttötarkoitus.<sup>155</sup> Jokaiselle hinta-alueelle määritellään perusarvo. Hinta-alueiden sisällä on pyritty siihen, että maan kysyntä ja maankäyttö on alueella samanlaista, hinta-alueet noudattelevat kunnan rajoja ja että hintakehitys on samansuuntaista. Mikäli rakentamattoman maan kauppahintatietoja ei ole saatavilla, johdetaan arvo rakennettujen kiinteistöjen kaupoista.

---

<sup>152</sup> Wolters- Enemark 2002, s.7

<sup>153</sup> Wolters- Enemark 2002, s.7

<sup>154</sup> Skatteministeriet 2018, kohta Vurderingssystemet: 3.3.3 Fradrag for forbedringer

<sup>155</sup> Muller 2000, s.16

Maapohjan arvon erottamiseksi koko kiinteistön arvosta käytetään hyödyksi sellaisten alueiden kauppahintatietoja, joissa on tehty sekä rakentamattomien että rakennettujen asuntojen kauppahintoja.<sup>156</sup>

Maanarvostusjärjestelmä laskee jokaiselle kiinteistölle arvon käyttämällä jotain neljästä arvomallista: teollisuusmalli, pientalomalli, kerrostalomalli ja maatalousmalli. Teollisuusmalli on yksinkertainen ja sitä käytetään laskemaan teollisuuden tai julkisen käytön kohteena olevan maan arvoa. Teollisuusmallissa maankäyttöalueen perushinta/m<sup>2</sup> kerrotaan kiinteistön maapohjan pinta-alalla. Pientalojen, paritalojen ja vapaa-ajanasuntojen kohdalla ei voi käyttää näin yksinkertaista mallia, sillä se johtaisi suurten tonttien osalta yliarvostamiseen ja pienten tonttien osalta aliarvostamiseen. Pientalomalli ottaakin arvostuksessa huomioon rakennusoikeudesta syntyvän arvon. Puolet tontin markkinahinnasta katsotaan syntyvän tontin pinta-alasta ja puolet rakennusoikeudesta. Esimerkiksi rakennusoikeusarvon kaksinkertaistaa se, mikäli tontti on jaettavissa kahteen osaan. Toisaalta laskennallista maanarvoa voidaan alentaa, mikäli tontille ei saa rakentaa normaalikokoista asuinrakennusta (alle 75 m<sup>2</sup>) tai lomarakennusta (alle 35 m<sup>2</sup>). Kerrostalomallissa maan arvo lasketaan kertomalla hinta-alueen perushinta/m<sup>2</sup> maa-alueen pinta-alalla ja rakennusoikeudella/m<sup>2</sup>. Maanarvostusjärjestelmässä huomioitavaa on se, että arvot johdetaan sallitun maankäytön perusteella, ei todellisen käytön perusteella. Näin ollen esimerkiksi omakotitalon alla oleva maapohja tulee arvostaa kerrostalomallin mukaan, mikäli maankäyttö on suunniteltu tähän käyttöön.<sup>157</sup>

Kiinteistöjen arvostusjärjestelmää (Forslagssystemet) käytetään muun muassa omakotitalo-, rivitalo- ja vapaa-ajanrakennuskiinteistöjen arvostamiseen. Järjestelmä käyttää hyödykseen maanarvojärjestelmän ja rakennusrekisterin tietoja ja laskee usean muuttujan lineaarisen regressioanalyysin avulla kiinteistön arvon. Järjestelmään on määritelty niin sanotun standardirakennuksen arvo neliömetriltä ja ohjelma nostaa tai laskee arvoa sen mukaan, miten kyseessä oleva rakennus poikkeaa standardirakennuksesta. Huomioon otettavia seikkoja ovat esimerkiksi rakennusvuosi, rakennuksen koko ja kunto. Koska rakennuksen eri kerroksissa sijaitsevat neliömetrit eivät ole samanarvoisia, laskee ohjelma koko rakennuksen painotetun pinta-alan. Erilaisille rakennustyypeille on olemassa omat mallinsa ja samaa mallia käytetään yhtenäisesti

---

<sup>156</sup> Skat 2018, Den Juridiske vejledning 2017-2, kohta Ejendomsvurdering

<sup>157</sup> Muller 2000, s.16-17

koko maan alueella. Maanarvojärjestelmästä annettu maanarvo vaihtelee riippuen kiinteistön sijainnista, mutta myös rakennuksen arvostamisessa otetaan huomioon sen sijainti. Arvostamisesta vastuussa olevat henkilöt päättävät sen, mille alueille tulee asettaa korjauskerroin rakennuksen sijainnin perusteella. Tämän käytännön vuoksi kysytyillä alueilla sijaitseville kiinteistöille määräytyy usein korkea verotusarvo. Tanskassa ei oteta huomioon energiatehokkuutta taikka lämmitystapaa kiinteistöverotuksessa, sillä esimerkiksi mitään huojennuksia tai korotuksia ei aiheudu riippuen rakennuksen lämmitystavasta.<sup>158</sup> Tanskan veroviranomaisen sivuilla on hakukone, jonka avulla voi etsiä tietyn kiinteistön arvostamistiedot. Hakuehtoina voi käyttää kuntaa ja osoitetta, postinumeroa ja osoitetta taikka kuntaa ja kiinteistötunnusta. Järjestelmä on siis varsin avoin ja kansalaiset pääsevät tarkastelemaan myös esimerkiksi naapureidensa kiinteistöjen verotusarvoja.<sup>159</sup>

Kuten aiemmin mainittiin, pyritään Tanskan arvostamisjärjestelmää muuttamaan, koska verotuksessa käytettyjen arvojen on huomattu poikkeavan rakennusten ja maapohjan todellisesta arvosta.<sup>160</sup> Vääristymää on ollut molempiin suuntiin eli osaan kiinteistöistä on sovellettu liian alhaista (n. 34 % rakennuksista vuonna 2013) ja osaan liian korkeaa verotusarvoa (n. 41 % rakennuksista vuonna 2013).<sup>161</sup> Tanskan kiinteistöverojärjestelmään on vaadittu muutoksia myös siitä syystä, että asuinrakennuksista joudutaan maksamaan veroa sekä maapohjan osalta että koko kiinteistön osalta, eli periaatteessa maapohjasta maksetaan veroa kahteen kertaan.<sup>162</sup> Uutta tarkempaa ja tasapuolisempaa arvostamisjärjestelmää ollaan kehittämässä ja se on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2021 toimitettavassa verotuksessa. Samalla aiotaan palauttaa verovelvollisille vuosina 2011-2018 perittyjä ylisuuria kiinteistöveroja sekä ottaa käyttöön säännös, jonka myötä verotusarvon perusteeksi otetaan 80 % kiinteistön käyvästä arvosta. Myös asuin-kiinteistöjen kiinteistöveroprosentteja sekä maaveroprosenttia tullaan luultavasti laskemaan ja progressiota lieventämään.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> Muller 2000, s.18-21

<sup>159</sup> Skat 2018, kohta Ejendomsvurdering

<sup>160</sup> Rimmer 2016, s.15

<sup>161</sup> Boligejernes Videncenter 2017, kohta Beskatning af ejerboliger (ejendomsværdiskat og grundskyld)

<sup>162</sup> Berligningscenter 2016: Sådan kan fremtidens grundskyld beregnes

<sup>163</sup> FTF 2016, kohta 2025-plan: Reform af boligbeskatning



## 4.2. Kiinteistövero Saksassa

### 4.2.1 Kiinteistöveropohja ja verovelvollisuus

Kiinteistövero (Grundsteuer) peritään Saksassa vuonna 1955 säädetyn lain (Grundsteuergesetz) perusteella. Kiinteistöveron kohteet on jaoteltu kahteen eri luokkaan: A eli maa- ja metsätalousmaa ja B eli muut kiinteistöt.<sup>164</sup> Maa- ja metsätalousmaahan sovelletaan yleensä alempaa kiinteistöveroprosenttia kuin muihin kiinteistöihin. Alhaisempaa kiinteistöveroprosenttia sovelletaan maa- ja metsätalousmaahan silloin, kun maatilalla harjoitetaan maa- ja/tai metsätaloutta tulonhankkimistarkoituksessa. Kiinteistöveropohjaan kuuluu tällöin myös kaikki liiketoimintaa palveleva omaisuus, kuten tuotantorakennukset, karja ja kalusto.<sup>165</sup> Alhaisempaa veroprosenttia ei sovelleta esimerkiksi silloin, jos alue on lainvoimaisessa kaavassa osoitettu rakennustarkoituksiin, rakentaminen on kyseisellä kaava-alueella jo alkamassa ja alue ei ole maatalouskäytössä.<sup>166</sup>

Kiinteistövero maksetaan kunnille, mutta hallinto on jaettu valtion ja kuntien kesken. Veroviranomainen määrittää verotusarvon kiinteistöveron kohteille sekä määrää lainsäädännön puitteissa perusveron kiinteistöille.<sup>167</sup> Perusveron määrittäminen entisen Itä-Saksan ja entisen Länsi-Saksan välillä eroavat toisistaan. Länsi-Saksassa omakotitaloille, joiden verotusarvo ylittää 38 346,89 euroa kiinteistövero määrätään 0,26 prosentin mukaan ja edellä mainitun arvon ylittäville omakotitalokiinteistöille 0,35 prosentin mukaan. Paritalojen perusprosentti on 0,31 prosenttia ja muiden asuinrakennusten 0,35 prosenttia. Itä-Saksassa perusprosenttiin vaikuttavat rakennustyyppin lisäksi rakennuksen ikä (onko otettu käyttöön ennen vai jälkeen vuoden 1924) ja kunnan asukasmäärä vuonna 1935. Itä-Saksan alueella perusprosentti on 5-10 %:n välillä.<sup>168</sup>

<sup>164</sup> *Bundesministerium für Finanzen* 2018, kohta Grundsteuer

<sup>165</sup> *Spahn* 2004, s.2

<sup>166</sup> *Halaczinsky* 1990, 2. Gründvermögen

<sup>167</sup> *Germany Trade & Invest* 2018, kohta Taxation of Property

<sup>168</sup> *Senatsverwaltung für Finanzen* 2018, kohta FAQ Grundsteuer

Kunnat määrittävät perusveron lisäksi oman kiinteistöveroprosenttinsa, jolloin muodostuu lopullinen kiinteistövero. Tälle kunnan määräämälle kertoimelle ei ole asetettu ylärajaa.<sup>169</sup> Esimerkiksi entisen Länsi-Berliinin alueella kiinteistövero 45 000 euron verotusarvon omaavalle omakotitalokiinteistölle lasketaan seuraavasti:

Verotusarvo	45 000 euroa
x perusprosentti	0,35 %
x kunnan määräämä kerroin	810 %
Kokonaiskiinteistövero	= 1275,75 euroa <sup>170</sup>

Kiinteistöveropohja on Saksassa laaja, sillä verotuksen kohteena ovat lähes kaikki maa-alueet ja rakennukset. Verosta vapaita ovat erilaiset yleiset paikat ja julkishallinnon omistamat kohteet, kuten puistot ja rautatiealueet sekä muun muassa kirkot, sairaalat, tieteelliset tutkimuslaitokset ja puolustusvoimien kiinteistöt. Kiinteistövero on objektivero, eikä verovelvollisen henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ole kiinteistöverotuksessa mitään merkitystä.<sup>171</sup> Verovelvollinen on se, joka omistaa kiinteistön vuoden ensimmäisenä päivänä. Omistajuus tarkistetaan pääsääntöisesti kiinteistörekisteristä. Omistajanvaihdoksia pystytään kuitenkin seuraamaan hyvin sen vuoksi, että kaupanvahvistaja on velvollinen toimittamaan kiinteistön kauppakirjasta kopion verohallinnolle. Kiinteistöverosta voi vaatia vapautusta joko kokonaan tai osittain esimerkiksi jos verovelvollinen omistaa suojellun kohteen taikka jos hän kärsii suurista vuokranmenetyksistä. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi tulipalo- ja vesivahingot tai vuokra-asuntojen kysynnän puute alueella.<sup>172</sup>

Saksassa peritään lisäksi veroa on nimeltään Bodenwertabgabe, jota maksetaan kiinteistöveron lisäksi rakentamattomasta mutta rakennuskelpoisesta maapohjasta, jonka arvo ylittää 14 600 euroa. Veroa maksetaan 1 % edellä mainitun arvon ylittävästä osuudesta. Rakentamattoman rakennuspaikan verosta on vapautettu esimerkiksi sellaiset alueet, joilla on rakennuskielto sekä

<sup>169</sup> Spahn 2004, s.1,4

<sup>170</sup> Senatsverwaltung für Finanzen 2018, kohta FAQ Grundsteuer

<sup>171</sup> Spahn 2004, s.1

<sup>172</sup> Grundsteuerberechnen 2018, kohta Hilfestellungen & Beispiele zur Berechnung der Grundsteuer

kestävään maa- tai metsätalouteen käytettävät alueet. Mikäli rakentamattomalle kiinteistölle rakennetaan omakotitalo, omistajan maksama vero palautetaan tietyin ehdoin viideltä edeltävältä vuodelta.<sup>173</sup>

#### 4.2.2 Kiinteistön arvostaminen

Kiinteistöjen arvostaminen perustuu arvostamislakiin (Bewertungsgesetz). Kyseisen lain mukaan verotusarvo tarkoittaa kiinteistöstä realisoitavissa olevaa rahamäärää myyntitilanteessa, eli todennäköistä luovutushintaa. Saksan arvostamisjärjestelmä on jäänyt nykyisistä markkina-arvoista huomattavasti jälkeen, koska arvostaminen perustuu todella vanhoihin kiinteistöarvoihin. On arvioitu, että nykyiset kiinteistöjen verotusarvot vastaavat noin 5 prosenttia nykypäivän markkinahinnoista.<sup>174</sup> Arvostaminen tapahtuu eri tavalla entisen Länsi-Saksan kuin entisen Itä-Saksan alueella. Entisen Länsi-Saksan alueella käytetään pelkästään vuoden 1964 yksikköarvoja. Aluksi tarkoituksena oli päivittää vuoden 1964 arvoja joka kuudes vuosi vastaamaan hintatason nousua, mutta vuoden 1974 jälkeen minkäänlaisia päivityksiä ei ole tehty.<sup>175</sup> Entisen Itä-Saksan alueella käytetään puolestaan asuinkiinteistöjen osalta vuoden 1935 yksikköarvoja. Mikäli kyseessä on ennen vuotta 1991 rakennettu asuinhuoneisto tai omakotitalo, joilla ei ole olemassa 1935 vuoden yksikköarvoa, käytetään niin sanottua korvaavaa arviointia. Korvaavalla arvioinnilla tarkoitetaan sitä, että arvostamislaisissa on säädetty suoraan vuotuisen kiinteistöveron määrä asuinneliötä kohti.<sup>176</sup> Vero on suurempi, mikäli asuinrakennuksessa tai huoneistossa on kylpyhuone, sisävesi ja keskuslämmitys.<sup>177</sup> Uusimpien rakennusten kohdalla toimitaan niin, että verohallinto lähettää rakentajalle kyselyn, jonka perusteella kiinteistön arvo pyritään määrittelemään alueesta riippuen joko korvaavalla arvioinnilla taikka tuottoarvomenetelmällä.<sup>178</sup>

Kiinteistön arvostamisessa on tärkeää talousyksikön käsite (Wirtschaftliche Einheit). Maapohja ja rakennukset arvostetaan yhtenä kokonaisuutena ja rakennus tulee verotuksen piiriin vasta

<sup>173</sup> Bundesministerium für Finanzen 2018, kohta Bodenwertabgabe

<sup>174</sup> Maximilian 2012, s.3

<sup>175</sup> Spahn 2004, s.2-3

<sup>176</sup> Senatsverwaltung für Finanzen 2018, kohta FAQ Grundsteuer

<sup>177</sup> Spahn 2004, s.3

<sup>178</sup> Kreditvergleich 2018, kohta Die Grundsteuer in Deutschland

kun se otetaan käyttöön. Esimerkiksi saman omistajan vierekkäiset kiinteistöt arvostetaan yleensä yhtenä kokonaisuutena ja talousrakennukset ja autotalli kuuluvat samaan talousyksikköön päärakennuksen kanssa. Pari- ja rivitaloissa jokainen yksikkö, jossa on oma sisäänkäynti ja joka on erotettu palomuurilla toisista yksiköistä, arvostetaan omana kiinteistönään. Kerrostalojen osalta koko kiinteistölle lasketaan arvo, joka jakaantuu osakehuoneistojen kesken pintaalojen suhteessa.<sup>179</sup> Maanvuokratilanteissa tulee määrittää oma arvonsa vuokraoikeuden rasittamalle maapohjalle sekä vuokraoikeudelle. Vuokraoikeuden arvo lasketaan niin, että mitä pidempi vuokrasopimus on kyseessä, sitä suurempi prosentti kiinteistön kokonaisarvosta lasketaan vuokraoikeuden arvoksi. Erikoista sääntelyssä on kuitenkin se, että näiden molempien verokohteiden, vuokraoikeuden ja vuokraoikeuden rasittaman maan, osalta verovelvollinen on vuokralainen. Tämä johtuu kenties siitä, että vuokraoikeudelle määritettyä arvoa käytetään myös muissa veromuodoissa, joten sitä ei ole tarkoitettu pelkästään kiinteistöverotuksen tarpeisiin.<sup>180</sup>

Kiinteistön arvostamisen perusta on yksikköarvon määrittäminen, joka siis perustuu leikkausajankohtiin 1.1.1964 tai 1.1.1935. Tähän perusyksikköarvoon tehdään vain harvoin muutoksia. Muutokset liittyvät yleensä kiinteistössä tapahtuneeseen olennaiseen muutokseen, kuten rakennuksen laajentamiseen tai purkamiseen. Tällöinkin uuden lasketun yksikköarvon tulee ylittää aiemmin sovellettu yksikköarvo tietyn verran, jotta uutta arvoa sovelletaan.<sup>181</sup> Rakentamattoman maan verotusarvo lasketaan niin, että alueen pinta-ala kerrotaan joko vuodelle 1935 tai 1964 määritellyllä maapohjan markkinahinnalla neliötä kohden. Maa on rakentamatonta myös silloin, mikäli alueella on vain käyttökelvottomia rakennuksia tai arvottomia rakennuksia. Käytännössä verovelvollisen on hankala arvioida maan arvoa monen vuosikymmenen taakse, joten arvostamisen läpinäkyvyys ei ole parasta mahdollista. Yksikköarvosta voidaan poiketa alaspäin esimerkiksi maan saastumisen, meluhäiriön, käyttörajoitusten tai tulvariskin vuoksi.<sup>182</sup> Mikäli kiinteistöllä sijaitsee rakennuksia, käyttää verohallinto arvon laskemiseen ensisijaisesti tuotto-

---

<sup>179</sup> Halaczinsky 1990, kohta II. Begriffe des Bewertungsgesetzes, 3. Wirtschaftliche Einheit

<sup>180</sup> Halaczinsky 1990, kohta II. Begriffe des Bewertungsgesetzes, 10. Sonderfälle der Bewertung: b) Erbbaurecht

<sup>181</sup> Senatsverwaltung für Finanzen 2018, kohta FAQ Grundsteuer

<sup>182</sup> Halaczinsky 1990, V. Bewertung unbebauter Grundstücke 1. Unbebaute Grundstücke

arvomenetelmää ja toissijaisesti rakennuskustannusmenetelmää. Tuottoarvomenetelmällä arvostetaan yleensä omakotitalot, paritalot, osakehuoneistot sekä monikäyttökiinteistöt. Joko vuonna 1935 tai 1964 vuokralaisen maksettavaksi koitunut vuokra kerrotaan kertoimella, joka ottaa huomioon sekä arvoa nostavat että laskevat seikat.<sup>183</sup> Laissa on esitetty taulukkojen muodossa kertoimet muun muassa vuokra-asunnoille, omakotitaloille ja paritaloille. Kertoimen suuruuteen vaikuttavat rakennusmateriaali, rakennuksen ikä sekä kunnan asukasmäärä. Mitä enemmän kunnassa on asukkaita, sitä pienempi on kerroin. Kertoimen lisäksi huomioon voidaan ottaa esimerkiksi ympäristölliset tekijät, kuten melu ja sijainti. Tuottoarvomenetelmällä saadaan kokonaisarvo sekä maapohjalle että rakennuksille.<sup>184</sup> Mikäli kyseessä on uusi rakennus, lähettää verohallinto rakennuksen omistajalle kyselyn rakennuksen ominaisuuksista, kuten pohjapiirustuksesta, rakennuksen pinta-alasta ja mahdollisista vuokratuloista. Näiden tietojen perusteella viranomaisen laskee asunnolle/rakennukselle tuottoarvon vuodelle 1964 tai 1935. Joidenkin kiinteistöjen, kuten erityisen arvokkaiden kiinteistöjen ja Itä-Saksan omakotitalojen tapauksessa käytetään rakennuskustannusmenetelmää, jossa rakentamattoman maan arvoon lisätään rakennuksen keskimääräinen rakennuskustannus joko vuonna 1935 taikka 1964. Mikäli rakennus on tätä vanhempi vähennetään rakennuksen arvosta ikäalennus.<sup>185</sup>

Ymmärrettävästä syystä Saksassa on keskusteltu useampaan otteeseen arvostamisjärjestelmän uudistamisesta. Kiinteistöverotusta on väitetty perustuslain vastaiseksi, koska ihmisten yhdenvertainen kohtelu ei toteudu. Myös Saksan perustuslakituomioistuin on tämän todennut, sillä yksikköarvot eivät kuvasta rakennuskannassa tapahtuneita muutoksia taikka markkinahintojen kehitystä. Myös erot kiinteistöverotuksessa kuntien välillä ovat todella suuria.<sup>186</sup> Esimerkiksi Baden-Württembergissä suurin kuntien välinen ero on 800 prosenttiyksikköä.<sup>187</sup> Hallitus on kuitenkin ollut vastahakoinen arvostamisjärjestelmän nykyaikaistamisessa peläten muun muassa vuokratason nousua ja kiinteistöveron kohtuutonta nousua metropolialueilla.<sup>188</sup> Saksassa on yleistä, että vuokra-asuntojen osalta kiinteistövero osoitetaan maksettavaksi vuokralaiselle

---

<sup>183</sup> *Grundsteuerberechnen* 2018, Hilfestellungen & Beispiele zur Berechnung der Grundsteuer

<sup>184</sup> *Halaczinsky* 1990, VI. Bewertung bebauter Grundstücke im Ertragswertverfahren, 8. Vervielfältiger

<sup>185</sup> *Grundsteuerberechnen* 2018, Hilfestellungen & Beispiele zur Berechnung der Grundsteuer

<sup>186</sup> *Maximilian* 2012, s.3

<sup>187</sup> *Kreditvergleich* 2018, kohta Die Grundsteuer in Deutschland

<sup>188</sup> *Spahn* 2004, s.6

vuokranantajan ja vuokralaisen tekemän erillisen käyttökustannuksia koskevan sopimuksen perusteella.<sup>189</sup> Tämän vuoksi erityisesti vuokralaisten etuja ajava liitto on puoltanut siirtymistä pelkän maapohjan verottamiseen, jolloin asuinhuoneistojen osalta vero ei nousisi kohtuuttomaksi.<sup>190</sup> Saksan liittoneuvosto on kuitenkin antanut esityksen uudeksi arvostamisjärjestelmäksi, jossa maan arvo määritellään kauppahintatietojen perusteella ja rakennuksen arvo keskimääräisellä rakennuskustannuksella pinta-alayksikköä kohden vähennettynä ikälennuksilla. Esityksen toteutuminen vaatisi 35 miljoonan kiinteistön uudelleenarvostamista ja arvostamisen olisi määrä olla valmis vuoden 2022 alussa.<sup>191</sup>

### 4.3 Kiinteistöverotus Alankomaissa

#### 4.3.1 Kiinteistöveropohja ja verovelvollisuus

Alankomaissa on käytössä useampi asuinkiinteistöihin kohdistuva kiinteistövero. Laajimman veropohjan omaava vero on nimeltään Onroerende-zaakbelasting (OZB), jonka piiriin kuuluvat lähes kaikki kiinteistöt. Kiinteistöverosta lain nojalla vapautettuja ovat esimerkiksi maatalousmaa, kasvihuoneet, kirkot, yleiset tiet ja rautatiet. Tämän lisäksi kunta voi itse määrätä poikkeuksia verotuskohteisiin. Yleisimpiä kuntien asettamia verovapauksia ovat alle 12 000 euron arvoisten kiinteistöjen ja kuntien itse omistamien kiinteistöjen jättäminen verotuksen ulkopuolelle.<sup>192</sup> OZB muodostuu kahdesta eri verosta. Näistä toinen määrätään kiinteistön omistajalle ja toinen kiinteistön käyttäjälle. ”Käyttäjäveroa” maksetaan kuitenkin ainoastaan muista kuin asuinrakennuksista, kuten liikekiinteistöistä.<sup>193</sup> Asuinkiinteistöä verotetaan yleensä pienemmällä veroprosentilla kuin muita kiinteistöjä.<sup>194</sup>

Verovelvollisuus määräytyy sen mukaan kuka on kiinteistön omistaja kiinteistörekisterissä vuoden ensimmäisenä päivänä. Kiinteistörekisteriin merkitty omistaja ei kuitenkaan aina ole verovelvollinen, sillä ”omistajaveron” voi olla velvollinen asuinkiinteistöjen osalta maksamaan myös sellainen henkilö, jolla on hallintaoikeus kiinteistöön esimerkiksi vuokraoikeuden tai

<sup>189</sup> *Grundsteuerberechnen* 2018, Hilfestellungen & Beispiele zur Berechnung der Grundsteuer

<sup>190</sup> *Der Tagespiel* 2018, kohta Grundsteuerberechnung auf dem Prüfstand

<sup>191</sup> *Der Bundesrat* 2016, kohta Grundsteuer

<sup>192</sup> *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* 2017, kohta Onroerende-zaakbelasting –meer informatie

<sup>193</sup> *Belasting Samenwerking West-Brabant* 2018, kohta Onroerende-zaakbelasting

<sup>194</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.10

käyttöoikeuden nojalla.<sup>195</sup> Verotuksen kohteena ovat maapohja sekä kiinteistön käyttöä pysyvästi palvelevat rakennukset. Varsinaisten asuinrakennusten lisäksi asuinkiinteistöihin luetaan myös asuinkäyttöä palvelevat rakennukset, kuten autotallit ja huvimajat.<sup>196</sup> Osakehuoneistojen kiinteistövero kohdistetaan jokaiselle osakkeenomistajalle erikseen, joten osakkeiden omistajien muodostamat niin sanotut omistajayhteisöt eivät ole verovelvollisia.<sup>197</sup> OZB:n verotulot ohjautuvat kunnille, jotka myös vastaavat veron keräämisestä. Kunnat päättävät itse kiinteistöveroprosentin suuruuden. Erilaisia kiinteistöveroprosentteja saadaan soveltaa ainoastaan asuinkiinteistöjen ja muiden kiinteistöjen välillä ja omistajien ja käyttäjien välillä.<sup>198</sup> Esimerkiksi Amsterdamissa asuinkiinteistön veroprosentti vuodelle 2018 on 0,04139 % kiinteistön verotusarvosta.<sup>199</sup>

Toisen, ainoastaan yksityisille asuinkiinteistöjen omistajille määrättävän kiinteistöveron asettamisesta ja keräämisestä vastaa Alankomaiden vero- ja tulliviranomainen. Verotulot ohjautuvat valtiolle. Vero määräytyy niin, että laissa määritellyn prosentin mukainen määrä kiinteistön verotusarvosta lisätään omistajan tuloveron alaiseen tuloon. Asuinkiinteistön omistaja maksaa siis kiinteistöveron tuloverotuksen yhteydessä tuloveroprosentin mukaisena. Kyseessä on omistusasunnosta saatavan fiktiivisen tulon verottaminen. Kiinteistöveron määrä lisätään tuloihin kuitenkin vain silloin, mikäli omistajalla on vielä asuntovelan korkoja vähentämättä. Mikäli velkaa ei enää ole, ei kiinteistöveroa tule maksettavaksi. Jos asuinkiinteistö ei ole kuitenkaan omistajan vakituinen asunto, kiinteistöveron määrä lisätään varallisuusveron alaiseen omaisuuteen. Näin ollen vuokrattuna olevat kiinteistöt ja vapaa-ajan kiinteistöt tulevat aina verotetuksi sekä OZB:n että varallisuusveron kautta. Mikäli esimerkiksi osakehuoneistoa käytetään omistajan vakituiseen asumiseen, eikä asuntolainaa enää ole, ei tässä tapauksessa tule maksettavaksi kuin OZB. Tällä hetkellä yksityisen asuinkiinteistön omistajan verotettavaan tuloon lisätään 0,6 % kiinteistön verotusarvosta.<sup>200</sup>

Erillinen vuosittain maksettava kiinteistövero on olemassa myös omistajayhteisöille ja sijoittajille, jotka omistavat vähintään kymmenen asuinhuoneistoa/asuinkiinteistöä ja vuokraavat niitä

<sup>195</sup> *Belastingssamenwerking West-Brabant* 2018, kohta Onroerende-zaakbelasting

<sup>196</sup> *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* 2017, kohta Onroerende-zaakbelasting –meer informatie

<sup>197</sup> *Belangenorganisatie voor de VvE en appartementseigenaar* 2018, kohta Appartement en fiscus

<sup>198</sup> *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* 2017, kohta Onroerende-zaakbelasting

<sup>199</sup> *Gemeente Amsterdam* 2018, kohta Onroerendezaakbelasting

<sup>200</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.9

eteenpäin. Nämä verovelvolliset ovat yleensä muita kuin luonnollisia henkilöitä. Veron määrä on 0,381 % kiinteistön verotusarvosta. Verotuotto on tarkoitettu pääosin käytettäväksi tukemaan kyseisissä vuokra-asunnoissa asuvia vähävaraisia vuokralaisia, jotta he suoriutuvat vuokranmaksusta. Alankomaiden kiinteistöverojärjestelmässä ei ole käytössä muita huojennuksia kuin OZB:n tapauksessa: vähätuloisilla luonnollisilla henkilöillä on oikeus hakea veron palautusta kunnilta.<sup>201</sup> Toisaalta valtiolle kerättävässä asuinkiinteistöjen verossa veronmaksukyky otetaan huomioon maksettaessa kiinteistövero progressiivisen tuloverotuksen yhteydessä.

#### *4.3.2 Kiinteistön arvostaminen*

Vuodesta 1995 lähtien Alankomaissa on ollut voimassa laki nimeltään *Wet waardering onroerende zaken*, jonka myötä on syntynyt kattava kiinteistöjen arvostamisjärjestelmä useampaa veromuotoa varten. Samaa kiinteistöille määriteltyä verotusarvoa käytetään kiinteistöverotuksen lisäksi esimerkiksi perintöverotuksessa ja polderialueiden vesijärjestelmämaksujen määrittämisessä. Vuodesta 2007 lähtien kunnat ovat määritelleet kiinteistöille verotusarvon vuosittain.<sup>202</sup> Kuntien suorittamaa arvostamista valvoo riippumaton viranomaisnimeltään *Waarderingskamer*, joka on asettanut vuosille 2015-2020 tavoitteekseen muun muassa parantaa verovelvollisten mahdollisuuksia antaa palautetta kiinteistöjen arvostamisesta sekä taata arvostamistiedot sisältävän rekisterin sulauttaminen muihin perusrekistereihin.<sup>203</sup>

Verotusarvo eli niin kutsuttu *WOZ* –arvo määräytyy maapohjan ja rakennusten yhteenlasketun todennäköisen luovutushinnan perusteella. Arvostamisessa lähtökohtana on, että kaupan osapuolet ovat toisistaan riippumattomia ja että kaikki kiinteistöön liittyvät oikeudet ovat yhden tahon hallussa. Näin ollen esimerkiksi vuokraoikeuden arvoa ei vähennetä kiinteistön arvosta. Markkinahinnan arvioinnissa voimassaoleva kaava otetaan huomioon, sillä kiinteistö arvostetaan sen mukaan, miten se olisi parhaassa ja tehokkaimmassa käytössä. Verotusarvo määräytyy sen mukaan, mikä kiinteistön arvo on ollut tammikuun ensimmäisenä päivänä vuotta ennen verovuotta.<sup>204</sup> Kauppahintatiedot saadaan kiinteistörekisteristä ja julkisia kiinteistönvälittäjien

<sup>201</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.9-10

<sup>202</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.4,8

<sup>203</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.16

<sup>204</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.12,15



julkaisemia listauksia käytetään myös hyödyksi. Toisinaan kunnat pyytävät lisätietoja kaupan-  
teko-olosuhteista sekä itse kiinteistöstä uudelta omistajalta.<sup>205</sup>

Arvostamisessa käytetään apuna automatisoitua massa-arviointijärjestelmää.<sup>206</sup> Mahdollisim-  
man tarkan markkina-arvon määrittämiseksi kauppahintatietoja kerätään ajanjaksolta vähintään  
vuotta ennen arvon määrittämisaikajankohdan (1.1.) enintään puoli vuotta määrittämisaikajankohdan  
jälkeiseen aikaan. Kiinteistömarkkinoiden tilannetta seurataan jatkuvasti ja verotusarvoja ver-  
rataan kiinteistön ominaisuustietoihin. Mikäli poikkeamia havaitaan, voivat arvostamista suo-  
rittavat henkilöt tehdä myös vierailuja kiinteistöillä.<sup>207</sup> Kunnat ovat vastuussa verotusarvojen  
määrittämisestä, mutta ne voivat myös ulkoistaa arvostamisen yrityksille. Laissa ei ole säädetty  
kelpoisuusvaatimuksia arvostamista suorittaville henkilöille, mutta tästä huolimatta virallisesti  
hyväksytyistä arvioijista pidetään rekisteriä. Eri kunnissa voidaan käyttää erilaisia arvostamis-  
järjestelmiä, joissain käytetään regressioanalyysiin perustuvaa järjestelmää ja joissain kunnissa  
klusteroidaan samantyyppiset kiinteistöt alueellisesti.<sup>208</sup>

Kiinteistön arvostamisessa otetaan ominaisuustietoina huomioon muun muassa kiinteistöllä  
mahdollisesti sijaitsevan rakennuksen rakennustyyppi, rakennusvuosi, rakennusmateriaali,  
maapohjan laatu ja laajuus, kiinteistön kunnostus ja ympäristön viihtyvyys.<sup>209</sup> Kunnasta riip-  
puen rakennusten ominaisuuksia arvioidaan joko käytettävissä olevan asuinpinta-alan tai koko-  
naistilavuuden perusteella. Enenevässä määrin käytetään asuinpinta-alaan perustuvaa arvosta-  
amista. Tässä mallissa vähennyksiä asuinpinta-alaan tehdään esimerkiksi portaikoista, hissikui-  
luista ja ullakosta. Parvekkeet ja terassit puolestaan katsotaan kuuluvaksi asuinpinta-alaan.<sup>210</sup>  
Rakennuksen ominaisuustiedot tulee tarkistaa vähintään kerran viidessä vuodessa mutta myös  
esimerkiksi silloin, kun rakennusta on remontoitu tai omistaja on muuttunut. Rakennusrekiste-  
ristä saadaan rakennuksen ominaisuustietoja kuten pinta-ala ja rakennusvuosi, mutta pelkästään  
tästä rekisteristä saatavat tiedot eivät ole tarpeeksi tarkkoja luotettavalle kiinteistöjen arvosta-  
miselle. Näin ollen esimerkiksi tiedot rakennuksen tyypistä, rakennuksen eri osioista ja raken-  
nuksen kunnossapidon tasosta kerätään kuntien toimesta erikseen kiinteistöverotusta varten.

<sup>205</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.18

<sup>206</sup> *Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2017*, kohta Onroerende-zaakbelasting –meer informatie

<sup>207</sup> *Government of the Netherlands 2018*, kohta Valuation of Immovable property

<sup>208</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.8,17,19

<sup>209</sup> *Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2017*, kohta Onroerende-zaakbelasting –meer informatie

<sup>210</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.31

Tiedonkeruuseen voidaan käyttää esimerkiksi kyselyjä eri sidosryhmille.<sup>211</sup> Myös ilmakuvat ovat tärkeä työväline kiinteistöllä tapahtuneiden muutosten tunnistamisessa. Tätä varten on käytössä ohjelma, joka tunnistaa automaattisesti muutokset ilmakuvissa, jolloin tiedetään rakennusrekisterin olevan päivittämisen tarpeessa.<sup>212</sup>

Kiinteistön omistajat saavat joka vuosi päätöksen verotuksen perustana käytettävästä kiinteistön arvosta. Alankomaissa verovelvollisilla ei ole samanlaista ilmoittamisvelvollisuutta kuten Suomessa, joten kiinteistöverotuksen perustana olevia tietoja ja niiden muuttumista seurataan laajasti erilaisista rekistereistä, kuten kiinteistörekisteristä ja väestörekisteristä. Myös rakennusluparekisterin, osoiterekisterin ja rakennusrekisterin tietoja verrataan toisiinsa aika ajoin, jotta esimerkiksi peruskorjauksista tai rakennuksen purkamisesta saadaan oikeat tiedot verotukseen. Verovelvollisella on mahdollisuus tarkastella internetissä karttapalvelun avulla omasta kiinteistöstään ja myös muista kiinteistöistä tehtyjä arviointiraportteja.<sup>213</sup> Kiinteistöstä saa selville kiinteistön WOZ-arvon kolmelta menneeltä vuodelta, rakentamisvuoden, käytettävissä olevan asuinpinta-alan/tilavuuden sekä kantavan rakenteen. Ohjelmaan on asetettu rajoituksia sen suhteen, kuinka montaa kiinteistöä yhdellä kirjautumisella voi tarkastella.<sup>214</sup> Alankomaiden arvos-  
tamisjärjestelmässä on pyritty läpinäkyvyyteen, tarkkuuteen ja jatkuvaan rekistereiden päivittämiseen. Aiemmin Hollannissa kiinteistöt arvostettiin neljän vuoden välein. Siirtymisen vuosi-  
sittaiseen arviointiin on katsottu hyväksi menettelytavaksi esimerkiksi siksi, että kiinteistöve-  
rotukseen käytettäviä verotusarvoja on alettu käyttämään myös esimerkiksi pankkien lainaneu-  
votteluiden tukena. Myös kustannukset ovat laskeneet ja valitukset vähentyneet.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.21-22

<sup>212</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.17

<sup>213</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.10-11

<sup>214</sup> *Rijksoverheid* 2018, kohta WOZ-waardeloket

<sup>215</sup> *Netherlands Council for Real Estate Assessment*, s.24

## 5. ASUINKIINTEISTÖJEN KIINTEISTÖVEROTUKSEN MUUTOS- MAHDOLLISUUDET

### 5.1 Verovelvollisuus

Kuten aiemmin tutkielmassa on käynyt ilmi, liittyy omistajan ja haltijan käsitteisiin tulkintaongelmia ja epäsystematiikkaa, mikä johtaa epäoikeudenmukaiseen kohteluun verovelvollisten kesken. Vastikkeellisten saantojen osalta ostaja on verovelvollinen, kun hallintaoikeus on siirtynyt hänelle, mutta myös silloin vaikka myyjä olisi pidättänyt hallintaoikeuden itsellään.<sup>216</sup> Kiinteistöverovelvollisuuden sitominen ylipäättään kiinteistön hallintaoikeuteen tuntuu erikoiselta. Systematiikan, kiinteistöverolain sanamuodon ja kansainvälisten käytäntöjenkin valossa tuntuisi järkevämmältä, mikäli kiinteistövero määrättäisiin ostajalle, jolle omistusoikeus on saantokirjan ehtojen mukaisesti siirtynyt tai myyjälle, jolta omistusoikeus ei ole vielä kaupan hetkellä siirtynyt. Tällöin voitaisiin välttyä myös vero-oikaisujen tekemiseltä tilanteissa, joissa kauppa ei pätevoidykään kauppakirjan ehtojen jäädessä täyttymättä. Käytännön kannalta ajateltuna tilanne on varmaankin usein se, että kauppahintaa ei ole mahdollista suorittaa saman tien kaupan tekohetkellä, minkä vuoksi usein turvaututaan omistuksenpidätysehtoihin myöhempien perintävaatimusten välttämiseksi. Toinen merkittävä seikka voi olla rakennusluvan saamisen epävarmuus määrälakaupoissa. Ostajalla on intressi odottaa kaupan pätevoitymistä niin kauan, kunnes lupa rakentamiseen on saatu. Näissäkin tilanteissa osapuolet voivat halutesaan keskenään sopia myös kiinteistöveron maksamisesta toisiaan velvoittavalla tavalla.

Edellä esitetty tulkinta tuo kuitenkin tullessaan käytännön ongelmia. Verohallinto saa nimittäin tiedot tehdyistä kaupoista suoraan Maanmittauslaitokselta.<sup>217</sup> Nykyisen tulkinnan mukaan vastikkeellisissa saannoissa kiinteistöverovelvollisen määrittämiseen riittää käytännössä pelkkä kauppakirja, josta hallintaoikeuden siirtymisen ajankohta on tarkistettavissa. Mikäli verovelvollisuus määräytyisi todellisen omistusoikeuden siirtymisen mukaan, tarvittaisiin monissa tapauksissa lisäselvitystä esimerkiksi kauppahinnan maksamisesta. Asiaa mutkistavat edelleen jotakin lupaa ja suostumusta edellyttävät luovutukset. Avioliittolain (AL, 13.6.1929/234) 38.1 §:n (12.4.1995/542) mukaan puolisoiden yhteisenä kotina käytettyä kiinteistöä ei voi luovuttaa

---

<sup>216</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 4.3 Omistajanvaihdoistilanteet

<sup>217</sup> *Verohallinto* 2018, kohta Kiinteistövero –tarkista verotuspäätös ja maksa vero

ilman toisen puolison suostumusta. Kyseessä on pätemättömyysperuste, joka korjaantuu, mikäli puoliso ei nosta kannetta kolmen kuukauden kuluessa saatuaan tiedon oikeustoimesta (AL 38.2 §). Holhustoimesta annetun lain (HolhTL 1.4.1999/442) 34.1 § kohdan 1 mukaan edunvalvoja tarvitsee maistraatin luvan luovuttaakseen päämiehensä kiinteää omaisuutta. Luovutus on pätevä vasta silloin, kun lupa on saatu ja toisinaan lupa saadaan vasta jälkikäteen.<sup>218</sup> Kun kunta myy kiinteää omaisuutta, tarvitaan tähän lainhuudon saamiseksi joissakin tapauksissa erikseen esitetty lainvoimainen kunnanvaltuuston päätös tai kunnanvaltuuston valtuuttaman toimielimen päätös. Kaupantekemisen hetkellä tätä ei välttämättä ole vielä saatavissa. Lisäksi useissa saannoissa tulee kyseeseen kunnan etuosto-oikeudelle säädetty 3 kuukauden aika, jonka jälkeen saannon voidaan katsoa laillistuvan.<sup>219</sup> Näissä tilanteissa Verohallinnolle tulisi esittää selvitys myös näiden lain vaatimien ehtojen täyttymisestä. En pitäisi nimittäin perusteltuna sitä, että omistajuuden siirtymisessä kiinteistöveron kannalta otettaisiin huomioon ainoastaan ostajan ja myyjän väliset omistuksenpidätysehdot eikä kuitenkaan lainsäädännön vaatimia ehtoja. Useinhan kauppakirjaan voi olla otettu maininta myös siitä, että kauppa pätevoityy lain vaatimien ehtojen, kuten maistraatin myöntämän luvan jälkeen. Myöskään verotuksen tehokkuuden näkökulmasta ei ole perusteltua, että samainen selvitys kuin lainhuudon hakemiseen tulisi esittää Verohallinnolle kiinteistöverovelvollisen määrittelemiseksi.

Voisiko kiinteistöverovelvollisuuden sitten sitoa vuoden alussa voimassaolevaan lainhuuto-merkintään? Tällainen käytäntö on tyypillistä myös kansainvälisesti, kuten esimerkiksi vertailumaiden järjestelmistä on nähtävissä. Tämä olisi yksinkertainen tapa todeta kiinteistöverovelvollinen rekisterimerkinnän perusteella, eikä tulkinnanvaraisuutta juuri ilmenisi. Tällaisessa käytännössä ongelmaksi muodostuisi kuitenkin sellaiset saannot, joihin ei lainhuutoa haeta tai se haetaan pitkän ajan päästä luovutuksen tekemisestä. Vaikka maakaaren 11:1.2 § edellyttääkin lainhuudon hakemista kuuden kuukauden kuluttua luovutuskirjan allekirjoittamisesta ja lainhuudon hakematta jättämisestä aiheutuu varainsiirtoverolain 8 §:n mukainen viivästyskorotus, ei ostaja tästä huolimatta välttämättä hae lainhuutoa. Tulevaisuudessa tällainen trendi voi jopa yleistyä, koska 1.1.2017 jälkeen tehdyissä kiinteistökaupoissa varainsiirtovero vanhenee jo kolmen vuoden kuluttua kiinteistön luovutusvuoden päättymisestä lukien (VSVL 32 a § ja 33 b §, 9.9.2016/785). Tämän jälkeen lainhuudon voi hakea ilman selvitystä varainsiirtoveron

---

<sup>218</sup> *Viherkenttä* 1993, s.69

<sup>219</sup> *Maanmittauslaitos* 2017, s.166

maksamisesta. Myyjän kannalta olisi kohtuutonta, jos hän olisi ikään kuin riippuvainen ostajan toimista kiinteistöverovelvollisuuden kannalta ja joutuisi pahimmassa tapauksessa maksamaan kiinteistöveroä vuosia luovutuksen jälkeen. Lisäksi joissain tapauksissa lainhuudon saaminen ja verovelvollisuus voisivat riippua myös kirjaamishakemusten ruuhkatilanteesta, mitä ei voida pitää oikeutettuna.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella nykykäytäntönä oleva kiinteistöverovelvollisuuden määräytyminen hallintaoikeuden perusteella voi olla käytännön kannaltaärkevin tapa määrittellä verovelvollinen. Mielestäni kuitenkin vastikkeellisissa saannoissa tulisi ottaa huomioon myyjän kaupassa pidättämä hallintaoikeus niin, että myyjä on verovelvollinen niin kauan, kun kiinteistön hallintaoikeus säilyy hänellä. Systematiikan kannalta tällainen käytäntö olisi perusteltu niin yleisen myyjän ja ostajan yhdenvertaisen kohtelun osalta kuin myös sukulaisten välisen luovutusten osalta. Käsitkseni mukaan kiinteistöjen siirto vanhemmilta lasten nimiin jo vanhempien elinaikana on lisääntynyt. Kiinteistö voidaan luovuttaa joko kaupalla tai lahjalla ja vanhemmat voivat pidättää hallintaoikeuden kiinteistöön määrääjäksi tai vaikka koko elinajaksi. Myös kauppakirjalla tehdyssä luovutuksessa hallintaoikeus voi siis olla todella pitkäkestoinen, joten hyötyjä maksaa- periaate toteutuisi myös osaltaan tällaisessa tulkinnassa.

Myös vastikkeettomien saantojen osalta verovelvollisuuden siirtyminen hallintaoikeuden perusteella on mielestäni perusteltua vaikkakin lahjakirjan osalta lain sananmuodon mukainen tulkinta antaakin ymmärtää toista. Lahjakirjalla kiinteistön omistusoikeuden saanut ei mahdollisesti hyödy kiinteöstä vuosikausiin, joten hallintaoikeuden pidättäneen tulee olla verovelvollinen. Vastikkeettomien saantojen osalta tulkintaongelmia voi kuitenkin syntyä siitä, kuka on omistaja tai omistajan veroinen haltija testamentti- tai perintösaannoissa. Perinnönjaon osalta tilanne voidaan mielestäni rinnastaa kauppakirjaan, sillä perinnönjakosopimuksessa voidaan sopia omistusoikeuden ja hallinnan siirtymisen ajankohdasta samalla tavalla kuin kiinteistön kaupassa.<sup>220</sup> Tilanne on varsin selvä silloin, kun omistus- ja hallintaoikeus siirtyvät perinnönjakokirjan allekirjoituksin ja osakkaat sitoutuvat samalla myös olemaan moittimatta jakoa. Mikäli hallintaoikeus ja omistusoikeus eriytetään toisistaan, tulisi hallintaoikeuden haltija vuo-

---

<sup>220</sup> *Maanmittauslaitos* 2017, s.53, 141

den alussa olla kiinteistöverovelvollinen. Nähdäkseni tilannetta ei muuta sekään vaikka moiteoikeudesta ei olisi perinnönjakokirjassa luovuttu, jos kiinteistön hallintaoikeus on saantokirjassa luovutettu.

Testamentin osalta kiinteistöverovelvollisuuden alkaminen on ollut esillä Itä-Suomen hallinto-oikeudessa ratkaisussa 11.12.2015 t. 15/1608/1. Tapauksen tosiseikat olivat sellaiset, että henkilö, joka oli kuollut 23.3.2013, oli tehnyt erityistestamentin kiinteistöstä. Testamentti oli tullut lainvoimaiseksi ainoan pesän osakkaan edunvalvojan hyväksymisellä 15.1.2014. Kysymys oli siitä, oliko testamentinsaaja katsottava kiinteistön omistajaksi ja kiinteistöverovelvolliseksi jo vuoden 2014 osalta, vaikka testamentti oli tullut lainvoimaiseksi 1.1.2014 jälkeen. Hallinto-oikeus katsoi, että omistusoikeus kiinteistöön oli siirtynyt legaatinsaajalle jo sinä hetkenä, kun testaattori oli kuollut. Näin ollen legaatinsaaja oli kiinteistöverovelvollinen vuodelta 2014. Ratkaisun perusteella analogisesti hallintaoikeustestamentin kohdalla hallintaoikeus kiinteistöön siirtyisi testaattorin kuolinhetkellä, jonka perusteella kiinteistövero määrättäisiin omistajan veroiselle haltijalle. Testamenttisaannot ovat hallintaoikeuden siirtymisen kannalta hankalia, koska hallinnan siirtymistä ei voi samalla tavalla todeta kuin esimerkiksi lahjakirjan tai perinnönjakokirjan perusteella. Periaatteessa testamenttisaannoissa todellisen hallintaoikeuden siirtymiseen voi kulua huomattavasti aikaa, mikäli kiinteistöä ei voida esimerkiksi ottaa hallintaan ennen testamentin tiedoksi antamista (muille) perillisille.

Pitäisikö kiinteistöverovelvollisuuden alkamisen hetki määräytyä sitten testamentin tiedoksiantamishetkestä lukien? Useimmissa tapauksissa lienee kuitenkin niin, että testamentti hyväksytään tiedoksiantitodistuksessa ja sitoudutaan olemaan sitä moittimatta. Tässäkin tapauksessa esteeksi voivat muodostua käytännölliset syyt. Hallinnan siirtyminen vasta testamentin tiedoksiannon jälkeen synnyttäisi nimittäin ristiriitaisuuksia ainakin silloin, jos vainaja on tehnyt omistusoikeustestamentin tai hallintaoikeustestamentin lesken hyväksi. Tällöinhän lesken ei tarvitse vedota PK 3:1a.2 §:n mukaiseen oikeuteen pitää hallinnassaan puolisoiden yhteisenä kotina käytetty asunto. Mikäli testamenttia ei olisi, voisi leski vedota tähän pykälään ja kuolinhetki olisi järkevin hallintaoikeuden siirtymisen hetki. Leskihän on pitänyt osaksi hallinnassaan yhteisenä kotina käytettyä asuntoa jo ennen puolison kuolemaa, mikäli kyseessä ei ole sellainen muu kodiksi sopiva asunto johon perintökaaren PK 3:1a.2 §:ssä viitataan. Mikäli leski on edun-

saaja esimerkiksi hallintaoikeustestamentissa ja verovelvollisuus määräytyisi viimeisen testamentin tiedoksiantopäivämäärän mukaan, voisi tiedoksiantoa viivyttää sen verran, että kiinteistövero määrättäisiin kuolinpesälle yhteisesti, eikä omistajan veroisena haltijana olevalle leskelle. Näin ollen verovelvollisuuden alkamishetken sitominen testaattorin kuolinhetkeen tuntuuärkevimmältä ratkaisulta.

Yksi nykyisessä kiinteistöveroä koskevassa lainsäädännössä kokonaan sivuutettu järjestely on hallinnanjakosopimus. Hallinnanjakosopimus tarkoittaa sitä, että määröosin omistetun kiinteistön omistajat tekevät sopimuksen siitä, kuka hallinnoi mitäkin osaa kiinteistöä. Hallinnanjakosopimus voidaan kirjata lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin maakaaren 14:3 §:n mukaisesti, jolloin siitä tulee myös uusia omistajia automaattisesti sitova.<sup>221</sup> Nykylainsäädännön mukaan kiinteistöverovelvollisuus määräytyy määröosaomistusten suhteessa eli jokainen määröosaomistaja on verovelvollinen kiinteistöllä sijaitsevasta maapohjasta ja rakennuksista määröosaansa vastaavin osin.<sup>222</sup> Ongelmaa tästä ei juuri muodostu tyyppillisimmissä hallinnanjakosopimustilanteissa, joissa tontilla sijaitsevan paritalon hallinta sekä maapohjan hallinta on jaettu puoleksi omistajille.<sup>223</sup> Tällöinhän tontin puolikkaiden arvot vastaavat usein suurin piirtein toisiaan. Tilanne voisi kuitenkin olla esimerkiksi myös sellainen, että kaksi henkilöä omistaa maatilän puoliuoksin ja toinen heistä hallinnoi kiinteistöverosta vapaata metsämaata ja toinen asuinrakennusta ja asuinrakennuspaikkaa. Nykyinen verotuskäytäntö on siis se, että myös tällaisessa tilanteessa kiinteistövero määrätään koko kiinteistön osalta kummallekin omistajalle puoleksi.<sup>224</sup> Tämä perustuu siihen jo aiemmin todettuun seikkaan, että kiinteistön omistajan tekemään sopimukseen perustuva hallintaoikeus ei ole omistajan veroista haltijuutta, jolloin sitä ei oteta huomioon verovelvollista määrättäessä.<sup>225</sup>

Edellä esitetty tilanne vaikuttaa kuitenkin epäoikeudenmukaiselta sen henkilön osalta, joka todellisuudessa hallinnoi vain metsämaata, mutta joutuu maksamaan veroa myös hänelle hyödyttömästä rakennuksesta ja rakennusmaasta. Oikeudenmukaisin ratkaisu tuntuisi olevan verottaa kiinteistön omistajia todellisen hallinnan perusteella riippumatta esimerkiksi siitä, kuuluuko rakennus kaikkien tilan omistajien varallisuuteen vai onko se kenties rakennettu vain yhden tilan

---

<sup>221</sup> *Maanmittauslaitos 2017*, s. 231-232

<sup>222</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 9.1 Verovastuu

<sup>223</sup> *Maanmittauslaitos 2017*, s. 232

<sup>224</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 9.1 Verovastuu

<sup>225</sup> *Isotalo YJ 2014*, s. 57

omistajan toimesta. Tämä ei kuitenkaan nykyainsäädännön mukaan ole mahdollista, koska kiinteistövero määrätään erikseen rakennuksen omistajalle ja maapohjan omistajalle. Hallinnanjakosopimus ei myöskään tunnu sopivan nykyisen kiinteistöverolain periaatteeseen omistajan ja omistajan veroisen haltijan käsitteiden osalta. Hallinnanjakosopimusta ei myöskään voi kuvailla vastikkeellisena saantona tai sen paremmin vastikkeettomana saantonakaan, koska kiinteistön omistus on jo sopimuksen tehneiden käsissä. Näin ollen yksi mahdollisuus olisi lisätä lakiin säännös koskien hallinnanjakosopimuksella jaetun kiinteistön verovelvollisuutta, jossa todetaan määröosan omistajan olevan verovelvollinen siitä osasta kiinteistöä, jota hän hallinnanjakosopimuksen perusteella hallitsee.

Tällainen sääntelykään ei luonnollisesti välttyisi ongelmatilanteilta. Kiinteistöveron massamennettelyluonne ja suoraviivaisuus kärsivät verohallinnon työmäärän lisääntyessä, jos kiinteistöverotettavat kohteet lisääntyisivät ja hallinnanjakosopimusalueet tulisi arvostaa erikseen. Lisäksi edellytettäisiin verovelvollisen aktiivisia toimia, jotta hallinnanjakosopimus tulisi ylipäättään verottajan tietoon. Hallinnanjakosopimusta ei ole välttämätöntä kirjauttaa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, eikä tieto varsinaisista hallinta-alueiden rajoista välity viranomaisten välillä, vaikka kirjaus olisi rekisteriin tehtykin. Lainsäädäntö tulisikin muotoilla niin, että mikäli verovelvollinen ei täytä ilmoittamisvelvollisuuttaan, määrätään kiinteistövero määröosaomistusten suhteessa rakennusten ja maapohjan verotusarvojen perusteella. Viranomaisten sähköisten asiointipalveluiden lisääntyessä tulevaisuudessa voi toki olla sellainen mahdollisuus, että rekisteriin kirjatut hallinnanjakosopimusalueet merkittäisiin kiinteistörekisterikartalle, josta veroviranomainen voisi käyttöliittymien avulla tarkistaa kiinteistöverotettavat kohteet.

Hankaluuksia voivat kuitenkin aiheuttaa sellaiset tilanteet, jossa hallinnanjakosopimuksella on esimerkiksi jaettu kiinteistöllä sijaitsevien kolmen rakennuksen hallinta A:n, B:n ja C:n kesken, mutta maapohja on kokonaisuudessaan tai osaksi jätetty yhteiseen hallintaan. Koska rakennukset ja maapohja arvostetaan erikseen, ei tässä suhteessa ongelma ole ylitsepääsemätön, mutta tässä tilanteessa kiinteistöllä olisi 3 verotettavaa asuinrakennusta, 3 verotettavaa asuinrakennuspaikkaa sekä yksi yhteiseen hallintaan jätetty maa-alue, joista verovastuu on jakautunut kolmelle eri henkilölle. Tällaisessa tilanteessa ei oikeudenmukaisuusnäkökulmasta saavuteta välttämättä mitään parempaa, jos verotuksen lopputulos olisi ollut suunnilleen sama ilman hallin-



nanjakosopimusalueiden perusteella tehtyä verotusta. Toki jos rakennukset ovat tällaisessa tilanteessa kovin eriarvoisia, edistetään hallinnanjakosopimuksen perusteella määräytyvällä kiinteistöverotuksella yhdenvertaisuutta.

Yksi hallinnanjakosopimuksen perusteella määräytyvän verotuksen hyöty liittyy monen eri yhtiön omistamiin kerrostaloihin ja hallintaosioiden arvostamiseen. Kirjaamiskelpoinen hallinnanjakosopimus voi olla esimerkiksi sellainen, että kerrostalon kahta ylintä kerrosta hallinnoi asunto-osakeyhtiö A, kahta keskimmäistä asunto-osakeyhtiö B ja katutasossa sijaitsevia toimistotiloja kiinteistöosakeyhtiö C.<sup>226</sup> Ajatellaan, että jokainen yhtiö omistaa kiinteistöstä kolmanneksen ja että kerrostalotontin maapohja on hallinnanjakosopimuksella jätetty yhteishallintoon. Neljässä ylimmäisessä kerroksessa on asuinhuoneistoja ja pinta-alaltaan ne muodostavat suurimman osan rakennuksen kokonaispinta-alasta. Nykyisellään verotus toteutettaisiin niin, että kiinteistövero määrätään vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin mukaan koko rakennuksesta (KiVL 12.2 §). Kiinteistövero tulisi maksettavaksi saman verran kaikille omistajille. Tällainen verotus ei ota huomioon sitä esimerkiksi sitä, että kerrostalon ylimmät huoneistot voivat olla arvokkaampia kuin välikerrosten varsinkin, jos ylin kerros sattuu vielä olemaan kattuhuoneisto. Lisäksi toimistotiloina käytössä olevat katutason tilat nauttivat vakituisen asuinrakennuksen alhaisempaa kiinteistöveroprosenttia ja etenkin ydinkeskustoissa nostavat rakennuksen verotusarvoa huomattavasti. Mikäli tällaisessa tilanteessa kiinteistöä verotettaisiin hallinnanjakosopimuksessa määrättyjen hallinta-alueiden perusteella, korjaisi se edellä mainitut epäkohdat ainakin osittain. Sama on tilanne paritalojen osalta, jolloin voitaisiin paremmin ottaa huomioon muun muassa epätasaisesti jakaantunut maapohjan hallinta taikka ainoastaan paritalon toiseen puoleen tehdyt remontit.

Kuten aikaisemmin tutkielmassa on jo tullut ilmi, eivät epäkohdat poistu kuitenkaan silloin, mikäli esimerkiksi monikäyttökerrostalon tai rivitalon omistus on yksissä käsissä. Tällöin täytyisi ottaa käyttöön erilaiset keinot määritellä erilliset verotusarvot ja veroprosentit kerrostalon eri osiin. Yksi ratkaisu tähän voisi olla asuntokohtainen kiinteistöverotus. Tällainen on kansainvälisesti hyvin tyypillinen verotustapa, kuten Tanskan, Saksan ja Alankomaiden kiinteistöverojärjestelmistä on myös nähtävissä. Tässä mallissa kerrostalojen ja rivitalojen osakehuoneistot

---

<sup>226</sup> *Tepora* DL 2009, s.369

sekä paritalojen puolikkaat arvostettaisiin ja verotettaisiin omina yksikköinä. Tämä tarkoittaisi luonnollisesti suurta muutosta kiinteistöverolakiin, kun rakennusten lisäksi tai sijaan verokohteena olisivat myös osakehuoneistot. Kukin osakehuoneisto arvostettaisiin erikseen ja veroprosentti määräytyisi huoneiston käyttötarkoituksen mukaan. Tässä tapauksessa verovelvolliseksi olisi järkevää määritellä osakehuoneiston omistaja suoraan, eikä kierrättää veroa enää asunto-osakeyhtiön tai kiinteistöosakeyhtiön kautta. Tämä taas johtaisi siihen, että hallintajakosopimus kiinteistöveron kannalta menettäisi merkityksensä tai ainakin sen soveltaminen samaan aikaan huoneistokohtaisen verotuksen kanssa voisi muodostua liian monimutkaiseksi. Toisaalta esimerkiksi maatilakiinteistöjen osalta hallintajakosopimukseen perustuva verotus olisi edelleen tärkeää kiinteistöveron oikeanlaisen kohdentamisen turvaamiseksi.

Hallintajakosopimusalueiden perusteella toimitettava verotus on hyvin moniulotteinen kysymys ja helpoin ratkaisu olisi jättää se verotuksessa huomioitta ja siirtää verovastuun määrittely omistajille heidän keskinäisissä suhteissaan ratkaistavaksi. Hallintajakosopimusten yleistyessä asiaa ei kuitenkaan voi mielestäni täysin sivuuttaa. Toisaalta voidaan lähteä ratkaisemaan ongelmaa myös kiinteistöveropohjan ja kiinteistöveroprosenttien määräytymisen näkökulmasta. Mikäli niin suuria eroja esimerkiksi toimistorakennusten ja asuinrakennusten kiinteistöveroprosenttien välillä ei olisi, ei hallinta-alueiden verottamisella ehken olisi lopputuloksen kannalta niin suurta merkitystään. Toisaalta voitaisiin pohtia eräänlaista yhdistelmää, jossa otetaan huomioon sekä hallintajakosopimusalueet että yhden omistajan omistuksessa/hallinnassa olevien rakennusten tai huoneistojen käyttötarkoitus. Veroprosenttien systematiikkaan ja arvostamiskysymyksiin paneudutaan seuraavissa luvuissa tarkemmin.

Yksi verovelvollisuuteen liittyvä seikka on myös huojennusjärjestelmien käyttömahdollisuus. Suomen kiinteistöverojärjestelmässä verovelvollisille henkilöön liittyvien perusteiden nojalla myönnettäviä veronalennuksia tai muita tukia ei tunneta, vaan kiinteistöverotus on puhtaasti objektiverotusta. Kansainväliset käytännöt huojennusjärjestelmien suhteen ovat vaihtelevia. Kuten aiemmin on käynyt ilmi, tarkastelun kohteena olleista maista Saksassa ei henkilöön liittyviä verohelpotuksia ole käytössä, mutta Tanskassa eläkeläisille huojennusta myönnetään mikäli tuloveron alaiset tulot jäävät määrätyn rajan alle. Myös Alankomaissa kiinteistöverotuksesta voi saada vähävaraisuuden perusteella palautusta. Verotuksen kehittämissuunnan mukaan

veroprosenttien huojentaminen voisi tulla myös Suomessa kyseeseen, kunhan lievennykset koskisivat ainoastaan asumista. Kehittämisyhmän mukaan lievennyskeinoja voisivat olla esimerkiksi USA:n osavaltiotasolla käytössä oleva circuit breaker, joka oikeuttaa alennukseen tuloverotuksessa, mikäli kiinteistövero ylittää tietyn osuuden henkilön tuloista, sekä homestead exemptions, joka tarkoittaa vakituisen asunnon verotusarvosta tehtävää vähennystä.<sup>227</sup> Verotusarvosta tehtäviä vähennyksiä on kuitenkin pidetty huonompana vaihtoehtona siitä syystä, että niistä koituu suurin veroetu niille, joiden kiinteistön arvo on noussut eniten. Näin ollen veronmaksukyky ei välttämättä tule huomioiduksi tällaisessa mallissa. Circuit breaker -tyyppiset ratkaisut on puolestaan koettu onnistuneiksi, mikäli huojennusta ei ole sidottu verovelvollisen ikään, tulorajoja ei ole asetettu liian alhaisiksi ja huojennuksen kohteena on ollut ainoastaan verovelvollisen varsinaisena kotina käytetty asunto. Joissain Yhdysvaltojen osavaltioissa on käytössä myös porrastettu huojennusmalli, jossa verovelvollisten tulojen kasvaessa huojennus pienenee.<sup>228</sup>

Huojennusten osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että vero- ja sosiaalitukien käyttämisen on todettu tutkimuksissa aiheuttavan asuntojen hintojen ja vuokrahintojen nousua, mikäli asuntojen kysyntä on suurempaa kuin tarjonta.<sup>229</sup> Huojennussäännösten mukaan ottamista vastaan on myös kiinteistöveron massaluonteisuus ja pyrkimys yksinkertaisiin menettelytapoihin. Eri-laisten poikkeusten ja vähennysoikeuksien myötä verotuksen hallinnoitavuus kärsii ja vie resursseja.<sup>230</sup> Lisäksi jos verohelpotus sidottaisiin omistajan tai omistajan veroisen haltijan tuloverotuksessa verotettaviin tuloihin, olisi kiinteistöverotus kenties järkevää yhdistää tuloverotusprosessiin. Verotusprosessin muutos vaatii resursseja, mutta pitkällä aika välillä tällainen menettely voisi tuoda enemmän tehokkuutta verotukseen ja myös parantaa kiinteistöveron hyväksyttävyyttä.

Huojennusjärjestelmien käyttöönotto Suomen järjestelmässä voi olla kuitenkin ongelmallista siitä syystä, että Suomessa osakehuoneistojen osalta verovelvollisia ovat asunto-osake- ja kiinteistöosakeyhtiöt, eivät suoraan yksityiset henkilöt. Kansainvälisessä kontekstissa Suomen

---

<sup>227</sup> Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010, s.116

<sup>228</sup> Kenyon ym. Land Lines 2010, s.9-12

<sup>229</sup> Keinonen Verotus 2015, s.34

<sup>230</sup> Määttä Edilex 2018, s.14

asunto-osakeyhtiöjärjestelmä on vieras. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on ole-massa omistusasuntokiinteistöjä, joissa osakas on suoraan rakennuksen osaomistaja omistaes-saan rakennuksesta jonkun huoneiston. Saksassa puolestaan yksittäinen asuinhuoneisto voi olla kiinteistörekisteriin merkittävä itsenäinen yksikkö.<sup>231</sup> Kiinteistövero tapahtuu siis asunto-kohtaisesti, jolloin huojennusten kohdentaminen on yksinkertaisempaa. Olisiko esimerkiksi sellainen malli yhdenvertainen, jossa kiinteistövero alennettaisiin sen ylittäessä tietyn osuuden luonnollisen henkilön tuloveron alaisista tuloista? Tällöin osakehuoneistojen omistajien koh-dalla tällainen huojennusmahdollisuus ei tulisi kysymykseen. Mikäli kiinteistövero ei vaikuta vuokratason nostavasti, kysymys lienee lähinnä teoreettinen. ”Ylisuuret” kiinteistöverot lie-nevät ongelma vain niille verovelvollisille, joilla on yksinomistuksessaan koko tila tai tontti asuinrakennuksineen. Mikäli vuokralaiset kuitenkin viime kädessä maksavat kiinteistöveron, eivät he saisi huojennuksia hyväkseen. Mikäli huojennusjärjestelmää myös Suomen kiinteistö-verojärjestelmässä alettaisiin käyttämään, olisi se joka tapauksessa mielestäni perusteltua sitoa nimenomaan verovelvollisen tuloihin eikä toteuttaa sitä esimerkiksi vakituisen asuinrakennuk-sen lievemällä arvostamisella tai henkilön ikään liittyvillä perusteilla. Verovelvollisen tuloi-hin perustuvalla huojennusjärjestelmällä voitaisiin kohdentaa verotuki juuri halutulle verovel-llisryhmälle ja näin ollen vähentää kiinteistöverotuksen regressiivistä elementtiä.

## 5.2 Veropohja ja kiinteistöveroprosenttien systematiikka

Maa- ja metsätalousmaan verovapauden sitominen maatilan käsitteeseen ja eri kaavatasojen erilainen kohtelu maatilan rakennusmaan kiinteistöverotuksessa aiheuttavat yhdenvertaisuus-ongelmia. Perimmäinen syy tähän on maa- ja metsätalousmaan verovapaus, koska tämän vuoksi joudutaan erottamaan kiinteistöveron piiriin kuuluva rakennusmaa maa- ja metsätalousmaasta. Verovapaata maa- ja metsätalousmaata voi puolestaan sijaita ainoastaan maatilalla.<sup>232</sup> Kiinteis-töt ovat ominaisuuksiltaan kovin erilaisia ja rajanveto maatilan ja ei –maatilan välillä on häi-lyvä. Mielenkiintoinen on myös oikeuskäytännöstä kumpuava vaatimus vakaasta tulonhankki-mistarkoituksesta maa- ja metsätalousmaan verovapauden ehtona. Tästä ei ole mitään mainintaa

<sup>231</sup> HE 205/2017 vp, s.12,17

<sup>232</sup> Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018, kohta 3.1.1 Maatila

laissa tai lain esitöissä. Toki edellä mainitun linjan muotoutumiseen on vaikuttanut maa- ja metsätalousmaan käsite muissa verolaeissa, kuten varallisuusverotuksessa ja tuloverotuksessa.<sup>233</sup> Oikeusjärjestyksen eheyden vuoksi tällainen verolajien keskinäinen systematiikka on perusteltua, vaikkakin monissa tapauksissa lakien käsitteet ja määritelmät poikkeavat toisistaan.

Maa- ja metsätalousmaan sisällyttäminen kiinteistöveropohjaan on ollut useasti keskustelun alla. Kiinteistöverolain valmisteluvaiheessa kiinteistöverotoimikunnan mietinnössä ei enemmistö ollut ylipäättään ehdottanut maa- ja metsätalousmaan vapauttamista verosta.<sup>234</sup> Edellä kerrotut ongelmat se poistaisi kuitenkin vain silloin, mikäli kaikkea maapohjaa verotettaisiin samalla kiinteistöveroprosentilla. Tästä näkökulmasta maa- ja metsätalousmaahan ei voitaisi soveltaa esimerkiksi pienempää kiinteistöveroprosenttia kuin rakennusmaahan. Kuten kansainvälisistä käytännöistäkin on huomattavissa, on maa- ja metsätalousmaalle tyypillisesti säädetty alhaisempi kiinteistövero. Samanlainen verorasitus kaiken tyyppiselle maalle ei kuitenkaan kannustaisi enää myymään maatiloilta rakennuskelpoista maata, koska korkeampaa veroa suhteessa metsään ei tarvitsisi maksaa. Verovapautta on perusteltu myös sillä, että veroa ei tulisi maksaa vaihto-omaisuutena pidettävästä puustosta tai pellon tuottoarvosta vaan ainoastaan maapohjasta. Tämä johtaa arvostamisongelmiin, kun metsätilojen arvot heijastelevat puun kantohinnan vaihteluja ja peltojen arvo on riippuvainen esimerkiksi maatalouden tuista. Maataloutta tuetaan huonon kannattavuuden takia julkisilla varoilla, joten kiinteistöveron määrääminen ei olisi peltojen osalta järkevää.<sup>235</sup>

Maa- ja metsätalousmaan kiinteistöverotuksella voisi olla kuitenkin myös hyviä seurauksia. Luonnollisesti laajempi veropohja ja isommat verotulot ovat tyypillisiä argumentteja verovapauden poistamiselle. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tekemien laskelmien mukaan vuonna 2016 maa- ja metsätalousmaan verovapaus aiheutti veronsaajalle n. 134 miljoonan euron veromenon, joten kyseessä on kohtalainen verotuki.<sup>236</sup> Lisäksi Suomessa on paljon pieniä metsäalueita, jotka ovat yhä useammin kaupungissa asuvien ihmisten omistuksessa. Usein on niin, että tällaisten pienten metsäalueiden hoitoon ei panosteta eikä hakkuita suoriteta. Näin

---

<sup>233</sup> *Viherkenttä* 1993, s.32

<sup>234</sup> *Kiinteistöverotoimikunnan mietintö* 1989, s. 39-40

<sup>235</sup> *Keinonen Verotus* 2013, s.28

<sup>236</sup> *Määttä* Edilex 2018, s.15

ollen kiinteistövero voisi kannustaa metsän käyttämistä tulonlähteenä ja kasvattaa puun tarjontaa. Metsänomistaja ei maksaisi kiinteistöveroa niin sanotusti turhasta, kun kiinteistöveron voisi vähentää puun myyntituloista.<sup>237</sup> Yksi oikeudenmukaisuuden kannalta huomioitava seikka on myös se, että metsä on sijoituskohde siinä missä asuntosijoittaminenkin. Muihin kiinteistöihin sijoittaja joutuu maksamaan osansa kiinteistöverosta, mutta metsään sijoittaja ei.

Metsämaan kiinteistöverottaminen ei sinällään poistaisi kaikkia ongelmia rakennusmaan ja metsätalousmaan rajanvedoista. Periaatteessa se siirtäisi rakennusmaan ja metsämaan rajanvedon arvostamisongelmaksi. Vaikka kaikkea maapohjaa verotettaisiin samalla kiinteistöveroprosentilla, pitäisi ne kuitenkin arvostaa erikseen. Etenkin mikäli puuston arvo vähennettäisiin metsämaan muusta arvosta, syntyy jälleen tulkintaongelmia siitä, miten metsämaa ja ei-metsämaa määritellään ja miten maapohjan arvo ylipäättään lasketaan. Toisaalta kiinteistöverotuksessa voitaisiin luopua maatilan käsitteestä, tilan pinta-alan vaikutuksesta ja vakaasta tulonhankkimistarkoituksesta ja ottaa esimerkiksi rakennusmaaksi kaavoitetun metsätalousalueen korkeampi arvo huomioon ainoastaan kiinteistöjen arvostamisessa. Käytännössä metsämaan verottaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että metsämaana arvostettaisiin kaikki arvostamislaisilla nykyisin olevan määritelmän mukaiset<sup>238</sup> alueet riippumatta alueen pinta-alasta taikka siitä, onko esitetty selvitystä vakaasta tulonhankkimistarkoituksesta. Metsämaan verotusarvona voisi käyttää esimerkiksi tiettyä prosenttiosuutta kauppahinnan perusteella lasketuista metsän aluehinnosta, jotta puuston arvo ei tulisi täysimääräisesti verotuspohjaan mukaan. Mikäli tällaisella metsäalueella sijaittisi joko yleis-, ranta-asema- tai asemakaavassa osoitettu rakennuspaikka, määräytyisi rakennuspaikan arvo markkinahintaan perustuvan aluehinnan mukaisesti. Veroprosentti kaikelle maapohjalle olisi sama. Kuitenkaan maatalouteen käytettäville alueille ei mielestäni tulisi määritellä verotusarvoa lainkaan niiden suuren tukitarpeen vuoksi.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on raportissaan vuonna 2010 esittänyt kehittämissuhteita kuntaverotuksen uudistamiseen. Kiinteistöverotuksen osalta kehittämissuhteet totesi, että tulevaisuudessa kiinteistöveron olisi hyvä kohdistua enemmän maapohjaan, koska tällainen vero ei juurikaan ohjailisi verovelvollisen käyttäytymistä. Nykyisessä järjestelmässä ongelmaksi on koettu se, että yleisellä kiinteistöveroprosentilla määrätään vero maapohjan lisäksi

---

<sup>237</sup> *Keinonen Verotus 2013*, s.27

<sup>238</sup> Metsä tuottaa kuorellista runkopuuta minimissään 1 m<sup>3</sup>/ha/vuosi.

myös liikerakennuksille. Mikäli yleistä kiinteistöveroprosenttia nostetaan, lisää se näin ollen yritysten tuotantokustannuksia. Kehittämissryhmä onkin ehdottanut oman veroprosentin määräämistä pelkästään maapohjalle ja että ylärajoja ei säädettäisi lainkaan maapohjan, vakituisten asuinrakennusten tai liikerakennusten kiinteistöveroprosenteille. Tällöin kunnille jäisi enemmän säätelymahdollisuutta erilaisten kohteiden verottamiseen.<sup>239</sup> Oman veroprosentin määrittäminen maapohjalle olisi mielestäni järkevää etenkin silloin, mikäli metsämaakin otettaisiin mukaan kiinteistöveropohjaan. Tällöin esimerkiksi sellaisissa kunnissa, joissa veropohja laajeni huomattavasti entisestä, voitaisiin alentaa maapohjan veroprosenttia ilman että se vaikuttaisi liikerakennusten verotustasoon.

Kiinteistöveroprosenttien systematiikkaa on mahdollista muuttaa myös asuinrakennusten osalta. Mikäli esimerkiksi kaikki asuinrakennukset yhdistettäisiin yhteisen veroprosentin alle, olisi kiinteistöverotus oikeudenmukaisempi ainakin siinä mielessä, että ulkopaikkakuntalaisia ei voisi syrjiä korkeammilla veroprosenteilla ja rajanvetoja kiinteistön käyttötarkoitusten suhteen ei tarvitsisi tehdä. Kuten aiemmin käsitellyistä oikeustapauksista kävi ilmi, ei rajanveto vakituisten asuinrakennuksen ja muun asuinrakennuksen välillä aina ole selvä ja joissain tilanteissa esimerkiksi puolisoitten tekemät väestötietorekisterimerkinnot voivat johtaa erilaiseen lopputulokseen. Kaikkien asuinrakennusten yhtenäisellä veroprosentilla voitaisiin välttää tällaiset tulkintaongelmat ja oikeudenmukaistaa rakennusten verotusta. Vakituisten asuinrakennusten alhaisempi kiinteistöveroprosentti on kuitenkin ollut tarkoituksena kiinteistöverolain valmisteluvaiheesta alkaen ja se pienentää jossain määrin kiinteistöverotuksen regressiivistä elementtiä. Vähätuloisille asumiskustannukset ovat välttämätön meno, kun taas esimerkiksi vapaa-ajan asunnot ovat usein varakkaampien omistuksessa. Jonkinlaisen eron tekeminen vakituisten asuinrakennusten ja muiden rakennusten välillä käy hyvin monen oikeustajuun.

Yksi näkökohta on myös kiinteistöveron vaikutus asuinrakentamiseen. Periaatteessa jo pelkän asuinrakennuksen veron olemassaolo voi vaikuttaa asuntorakentamisen määrään alentavasti, koska se voi ohjata sijoituksia muihin kohteisiin, joista kiinteistövero ei tarvitse maksaa.<sup>240</sup> Edellä mainittujen näkökohtien valossa selvittämisen arvoinen olisi myös sellainen kiinteistö-

---

<sup>239</sup> *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti* 51/2010, s.103-104

<sup>240</sup> *Lyytikäinen Talous & Yhteiskunta* 2012, s.56

veromalli, jossa vakituisista asuinrakennuksista ei maksettaisi kiinteistöveroa lainkaan tai kiinteistöveroprosenttia alennettaisiin entisestään nykyisestä. Tämä olisi luonnollisesti suuri askel, sillä suurin osa kiinteistöverotuloista kerätään rakennuksista ja rakennuksista saatavat verotulot muodostuvat suurimmaksi osaksi asuinrakennuksista saatavista verotuloista.<sup>241</sup> Toisaalta kiinteistöverorasitusta voisi suunnata tällöin enemmän maapohjan verottamiseen etenkin jos metsämaa siirretään myös kiinteistöveron piiriin. Verotuksen painottaminen maapohjaan lisäisi myös hyötyjä maksaa – periaatteen toteutumista, koska keskuksissa palveluiden laatu nostaa maan arvoa. Korkeampi maapohjan vero kannustaisi käyttämään kiinteistöä hyödyksi, jotta veroa ei makseta turhaan. Tämä edellyttäisi mahdollisesti myös muiden rakennusten kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin muuttamista, jotta verorasitus ei nousisi liikaa. Järkevää olisi siis säätää oma verokantansa maapohjalle, jotta sen nostaminen tai laskeminen ei vaikuttaisi muiden verokohteiden kiinteistöveron määrään.

Periaatteessa tässäkin tilanteessa asuntorakentamisen kannustinvaikutusta voisi jäädä tehostamaan rakentamattoman rakennuspaikan säännös. Kiinteistövero ei kylläkään ole alun perin edes tarkoitettu maakäyttö- ja rakennuspolitiikan välineeksi. Aikojen kuluessa kiinteistöverolakiin on kuitenkin tällaisia elementtejä sisällytetty. Rakentamattoman rakennuspaikan korotetulla verolla on kuitenkin ollut asuntotuotantoa nopeuttava vaikutus.<sup>242</sup> Kansainvälisessä kontekstissa rakentamattoman rakennuspaikan korkeampi verottaminen ei ole kovin tyypillistä. Vertailumaista Saksassa tällainen käytäntö on olemassa, mutta ainoastaan kiinteistön verotusarvon ylittäessä tietyn määrän. Lisäksi kerätty vero voidaan palauttaa omistajalle. Toki Suomessakin suurin osa kunnista voi itse päättää soveltaako korkeampaa veroprosenttia vai ei, joten automaattisesti sitä ei ole tarkoitettu. Korotettu veroprosentti on kuitenkin hieman ongelmallinen etenkin asemakaava-alueella sijaitsevan rakennuspaikan osalta, jota käytetään esimerkiksi metsätalousalueena. Korotettua veroprosenttia ei voida kiinteistöverolain 12a.2 §:n mukaan puolestaan soveltaa yleiskaava tai ranta-asemakaava-alueilla. Tätä voidaan tuki perustella sillä, että säännöksen tavoitteena on asuntorakentamisen edistäminen nimenomaan keskustojen läheisyydessä.<sup>243</sup> Tästä huolimatta, mielestäni rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöverotusta voitaisiin lie-

---

<sup>241</sup> *Verohallinto* 2018, kohta Verohallinnon tilastotietokanta: Käyttötarkoituksen mukaiset laskennalliset kiinteistöverot

<sup>242</sup> *Lyytikäinen* Talous & Yhteiskunta 2012, s.57

<sup>243</sup> *HE 100/1999 vp*, s.2



ventää kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin muutoksella tai esimerkiksi pidentämällä kiinteistöverolain määrittämää asemakaavan voimassaoloaikaa, jonka täytyttyä korkeampi kiinteistöveroprosentti aktualisoituu. Tällä menettelyllä verovelvolliselle ei kenties aiheutuisi epähuomiossa (esim. lohkomistoimenpiteet) taikka rakennustöiden viivästymisen vuoksi (esim. lupasiat) niin suurta menetystä kuin nykytilanteen aikana on mahdollista. Verotuksen keventämisestä huolimatta kannustinvaikutus vakituiseen asuinrakennuksen rakentamiseen olisi suuri, koska rakentamisen aloittamisesta lähtien maapohjaan sovellettaisiin omaa maapohjan kiinteistöveroprosenttia ja vakituiseen asuinrakennuksen veroprosentti olisi maltillinen tai sitä ei tulisi maksettavaksi lainkaan.

Vakituisten asuinrakennusten vapauttaminen kiinteistöverosta tai veroprosentin pienentäminen johtaisi vakituisten asuinrakennusten ja muiden asuinrakennusten välisen rajanvedon merkityksen kasvamiseen. Verovelvollisilla olisi entistä suurempi intressi osoittaa, että asumiseen käytettävät rakennukset ovat nimenomaan vakituksia asuinrakennuksia. Tilanteessa törmättäisiin samoihin tulkintaongelmiin kuin nykytilanteessakin, mikäli lainsäädännön mukaan rakennuksen tosiasiallinen käyttö on kiinteistöveroprosentin määräytymisen perusteena. Veroprosentin määräytymisessä voitaisiin lähteä myös siitä, mihin tarkoitukseen rakennus on alun perin rakennettu ja onko sen käyttötarkoitus esimerkiksi muutostöiden seurauksena muuttunut. Tällöin kaavan, rakennusjärjestyksen, rakennusluvan ja yhtiöjärjestyksen mukainen käyttötarkoitus olisi arvioinnin kohteena. Jossain tilanteissa tämä aiheuttaisi varmasti lisää selvittämistyötä veroviranomaisessa ja edellyttäisi hyvää tietojen vaihtoa erityisesti kunnan ja Verohallinnon välillä. Tällaisessa rakennuksen käyttötarkoituksen määrittämisessä periaatteessa sillä seikalla, onko jollakulla väestötietorekisterin mukaan vakituinen asuinpaikka kyseisessä rakennuksessa, ei olisi ratkaisevaa. Nykylainsäädännön sanamuodon mukaanhan huoneistoa katsotaan käytettävän vakituiseen asumiseen, jos se on pääosin tarkoitettu kyseiseen käyttöön ja huoneisto ei ole muussa käytössä.

Eli ajatellaan esimerkiksi tilanne, jossa pariskunnan väestötietojärjestelmän mukainen vakituinen asuinpaikka olisi kaupungissa sijaitseva asunto-osake ja heidän omistuksessaan olisi myös maaseutukiinteistö ja sillä sijaitseva asuinrakennus. Pariskunta vaatii sekä asunto-osakkeen että vapaa-ajan kiinteistön katsomista verovapaaksi vakituiseksi asunnoksi, koska he viettävät puolet vuodesta molemmilla kiinteistöillä. Mikäli maaseuturakennuksen käyttötarkoitukseksi olisi

rakennusluvassa määrätty vapaa-ajanrakennus, voitaisiin katsoa, että asunto-osake tulee katsoa vakituiseksi asunnoksi ja maaseutuasunto muuksi asuinrakennukseksi. Asiaa ei muuttaisi se, mikäli toinen puolisoista siirtäisi väestörekisterin mukaisen vakituisen kotipaikkansa maaseutu-asuntoon. Mikäli maaseutuasunto olisi luokiteltu vakituiseksi asunnoksi, olisivat molemmat asunnot kiinteistöverosta vapaita. Tilanne mutkistuu silloin, mikäli pariskunnan asunto-osake vuokrataan ulkopuoliselle ja vapaa-ajan rakennukseksi luokiteltua maaseutu-asuntoa aletaan käyttää pariskunnan vakituisena asuntona. Tällaisissa tilanteissa tulisi verovelvollisen esittää joka tapauksessa selvitys siitä, että vapaa-ajan asuntoa käytetään vakituiseen asumiseen, kun muutakaan asuinrakennusta ei ole käytettävissä. Lisäksi herää kysymys siitä, kuinka helposti vapaa-ajan asunnon saa käyttötarkoitukseltaan muutettua vakituiseksi asuinrakennukseksi. Toukokuussa 2017 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä kunnalle on annettu mahdollisuus osoittaa rakennusjärjestyksessä sellaiset kaavan ulkopuoliset alueet, joilla vapaa-ajan asunto voidaan muuttaa pysyvään asuinkäyttöön ilman poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Käyttötarkoituksen muutos voi siis tapahtua pelkän rakennusluvan perusteella. (MRL 129 a §, 21.4.2017/230) Mikään automaatio käyttötarkoituksen muutos ei kuitenkaan ole, sillä säännöksen käyttäminen on kunnan harkinnassa. Lisäksi esimerkiksi vakituisen asunnon tekniset standardit ja energiavaatimukset tulee täytyä ja ympäristövaikutukset arvioida.<sup>244</sup> Näin ollen edellä kuvattu vakituisen asunnon ja muun asunnon välinen määrittely voisi olla käyttökelpoinen ja se korostaisi myös kiinteistöverotuksen objektiveroluonnetta.

Kuten aiemmin tutkielmassa on käynyt ilmi, toinen vakituisten asuinrakennusten verotuksen ongelmakohta on veroprosentin määräytyminen rakennuskohtaisesti. Mikäli esimerkiksi samassa rakennuksessa on asuinhuoneistoja ja liiketiloja, verotetaan koko rakennusta pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan. Näissä tapauksissa lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että rakennuksen eri osiin voitaisiin soveltaa eri veroprosentteja. Ongelma koskee lähinnä kerrostalorakennuksia, jotka ovat asunto-osakeyhtiöiden ja/tai kiinteistöosakeyhtiöiden omistuksessa. Näin ollen rakennuksen eri osien käyttötarkoitus voidaan määritellä yhtiöjärjestyksen tai muun yrityksen esittämän selvityksen sekä rakennusluvassa ilmoitetun käyttötarkoituksen perusteella. Huoneiston käyttötarkoituksen muutoskin vaatii aina yhtiöjärjestyksen muutoksen sekä

---

<sup>244</sup> *YmVM 2/2017 vp*, s.6

rakennusluvan (Asunto-osakeyhtiölaki, AOYL 1:13 §, 22.12.2009/1599 ja MRL 125 §). Perusteltuna pitäisin edelleen kuitenkin sitä, että huoneiston eri osien käyttötarkoitusta ei eroteltaisi vaan huoneistoa verotettaisiin edelleen sen mukaan, missä käytössä se pääosin on. Näin ollen vakituisten asuinrakennusten yhteydessä olevia liiketiloja verotettaisiin edelleen alhaisemman veroprosentin mukaan tai ne jäisivät kokonaan verotuksen ulkopuolelle, mikäli vakituisia asuinrakennuksia ei verotettaisi lainkaan. Käytännössä tällaiset liiketilat, kuten parturikampaamo taikka tilitoimisto ovat usein vain pieni osa rakennuksen kokonaispinta-alasta, joten suuria veromenetyksiä ei aiheutuisi siitä, että tällaiset rakennuksen osat jäisivät verottamatta. Edellä kuvattua käyttötarkoituksen määrittelyä muun muassa rakennusluvan, kaavan ja yhtiöjärjestyksen avulla edesauttaisi kaikkien olennaisten perusrekisterien ajantasaisuutta ja saattamista sähköisessä muodossa verohallinnon saataville. Vertailumaiden järjestelmiä tarkastellessa etenkin Alankomaissa vaikuttaisi olevan toimiva tietojenvaihtojärjestelmä ja rekisterien eheyden kulttuuri, jollaiselle Suomella olisi myös käyttöä. Tällä hetkellä Suomessa ongelmia on esimerkiksi ajantasaisten kaavatietojen saatavuudessa sekä rakennusten ominaisuustietojen siirtymisessä kunnilta verohallinnolle.<sup>245</sup> On olemassa myös rakennuksia, joista verohallinnolla ei ole mitään tietoa. Tällaisia kohteita pyritään toki kartoittamaan esimerkiksi laserkeilauksilla ja sen perusteella tehtävillä tarkastuskäynneillä.<sup>246</sup>

Miten aiemmin käsitelty hallinnanjakosopimukseen perustuva verottaminen istuisi edellä esitettyyn? Ajatellaan, että tontti ja sillä sijaitseva kerrostalo on asunto-osakeyhtiön ja kiinteistöosakeyhtiön omistuksessa puoliosuuksin. Asunto-osakeyhtiö hallitsee hallinnanjakosopimuksen perusteella kolmen ylimmäisen kerroksen asuinhuoneistoja ja asukkaiden pysäköintipaikkoja kerrostalon alapuolella. Osa pysäköintipaikoista on kerrostalon pystylinjojen sisäpuolella ja osa ulkopuolella. Kiinteistöosakeyhtiö hallitsee kahta asuinhuoneistoja sisältävää kerrosta, katutasossa olevaa myymälätilaa sekä muutamaa pysäköintipaikkaa kerrostalon pystylinjojen sisäpuolella. Tontin maapohja on yhteistä hallinta-aluetta. Arvostaminen tapahtuisi maapohjan osalta normaalisti aluehintojen perusteella ja kiinteistövero jakaantuisi sen osalta tasan omistajien kesken. Rakennuksen arvostaminen tapahtuisi niin, että kolme ylintä kerrosta arvostetaan omana yksikkönään ja veroprosentti määräytyisi vakituisen asuinrakennuksen prosentin mukaisesti. Arvostamisessa tulisi mielestäni jollakin tavalla ottaa huomioon, että kyseessä ovat

---

<sup>245</sup> *Peltola 2015*, s. 55

<sup>246</sup> *Yleisradio 27.2.2017*

ylimmät kerrokset. Kerrostason perusteella määräytyvä korjauskerroin voisi olla käyttökelpoinen tässä suhteessa. Kiinteistöosakeyhtiö olisi puolestaan verovelvollinen kahdesta asuinhuoneistokerroksesta ja myymälätilasta, jotka myös arvostettaisiin erikseen erilaisen käyttötarkoituksen perusteella. Asuinhuoneistoihin sovellettaisiin vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia (tai ei veroteta) ja myymälään muiden rakennusten veroprosenttia (nykyisellään yleistä kiinteistöveroprosenttia).

Ongelmallista tässä mallissa on pysäköintipaikkojen arvostaminen sekä niiden osalta sovellettava veroprosentti. Nykyisen verotuskäytännön mukaan kerrostalon pystylinjojen sisäpuolella olevat paikoitustilat arvostettaisiin vakituisena asuinrakennuksena, koska suurinta osaa rakennuksesta käytetään asuinhuoneistoina. Pystylinjojen ulkopuolelle jäävät maanalaiset pysäköintipaikat puolestaan arvostettaisiin pysäköintitalona, joille on määrätty Verohallinnon yhtenäistämisohjeessa autopaikkakohtaiset arvot. Piha-alueella olevia autopaikkoja ei oteta arvostamisessa huomioon, mutta erillisellä tasanteella sijaitsevat autopaikat kyllä.<sup>247</sup> Arvostamiskäytäntöä tulisi muuttaa hallinnanjakosopimuksen perusteella tehtävässä verotuksessa. Ratkaisu voisi olla sellainen, että kaikille maan alla oleville sekä tasanteilla sijaitseville autopaikoille määriteltäisiin yksi autopaikkakohtainen arvo ja veroprosentti määräytyisi muun rakennuksen veroprosentin tai nykyisellään yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti. Tällä tavoin välttyttäisiin yksityiskohtaiselta selvitykseltä sen suhteen, että mitä hallinnanjakoaletta yksittäinen autopaikka palvelee. Yksi ratkaistava asia olisi myös rakennuksessa sijaitsevat yhteiset rakenteet, kuten hissikuilun ja hissien konehuoneen huomioiminen hallinta-alueiden arvostamisessa. Näiden pinta-alat ja niiden rakennuksen arvoa nostattava tekijä voitaisiin ottaa huomioon kaikilla hallinta-alueilla tasapuolisesti, vaikkakin katutason huoneistot eivät siitä hyödykään.

Hallinnanjakosopimusten kasvanut määrä ja niiden tärkeä merkitys etenkin laajoissa rakennushankkeissa on huomattu myös päättäjien keskuudessa. Alun perin hallinnanjakosopimusta on tarkoitettu käytettävän lähinnä paritalokiinteistöjen määräosaisen omistuksen ongelmatilanteiden ratkaisemiseen, mutta nykyään niitä käytetään enenevässä määrin myös edellä kuvatun tavoin kauppakeskusten eri tasojen eriyttämiseen toisistaan kiinnityskelpoisiksi yksiköiksi. Etenkin keskuksissa maankäyttö on kehittyvässä siihen suuntaan, että sekä maanpinnan yläpuolista

---

<sup>247</sup> *Kiinteistöverolain soveltamisohje A11/200/2018*, kohta 5.2.8 Pysäköintitalot

että alapuolista rakentamista pyritään käyttämään paremmin hyödyksi.<sup>248</sup> Kaikkein tämän kaltaiseen kiinteistön hyödyntämiseen, etenkin maanalaiseen rakentamiseen, vuokrasopimukset tai hallinnanjakosopimukset eivät kuitenkaan edes sovellu. Hallitus onkin antanut esityksen, jossa ehdotetaan kolmiulotteisen kiinteistöjärjestelmän perustamista asemakaavassa määritellyillä alueilla nykyisen kaksitasoisen kiinteistöjärjestelmän täydennykseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että kiinteistön rajat määriteltäisiin myös syvyys- ja korkeussuunnissa, jolloin esimerkiksi nykyisin hallinnanjakosopimuksella hallinta-alueisiin jaettu kerrostalo voisi tulevaisuudessa muodostua kahdesta tai useammasta kiinteistöstä. Uudistus mahdollistaisi esimerkiksi kiinteistöön liittyvien muutostilanteiden, kuten kiinteistön käyttötarkoituksen muutoksen tehokkaamman hoitamisen, kun muutos ei koskisi enää useaa määräosaomistajaa. Tämän lisäksi uudistus vaikuttaisiin myös kiinteistöveroon, sillä se mahdollistaisi kiinteistöveron paremman kohdentumisen oikeille verovelvollisille.<sup>249</sup>

Hallituksen esityksen mukaan kolmiulotteisen kiinteistöjärjestelmän käyttäminen tulisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista ja näin ollen tarkkaan harkittua asemakaavamääräyksissä. Käytännössä voi olla, että kolmiulotteista mallia käytettäisiin vain suurimmissa kaupungeissa sekä niillä alueilla, joilla maanalaisten kiinteistöjen muodostaminen on erityisen tärkeää.<sup>250</sup> Kiinteistöverotuksen näkökulmasta tarvittaisiin näin ollen edelleen hallinnanjakosopimukseen perustuva verotusta. Uudistus ei koskisi kuin niitä tiloja tai tontteja, joihin kaupunki tai kunta päättää kaavoittaa kolmiulotteisesti ja lisäksi mukana olisivat ainoastaan asemakaava-alueella sitovan tonttijaon alueella sijaitsevat kiinteistöt. Mahdollisuus kohdentaa kiinteistövero oikein ainoastaan kolmiulotteisten kiinteistöjen osalta ei näin ollen ole riittävä keino oikeudenmukaisen verotuksen toteuttamiseksi.

---

<sup>248</sup> HE 205/2017 vp, s.9,19

<sup>249</sup> HE 205/2017 vp, s. 21-22

<sup>250</sup> HE 205/2017 vp, s. 31-32

### 5.3 Kiinteistöjen arvostaminen

Maaveroprojekti on Valtionvarainministeriön, Maanmittauslaitoksen, Verohallinnon, Kuntaliiton ja Maa- ja metsätalousministeriön yhteinen vuonna 2016 käynnistetty hanke, jonka tarkoituksena on kehittää uusi arvostamismenetelmä kiinteistöverotuksen pohjaksi. Maapohjan arvostamiseksi luodaan kauppahintoihin perustuvat hinta-alueet, jolla pyritään siihen, että maapohjien verotusarvot noudattelevat paremmin markkinahintoja. Yhden hinta-alueen sisällä siis maapohjan hinta on samanlainen ja se perustuu toteutuneisiin kiinteistö- ja asuntokauppoihin. Hinta-alueita päivitetään vuosittain indekseillä hintakehitystä seuraten. Tarkoituksena on luoda järjestelmä, joka on ajantasainen ja läpinäkyvä. Uudistuksen on katsottu olevan tarpeellinen, sillä verotusarvot ovat jääneet jälkeen käypien hintojen kehityksestä ja hintakehitys on ollut erilaista eri alueilla.<sup>251</sup> Maapohjan arvostaminen uudistuu niin, että mitä kalliimpi asuinkiinteistön sijainti on kyseessä, sitä tarkemmin hinta-alueet määritellään käyttämällä lähimpien tonttikauppojen tai asuntokauppojen hintoja. Halvoissa sijainneissa käytetään lähinnä postinumeroalueen keskihintaa ja asuinkerrostalotonttien osalta lähimpiä tonttikauppoja.<sup>252</sup> Asuntohintojen hyödyntämisen lisäksi aikaisempaan verrattuna uutta on se, että arvostamisessa käytetään hyväksi pidemmän aikavälin kauppahintatietoja sekä hintaindeksejä. Uudistuksen esiselvityksessä on todettu, että uudella menetelmällä maapohjan verotusarvon ja kauppahinnan suhde samankaltaisten kiinteistöjen osalta lähentyvät toisiaan, mikä osaltaan vaikuttaa kiinteistöverotuksen oikeudenmukaisuuteen.<sup>253</sup>

Valtionvarainministeriö on joulukuussa 2017 asettanut hankkeen myös rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistamiseksi. Tavoitteena on tuottaa arvostamisjärjestelmä, jonka avulla voidaan laskea vuosittain kaikille rakennustyypeille keskimääräisen rakentamiskustannuksen yksikköarvo. Pyrkimys on, että rakennuksen verotusarvo johdetaan maantieteellisen sijainnin, rakennustyyppin sekä rakennuksen iän ja koon mukaan. Alueelliset erot rakentamiskustannuksissa otetaan siis arvostuksessa huomioon.<sup>254</sup> Kuten aiemmin on käynyt jo ilmi, tähän saakka rakennusten arvostamisessa ei ole otettu lainkaan huomioon alueellisia eroja, vaan samoja arvosta-

<sup>251</sup> Valtionvarainministeriön asettamispäätös 21.12.2016, s.2

<sup>252</sup> Peltola 2014, s.54

<sup>253</sup> Peltola 2015, s.52,54

<sup>254</sup> Valtionvarainministeriö 2018, kohta Kiinteistöverouudistus

misperusteita on käytetty koko maassa. Rakennusten arvostamisjärjestelmällä pyritään kehittämään kiinteistöverotuksen toimeenpanoa niin, että kiinteistövero voidaan määrittää massamennettelyllä. Tällä tarkoitetaan verotusarvojen johtamista rekisteritiedoista. Rakennuksen verotusarvo johdetaan siis keskimääräisen rakennustyyppin uudishinnasta tietyllä alueella sekä rakennuksen iän perusteella.<sup>255</sup> Tarkoitus on, että uusia verotusarvoja sekä maapohjan että rakennusten osalta käytetään vuoden 2020 kiinteistöverotuksessa. Arvostamisperusteiden avoimuutta pyritään lisäämään niin, että kansalaisilla olisi mahdollisuus tarkastella hinta-alueita ja rakennusten yksikköhintoja sekä niiden perusteita verkossa julkaistavan karttaohjelman avulla.<sup>256</sup>

Uudistamishankkeita varten on tehty selvityksiä maapohjan ja rakennusten verotusarvojen ongelmakohdista. Peltolan (2014) selvityksestä käy muun muassa esille, että reilussa kymmenessä vuodessa maan arvo on kolminkertaistunut, mutta kiinteistöveron tuotto ei ole kasvanut läheskään samaa tahtia.<sup>257</sup> Peltola tutki asuinhuoneistojen ja omakotitalojen iän vaikutusta asuntojen markkinahintaan kauppahintatietojen perusteella. Tutkimuksessa selvisi, että rakennuksen ikä ei alenna rakennuksen hintaa enää 40 ikävuoden jälkeen, mikäli rakennuksen hoito on keskimääräisellä tasolla. Suurimmassa osassa Suomea 40 vuoden ikäisen rakennuksen arvo on noin puolet uuden rakennuksen arvosta ja pääkaupunkiseudulla ja muilla kalliimmilla alueilla hinta alenee iän myötä tätäkin hitaammin. Tutkimuksessa päädyttiin siihen, että asuinrakennusten vuotuiset ikäalennukset sinällään korreloivat hyvin ikävuosien vaikutusta markkinahintoihin, mutta ikäalennusten enimmäismäärän katsottiin olevan asuinrakennusten osalta liian suuri.<sup>258</sup> Nykyisessä arvostamisjärjestelmässä asuinrakennuksen vähimmäisarvoksi verotuksessa on säädetty 30 % jälleenhankinta-arvosta arvostamislain 30.3 §:n mukaisesti, joten kivisen asuinrakennuksen arvo alenee tasaisesti 70 vuoden ajan ja puisen asuinrakennuksen 56 vuoden ajan. Toki täytyy muistaa, että nykyjärjestelmässä mahdolliset perusparannukset ovat ”nuorentaneet” rakennusta, joten verotusarvo ei todellisuudessa ole useinkaan laskenut näin lineaarisesti.

Myös Haahtela (2013) on tehnyt arviointiohjeen kiinteistöjen käyvän hinnan määrittämisestä kiinteistöverotuksessa. Rakennusten arvostamisen osalta on todettu, että nyt jälleenhankintahinnan laskemiseen käytössä olevat tilastollisesti lasketut asuinrakennusten neliöhinnat jäävät

<sup>255</sup> Valtionvarainministeriön asettamispäätös 12.12.2017, s.2

<sup>256</sup> Valtionvarainministeriö 2018, kohta Kiinteistöverouudistus

<sup>257</sup> Peltola 2014, s.16

<sup>258</sup> Peltola 2014, s. 18-19, 27

nopeasti jälkeen käyvistä hinnoista muu muassa muuttuvien rakennusmääräysten ja suunnitteluratkaisujen takia. Haahtela myös toteaa, että oikeastaan ei edes tiedetä varmaksi mihin arvostamisessa käytettävät jälleenhankintahinnat perustuvat ja niitä vain korotetaan rakennuskustannusindeksillä vuosi toisensa jälkeen.<sup>259</sup> Rakennusten arvostamismenetelmän uudistamishankkeen asettamispäätöksessä on mainittu, että rakennustyyppikohtaisten yksikköarvojen määrittämiseen tullaan käyttämään verovuoden uudishintaa.<sup>260</sup> Rakennuksen nykyhintaa lasketaan vähentämällä uudishinnasta rakennuksen hinnanalentuminen johtuen iästä, käytöstä, kulumisesta, alentuneesta käyttökelpoisuudesta ja vanhanaikaisuudesta. Uudishinta eroaa jälleenhankintahinnasta siinä, että se ei selvitä arvioinnin kohteena olevan samanlaisen uuden rakennuksen hintaa, vaan ominaisuuksiltaan, kuten esimerkiksi pinta-alaltaan, kantavuudeltaan, palonkestävyydeltään, lämpöolosuhteiltaan ja putkijärjestelmältään vastaavan uudisrakennuksen hinnan.<sup>261</sup> Suunnitteluratkaisut ovat ajan saatossa kehittyneet ja rakentaminen on kallistunut niin viranomaisten määräysten kuin rakennustrendienkin myötä.<sup>262</sup> Uudistuksessa ikälennus on tarkoitus säilyttää, mutta jatkossa peruskorjaus ei vaikuta rakennukseen nuorentavasti. Tällä halutaan edistää korjausrakentamista. Uudessa rakennusten luokitusjärjestelmässä on niin sanottu tilajakaumamuuttuja, jota käytetään kun rakennuksen pääasiallinen käyttötarkoitus ei ole tiedossa taikka kun rakennusta käytetään useampaan eri käyttötarkoitukseen.<sup>263</sup> Tämä viittaisi siihen, että uudistuksen jälkeen otetaan arvostamisessa paremmin huomioon uudenlaiset rakennustyyppit, kuten toimisto- ja asuinrakennussulautumat.

Kuten tutkielmassa on aiemmin tullut esille, maapohjan arvostamisessa huomioon otettava rakennusoikeus on tulkinnanvarainen asia. Peltola (2014) on esittänyt, että maapohjan arvioinnin ei tulisi perustua pelkästään asemakaavan mukaiseen rakennusoikeuteen, koska muitakin keinoja, kuten poikkeuslupa, rakennusoikeuden saamiselle on olemassa. Peltola on kuitenkin todennut, että käytännön kannalta voisi olla työlästä saada mitattua muu kuin asemakaavan mukainen rakennusoikeus.<sup>264</sup> Rakennusoikeuden huomioon ottaminen myös arvostamisjärjestelmän uudistamisen kannalta lienee ongelmallista esimerkiksi siksi, että kauppahintatilastoihin

---

<sup>259</sup> Haahtela 2013, s. 16

<sup>260</sup> Valtionvarainministeriön asettamispäätös 12.12.2017, s.2-3

<sup>261</sup> Haahtela 2013, s.16

<sup>262</sup> Haahtela 2013, s. 19

<sup>263</sup> Valtionvarainministeriön asettamispäätös 12.12.2017, s.2-3

<sup>264</sup> Peltola 2014, s. 33



merkitään rakennusoikeudeksi kaupantekohetkellä tiedossa oleva rakennusoikeuden määrä, mutta rakennusoikeutta voidaan saada myöhemmin huomattavasti lisää esimerkiksi poikkeusluvan perusteella. Näin ollen todellisen rakennusoikeuden huomioon ottaminen kiinteistöverotuksessa edellyttäisi ajantasaista järjestelmää, johon tiedot kiinteistön rakennusoikeudesta päivittyisivät reaaliaikaisesti ja kauppahintatilastoista saatuja tietoja suhteutettaisiin todelliseen käytettävissä olevaan rakennusoikeuteen. Tämä mahdollistaisi rakennusoikeuden huomioimisen myös asemakaavan ulkopuolisilla alueilla. Toisaalta kuten Peltola on esittänyt, voidaan myös pohtia sitä, onko rakennusoikeuteen, liikenneyhteyksiin tai muihin lisämääreisiin viittaaminen arvostamislaissa edes tarpeen. Mikäli kiinteistöllä on vain vähän rakennusoikeutta ja kiinteistölle ei ole olemassa kulkuyhteyttä, vaikuttaa se kiinteistön käypään arvoon automaattisesti. Kaikkien asuinkiinteistöjen arvostaminen pinta-alaperusteisesti poistaisi myös ongelmatilanteet rakennusoikeuden ylittämisen ja alittamisen tilanteissa. Kansainvälisesti tarkasteltuna rakennusoikeus yleensä huomioidaan kiinteistön arvostamisessa kokonaisuudessaan, mutta toisaalta mahdollisia ovat myös esimerkiksi Tanskassa käytössä olevan kaltaiset mallit, jossa vain puolet rakennusoikeuden arvosta otetaan kiinteistön arvostamisessa huomioon.

Lisäksi meneillään olevan uudistuksen kannalta ongelmallinen voi olla arvostamislain 29 §:n viittaus vastaavista kiinteistöistä tehtyihin vapaisiin kauppoihin. Ongelmana maapohjan arvostamisessa kun etenkin kasvukeskuksissa on se, että maapohjan arvostaminen on hankalaa joko kokonaan puuttuvien pelkän maapohjan kauppahintatietojen tai liian vähäisten kauppahintatietojen vuoksi. Tästä on puolestaan seurauksena se, että maapohja aliarvostetaan ja tonttien verotusarvoihin ei saada eroja kaupunkialueen sisällä hyötyjä maksaa –periaatteen mukaisesti.<sup>265</sup> Niiden alueiden osalta, joissa ei ole käytettävissä kauppahintatietoja rakentamattomista tonteista, on maaveroprojektissa tarkoitus johtaa maapohjan verotusarvo rakennettujen tonttien kauppahintatietojen avulla. Joillakin alueilla kauppahintatietoja ei ole kuitenkaan myöskään rakennetuilta alueilta, joten maaveroprojektissa on esitetty käytettävän asuntohuoneistojen kauppahintatietoja maapohjan arvioinnissa.<sup>266</sup> Tämä edellyttäne arvostamislain muuttamista, sillä arvostamisen perustana ei olisi nykyisen sanamuodon mukainen ”vastaavista kiinteistöistä” tehdyt vapaat kaupat. Lisäksi ongelmana on se, että asunto-osakkeiden kauppahintaan voi sisältyä esimerkiksi osuus yhtiön omistuksessa olevista liiketiloista saaduista vuokratuloista. Joillakin

<sup>265</sup> Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010, s.105

<sup>266</sup> Peltola 2014, s.52

asunto-osakeyhtiöillä voi olla tällaisia tuloja ja joillain ei, joten mainittujen erien huomioon ottaminen kauppahinnoissa on vaikeaa.<sup>267</sup> Sikäli asuinkerrostalojen tonttimaan arvon määrittäminen asunto-osakekauppojen perusteella vaikuttaa järkevältä, jos muutakaan kauppahinta-aineistoa ei ole saatavilla. Työtä helpottaa jatkossa se, että kauppahintatietoja asunto-osakkeista voidaan mahdollisesti saada myös sähköisen asunto-osakerekisterin (asrek) kautta. Kaikkien asunto-osakehuoneistojen tietojen arvioidaan olevan rekisterissä vuonna 2025. Koska hankkeen tavoitteena on paperisista osakekirjoista eroon pääseminen ja omistajuuden kirjaaminen sähköiseen rekisteriin, edellyttäne omistajamerkinän muuttaminen saantoperusteen esittämistä, jolloin saadaan tietoja myös kauppahinnoista. Tarkoituksena on myös tuottaa asunto-osakkeiden sähköisen vaihdannan palvelu, jonka kautta kauppahintatietoja on entistä helpompi kerätä.<sup>268</sup>

Kiinteistöjen arvostamisen uudistushankkeessa on painotettu sitä, että kiinteistöveron tasoa ei ole tarkoitus nostaa. Kysymys on arvostamisperusteiden muuttamisesta ja kunnat voivat vaihteluvälien puitteissa edelleen määrätä sovellettavat kiinteistöveroprosentit. Käytännössä vaarana on, että etenkin kasvukeskuksissa sijaitsevien kiinteistöjen kiinteistöveron määrä tulee nousemaan. Tähän saakka rakennuksen jälleenhankinta-arvo on määritelty kaikille rakennuksille samalla tavalla niiden ominaisuuksien perusteella, eikä alueellisia eroja rakentamiskustannuksissa ole otettu huomioon. Nyt tilanne kuitenkin muuttuu, koska maapohjan verotusarvoa nostetaan vastaamaan paremmin vallitsevia markkina-arvoja ja tämän lisäksi myös rakennusten arvostamisessa otetaan huomioon rakennuskustannusten alueelliset erot. Tämä tarkoittanee verotusarvojen nousemista kalleimmilla alueilla ja kenties laskemista halvemmilla alueilla. Nähtäväksi jää, aiheutuuko kiinteistöveron nousemisesta painetta vuokrahintojen nostamiseen etenkin asutopulasta kärsiville kasvukeskuksille vai koituuko veronkorotus todella vain ja ainoastaan kiinteistön omistajan maksettavaksi. Edellä mainittuun perustuen sekä maapohjan että rakennusten arvostamisessa on mielestäni tärkeää säilyttää ero käyvän arvon ja verotusarvon välillä. Tanska on hyvä esimerkki siitä, mihin massamenetelmällä toteutettava ja suoraan käypiä

---

<sup>267</sup> Peltola 2014, s.52

<sup>268</sup> Maa- ja metsätalousministeriö 2017, kohta Sähköisen asunto-osakerekisterin toteutus käynnistyi

arvoja soveltava kiinteistövero voi johtaa. Verorasitus voi koitua liian ankaraksi, mikäli kiinteistö jostain syystä yliarvostetaan. Verotusarvon ollessa alhaisempi kuin käypä arvo voidaan suurimpia arvostamiseen mahdollisesti liittyviä epäkohtia lieventää.

Kiinteistöjen arvostaminen olisi mahdollista myös siten, että kiinteistö arvostettaisiin kokonaisuutena ilman erillistä arvoa maapohjalle ja rakennuksille. Kuten muiden maiden verojärjestelmistä on nähtävillä, on tämä tyypillinen toimintamalli. Tämä olisi kauppahintatietojen perusteella täysin mahdollista ja jopa selkeämpää kuin erillisarvostaminen, mutta ongelmatonta sekään ei olisi. Ensinnäkin haasteeksi muodostuisi vuokratonttien arvostaminen. Miten kiinteistövero jaettaisiin vuokranantajan ja vuokralaisen kesken? Nythän vuokraoikeuden haltija maksaa veron vain vuokra-alueella olevista rakennuksista. Kokonaisarvostamisessa pitäisi kenties vuokraoikeudelle määritellä oma verotusarvo, jolloin kiinteistöveron kohteina olisivat rakennukset, vuokraoikeus ja vuokraoikeudella rasiattu maapohja.<sup>269</sup> Vuokraoikeudelle voisi ikään kuin siirtää prosentuaalisen osuuden maapohjan arvosta vuokrasopimuksen pituuden perusteella, kuten esimerkiksi Saksassa toimitaan. Maanvuokralain (MVL, 29.4.1966/258) 28.1 §:n mukaan tontinvuokrasopimus tehdään vähintään 30 vuodeksi ja enintään 100 vuodeksi. Enimmäisaika lienee harvoin käytössä. Kunnat ja kaupungit voivat kuitenkin jatkaa vuokrasopimuksia MVL:n 35 §:n nojalla esimerkiksi kymmeneksi vuodeksi kerrallaan lähinnä vuokramääriä tarkistaakseen, joten ongelmaksi muodostuu vuokraoikeuden arvostaminen päätettyjen vuokrasopimusten perusteella. Toisaalta kyseenalaista on, tarvitseeko vuokrasopimuksen pituutta ottaa arvostamisessa huomioon, koska luultavasti harvemmin joudutaan sellaiseen tilanteeseen, ettei asuinrakennuksen sisältävää vuokraoikeutta uusittaisi lainkaan. Joka tapauksessa kiinteistöverotuksen selkeyttä vuokraoikeuden verottaminen ei ainakaan tukisi ja vuokralaisen kannalta voisi olla kohtuutonta maksaa maapohjasta vuokraa ja vielä vuokraoikeudesta kiinteistöveroa. Hyvä puoli vuokraoikeuden kiinteistöverottamisessa toki olisi se, että tällä tavalla saataisiin kiinteistöveron piiriin myös sellaiset kunnan omistuksessa olevat tontit, joilla sijaitsee vuokralaisen asuinrakennus.<sup>270</sup> Koska kunta ei maksa kiinteistöveroa omalla alueellaan sijaitsevasta omistamastaan maapohjasta, laajenisi veropohja vuokraoikeuden siirtämisellä verotuksen piiriin.

---

<sup>269</sup> Peltola 2014, s. 55

<sup>270</sup> Peltola 2014, s. 55

Kiinteistön kokonaisarvostaminen voisi johtaa ongelmallisiin tilanteisiin myös sellaisissa tapauksissa, jossa maapohjan ja rakennuksen omistus on ikään kuin vahingossa eriytynyt. Tilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, että kiinteistön maapohjan omistaa toinen puoliso yksinään, mutta rakennus on rakennettu molempien varoilla ja on siis yhteisomistuksessa. Kenelle kiinteistön kokonaisarvon perusteella laskettu kiinteistövero tällöin määrättäisiin? Kenties puolisolot olisivat yhteisvastuussa määrätystä kiinteistöverosta. Asia mutkistuu entisestään tilanteessa, jossa esimerkiksi perinnönjaossa yksi perillinen on saanut omistukseensa ainoastaan rakennuksen, mutta maapohja on kokonaisuudessaan jäänyt toiselle perilliselle. Varsinkaan sukulaisten kesken ei aina solmita maanvuokrasopimuksia saati kirjata niitä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Tällaisissa tilanteissa yhteisvastuullinen vero ei olisi mielestäni oikeudenmukainen, joten näissä tapauksissa tulisi kuitenkin erottaa maapohjan arvo rakennuksesta, koska kohteiden omistusoikeus on eri henkilöiden hallussa. Kiinteistön kokonaisarvostaminen ei myöskään sovi yhteen edellä selostetun hallinnanjakosopimuksen perusteella tehtävään verotuksen kanssa. Näin ollen näkisin, että rakennuksia ja maapohjaa tulisi verottaa erillisinä yksikköinä.

Rakennusten erillisverotus johtaa siihen, että rakennusten arvostaminen on järkevintä tehdä rakennuskustannusmenetelmällä. Kokonaisarvostamista soveltavissa vertailumaissa rakennuskustannuksiin perustuvaa arvostamista käytetään vain silloin, mikäli muuta menetelmää ei voida käyttää. Ensisijaisesti käytössä ovat tuottoarvomenetelmä ja markkinahintamenetelmä. Nämä menetelmät kuitenkin soveltuvat heikommin pelkästään rakennuksen arvostamiseen, koska kiinteistöstä saatavassa tuotossa ja markkinahinnassa on mukana myös esimerkiksi sijaintiin ja ympäristön viihtyvyyteen liittyvää arvoa. Lisäksi markkinahintamenetelmässä haasteeksi voi muodostua esimerkiksi monikäyttörakennusten eri osioiden arvon erottaminen toisistaan.<sup>271</sup> Tuottoarvomenetelmä on ongelmallinen lähinnä muiden kuin sijoitusasuntojen osalta, koska vuokratuottojen määrittely muodostuu vaikeaksi.<sup>272</sup> Mikäli omakotitalo haja-asutusalueella ei ole koskaan ollut vuokrattuna, kuinka määritellä sille tuottoarvo? Suomessa ei myöskään ole olemassa kattavaa rekisteriä vuokratuotoista. Erilaisten menetelmien soveltamista erilaisiin asuinrakennuksiin en pidä myöskään yhdenvertaisuuden kannalta perusteltuna.

---

<sup>271</sup> *Haahtela* 2013, s.9

<sup>272</sup> *Haahtela* 2013, s.10

Toki rakennuskustannuksiin perustuvassa arvostamisessa on omat ongelmansa liittyen esimerkiksi rakennusstandardien muuttumiseen ja rakennustekniikan kehittymiseen sekä kaavamaisiin laskentasääntöihin. Tästä huolimatta katsoisin parhaaksi pitäytyä maapohjan ja rakennusten erillisarvostamisessa ja rakennuskustannusmenetelmässä/uudishintamenetelmässä. Vaikka arvostamisuudistuksella aiotaan pienentää rakennusten ikälennusten määrää, kompensoi tätä muutosta hyvin perusparannusten huomioitta jättäminen arvostamisessa.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen kiinteistöverojärjestelmässä on nähtävillä joitain yhdenvertaisuusongelmia niin verovelvollisuuden, veropohjan kuin arvostamiskysymystenkin osalta. Kiinteistöverojärjestelmä vaikuttaa olevan siinä mielessä regressiivinen, että verovelvollisen veronmaksukykyä ei oteta lainkaan huomioon ja tällöin jokaiselle välttämättömät asumiskulut ovat vähävaraisilla suhteellisesti suuremmat kuin hyvätuloisilla. Kuten tutkielmassa on käynyt ilmi, kiinteistöveron vaikutuksesta vuokratason on ollut monenlaista mielipidettä, mutta itse pitäisin todennäköisenä sitä, että asunto-osakeyhtiön kulut siirtyvät vastikkeisiin, joiden suureneminen vaikuttaa vuokralaiselta perittävään vuokraan. Vuosien mittaan kasvaneet kiinteistöveroprosentit ja myös verotusarvojen muutokset ovat tuoneet regressiivistä elementtiä enemmän esille. Kiinteistöveron merkitys kuntien tulonlähteenä on ollut kasvamaan päin ja kiinteistöveron potentiaali verovelvollisten toimintaa ohjaavana tekijänä on myös tunnistettu. Lainsäädäntöön on esimerkiksi otettu maankäyttöä ohjaavia piirteitä, jolloin joidenkin maanomistajien verotus on auttamatta kiristynyt.

Nykyjärjestelmässä verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun esteenä ovat esimerkiksi kiinteistön ostajan verovelvollisuus huolimatta myyjän pidättämästä hallintaoikeudesta, veroprosenttien määräytyminen rakennuskohtaisesti, hallinnanjakosopimuksen huomioitta jättäminen sekä eri kaavatasojen erilainen kohtelu kiinteistöverojärjestelmässä. Arvostamisen osalta maapohjan verotusarvojen jälkeen jääminen käyvistä arvoista sekä alueellisten kustannuserojen huomiotta jääminen rakennusten arvostamisessa on koettu ongelmalliseksi. Hyötyjä maksaa –periaate ei enää toteudu tehokkaasti kiinteistöverotuksessa. Näitä epäkohtia pyritään nyt ratkaisemaan kiinteistöjen arvostamisjärjestelmän uudistamisella. Kiinteistöjen verotusarvot pyritään saamaan lähemmäksi käypiä arvoja, jolloin ainakin jossain määrin kiinteistöverotuksen taso voisi seuralla verovelvollisten veronmaksukykyä. Vaikka arvostamisuudistuksen tavoitteena ei ole kiinteistöverotuksen tason nostaminen, vaarana on kiinteistöveron nouseminen etenkin kasvukeskuksissa. Toisaalta kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen verotuksen tasoon sovellettavien veroprosenttien myötä, vaikkakin ainoastaan lain sallimien vaihteluvälien rajoissa. Arvostamisen kannalta myös käyvän arvon määrittely (arvo omistajan hallussa) voi olla ongel-

mallinen etenkin vaikeasti realisoitavien kiinteistöjen osalta. Periaatteessa arvostamisuudistuksen myötä tähänkin ongelmaan voidaan saada helpotusta, mikäli jatkossa myös haja-asutusalueiden maapohjan hinta-alueet kuvaavat paremmin todellista markkinahintaa ja rakennusten osalta alueellisia rakennuskustannuksia.

Kiinteistöverotuksen kansainvälisen vertailun tekeminen ja hyvien verotuskäytäntöjen tunnistaminen on hankalaa, koska sekä kiinteistöjärjestelmät että verotusjärjestelmät maiden välillä eroavat toisistaan. Kiinteistöveron tasoon ja veropohjan muotoutumiseen ovat voineet vaikuttaa esimerkiksi kiinteistöihin kohdistuvat muut verot sekä muiden verolajien vaikutus verovelvollisten maksukykyyn. Asuinrakennusten osalta kiinteistövero vertailumaissa eroaa toisistaan jonkun verran. Selkein ero Tanskan, Alankomaiden ja Saksan järjestelmissä verrattuna Suomeen on se, että maapohjaa ja rakennuksia ei erillisveroteta, vaan pääsääntöisesti kiinteistölle määrätään kokonaisarvo ja yksi veroprosentti. Poikkeuksena tästä toki on Tanskan sekä koko kiinteistöistä että maapohjasta maksettava kiinteistövero. Tanskassa erikoispiirteenä on myös se, että vuokralle annetusta asuinrakennuksesta tai huoneistosta ei tule maksettavaksi kiinteistövero, vaan asuinkiinteistöjen kiinteistövero on ikään kuin verotusta omistajan itsensä saamasta hyödyistä asuessaan omistusasunnossa. Myös Alankomaissa valtion keräämä kiinteistövero on samantyyppinen. Maa- ja metsätalousmaa kuuluu vertailumaissa vaihtelevasti kiinteistöverotuksen piiriin. Niissäkin maissa, joissa maa- ja metsätalousalueita verotetaan, on niille säädetty alhaisempi verorasitus.

Keskeinen eroavaisuus maiden välillä on myös se, että Suomessa ja Saksassa on olemassa yksi varsinainen kiinteistövero, kun taas Tanskassa ja Alankomaissa on useampi kiinteistöihin kohdistuva vero. Muiden maiden järjestelmissä vaikuttaa olevan enemmän päällekkäisyyksiä verohteiden ja erilaisten verojen ja maksujen osalta kuin Suomen järjestelmässä. Varmasti osittain tästä syystä kiinteistövero on voitu yhdistää tuloverotusmenettelyyn toisin kuin Suomessa, jossa kiinteistövero muodostuu selkeästi yhdestä verosta ja erillisestä verotusmenettelystä. Vertailumaissa vaikuttaa olevan tyypillistä, että veronsaajina ovat sekä kunnat että valtio ja että kiinteistöjen arvostamisen tekevä toimielin voi olla kunta tai veroviranomainen mutta myös täysin ulkopuolinen taho. Yhdenvertaisuuden ja viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen turvaamiseksi voisi olla hyvä, että kiinteistöjen arvostamisen tekisi yksi taho koko maan osalta ja että veronsaaja ei suorittaisi arvostamista itse.

Kansainvälisesti on tyypillistä se, että verotuskohteena ovat asunto-osakehuoneistojen omistajat suoraan, koska asunto-osakeyhtiöjärjestelmä on muualla maailmassa vieras. Tämä mahdollistaa paremmin huojennusjärjestelmien käyttämisen, koska sekä veron että mahdollisen huojennuksen kohdistaminen onnistuu tällöin paremmin kuin Suomen asunto-osakeyhtiöjärjestelmässä. Huojennusjärjestelmiä käytetään vertailumaissa vaihtelevasti ja osa perustuu verovelvollisen henkilökohtaisiin seikkoihin ja osa rakennuksen ominaisuuksien perusteella tehtäviin vähennyksiin. Veronmaksukyky on Tanskassa otettu lisäksi huomioon kaksiporaisella progressiolla ja Alankomaissa jättämällä alhaisen verotusarvon omaavat kiinteistöt kokonaan verotamatta. Vertailumaissa ei Saksaa lukuun ottamatta huomioida kunnan asukaslukua kiinteistöverotuksessa. Sikäli suuren asukasmäärän vaikutus kiinteistöjen verotusarvoon alentavasti voisi lieventää kasvukeskuksissa asuvien liiallista kiinteistöverottamista, mutta yhdenvertaisen kohtelun ja objektiverotuksen näkökulmasta ratkaisu on erikoinen.

Vertailumaissa verotusarvona käytetään suoraan todennäköistä luovutushintaa tai vuokratuottoa, mutta suuntaus on kääntymässä verotusarvon ja kiinteistön todellisen arvon eriyttämiseen. Tanskassa ja Saksassa ollaan valmistelemaan Suomen tavoin verotusarvojen uudistamista. Tanskassa syynä tähän on enemmänkin liian korkeat verotusarvot kun taas Saksassa kiinteistöjen verotusarvot ovat vain murto-osa nykyisistä markkinahinnoista. Tanskassa ja Alankomaissa arvostamisjärjestelmät perustuvat pitkälti koneellistettuun massa-arviointiin. Tanskassa ja Alankomaissa vaikuttaisi olevan kattavat rekisteritiedot, joita voidaan hyödyntää tehokkaasti kiinteistöverotuksessa. Esimerkiksi Tanskassa rekisteritietoja on olemassa enemmän kuin Suomessa, koska esimerkiksi vuokratuotot ovat ilmoitusvelvollisuuden piirissä ja myös perintösaannoista tulee tehdä kaupparekisteri-ilmoitus. Alankomaiden arvostamisjärjestelmää pidetään puolestaan luotettavana, oikeudenmukaisena ja tarkkana, eikä uudistuksia ole tiedossa.

Kiinteistöverotuksen muuttamisen kannalta tärkeää on veron hyväksyttävyyden lisääminen verovelvollisten keskuudessa. Koska verotuksen kohteena on paikallaan pysyvä omaisuus, ei verovelvollisilla ole samanlaisia mahdollisuuksia muuttaa käyttäytymistään veromuutosten vuoksi kuin monien muiden verojen tapauksessa. Esimerkiksi jos jonkin hyödykkeen kulutusvero kasvaa, voi verovelvollinen olla ostamatta kyseistä tuotetta ja valita jonkun korvaavan tuotteen. Myös kiinteän omaisuuden arvostamisongelmat vähentävät veron hyväksyttävyyttä, koska verotettavan kohteen arvo ei ole samalla tavalla mitattavissa kuin esimerkiksi palkan tai



myynnin määrä. Lisäksi kiinteistövero ei ota huomioon verovelvollisen likviditeettiä.<sup>273</sup> OECD onkin kiinteistöverojärjestelmän uudistamista koskevassa työpaperissaan todennut, että verojärjestelmän uudistamisessa hyviä lähtökohtia voisivat olla verohuojennukset vähävaraisille verovelvollisille sekä veromaksujen järjestelymahdollisuus, vuosittainen kiinteistöjen arvostaminen verotusarvojen heilahtelujen ehkäisemiseksi sekä tiedottaminen ja toimiva muutoksenhakumahdollisuus.<sup>274</sup>

Kuten tutkielmassa on käynyt ilmi, on kiinteistöverotuksen muuttamiseen monenlaisia vaihtoehtoja. Se mikä oikeudenmukaisuuden kannalta voisi olla paras ratkaisu, ei useinkaan ole verotuksen tehokkuuden tai kustannusnäkökohtien kannalta katsoen perusteltua. Yksittäisen elementin muuttaminen lainsäädännössä ei myöskään useinkaan onnistu, koska se tuo mukanaan uusia tulkinta- ja rajanveto-ongelmia. Verotuskäytännön osalta vastikkeellisissa saannoissa ostajan kiinteistöverovelvollisuuden alkamisaikaa tulisi tarkistaa hallinto-oikeuden alkamisajankohtaan ja vakituisen ja muun asuinrakennuksen välisessä rajanvedossa perustaa ratkaisu vielä enemmän rakennuksen ominaisuustietoihin, kuten rakennuslupaan. Tämän lisäksi Suomen kiinteistöverojärjestelmässä tulisi mielestäni mahdollistaa tutkielmassa kerrotuin tavoin ainakin hallinnanjakosopimuksen perusteella tehtävä kiinteistöveron kohdentaminen, monikäyttörakennusten eri osioiden verottaminen eri kiinteistöveroprosenteilla sekä huojennusjärjestelmän käyttöönotto vähävaraisten osalta. Käyttökelpoinen voisi olla esimerkiksi malli, jossa huojennus aktualisoituisi verovelvollisen varsinaisena kotina pidetyn vakituisen asuinrakennuksen ja siihen liittyvän asuinrakennuspaikan kiinteistöveron ylittäessä tietyn prosentin hänen tuloverotuksen alaisista tuloistaan. Huojennusjärjestelmän, kiinteistöveron hyväksyttävyyden sekä hallinnollisen tehokkuudenkin näkökulmista voisi olla perusteltu yhdistää kiinteistöverotus tuloverotusmenettelyyn. Nämä uudistukset edistäisivät kiinteistöveron oikeanlaista kohdentamista verovelvollisille, yhdenvertaista verotuksellista asemaa samanlaisen käyttötarkoituksen omaaville rakennuksille tai rakennuksen osille sekä verovelvollisten veronmaksukykyyn parempaa huomioimista. Veropohjan laajentaminen metsämaahan voisi myös olla perusteltua muun muassa yhdenvertaisen verotuksen toteuttamiseksi, metsien käytön tehostamiseksi sekä kuntien vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi oman tulorakenteensa kannalta.

---

<sup>273</sup> *Blöchliger* 2015, s.21-22

<sup>274</sup> *Blöchliger* 2015, s. 24

Kun asunto-osakerekisteri saadaan kattamaan kaikki asunto-osakkeet ja myös muuna kuin asuinhuoneistoina käytettävät kiinteistöosakkeet saadaan kattavasti sähköiseen rekisteriin, voidaan harkita myös asuntokohtaiseen kiinteistöverottamiseen siirtymistä. Asunto-osakekohtainen verottaminen yhdenvertaistaisi kiinteistöverotusta, sillä tällöin huoneiston käyttötarkoitus ja ominaisuudet voitaisiin ottaa huomioon oikean verotusarvon ja veroprosentin määrittämiseksi jokaiselle verotusyksikölle erikseen. Lisäksi huojennusten kohdentaminen osakehuoneiston omistajalle mahdollistuisi. Asuntokohtainen verotus ei liene kuitenkaan vielä lähivuosina ajankohtainen, sillä se vaatisi perustavanlaatuisia lakimuutoksia sekä kattavia osakehuoneistorekistereitä.

Kiinteistöverotuksen muutosprosesseissa tulee ottaa huomioon myös se, että kiinteistöveron merkitys kunnallisena rahoitusmuotona on kasvanut. Tätä kehitystä vauhdittaa osaltaan maakuntaudistus, jonka toteutuessa kuntien valtionosuuksia sekä verotuloja siirretään kunnilta maakuntiin kuntien vastuulla olevien tehtävien siirtyessä osaksi maakuntien vastuulle. Kuntatalouden tulorakenne muuttuu niin, että kiinteistöveron suhteellinen osuus kunnan tuloista suurenee huomattavasti. Arvion mukaan kiinteistöverotulot tulevat muodostamaan keskimäärin viidenneksen kaikista verotuloista, kun se tähän saakka on ollut noin 7 prosentin luokkaa. Kiinteistöverotuloista puolet (voimalaitokset pois lukien) on ehdotettu sisällytettäväksi verotuloihin perustuvaan tasausjärjestelmään, jolloin kunnille jää päätösvaltaa oman tulorakenteensa suhteen. Näin ollen on entistä tärkeämpää, että kiinteistöverotuksen uudistamisessa otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja mahdollistetaan kiinteistöverotulojen kerryttäminen kullekin kunnalle parhaalla tavalla. Tämän perusteella esimerkiksi pelkkään maapohjaan kohdistuva vero ei olisi paras ratkaisu, koska se voisi johtaa suuriin eroihin veroprosenteissa eri kunnissa.<sup>275</sup>

Tästä näkökulmasta ajatellen voisi olla järkevää, että veropohja pidettäisiin mahdollisimman laajana, jolloin esimerkiksi vakituiset asuinrakennukset olisivat edelleen kiinteistöveron piirissä. Alhaisemman kiinteistöveroprosentin soveltaminen muihin rakennuksiin verrattuna olisi edelleen perusteltua. Erilliset kiinteistöveroprosentit voisi olla säädettynä maapohjalle, vakitui-

---

<sup>275</sup> *Valtionvarainministeriö*: Kiinteistöverotuksen kehittämishankkeen II seminaari, Elina Pylkkänen, Jukka Hakola

selle asuinrakennukselle, muulle rakennukselle, voimalaitoksille sekä rakentamattomalle rakennuspaikalle. Rakentamattoman rakennuspaikan osalta tulisi kuitenkin harkita pakollisen erillisen veroprosentin määräämiseen poistamista sekä veroprosenttien ylärajojen laskemista etenkin mikäli arvostamisuudistuksen myötä verotusarvot kysytyillä alueilla huomattavasti kasvavat. Vakituisen asuinrakennuksen ja muun asuinrakennuksen välisen rajanvedon tekemisen helpottamiseksi rakennusten ominaisuuksia kuvaavien tietojen, kuten rakennuslupatietojen hyödyntämistä tulisi lisätä. Tämä edellyttää viranomaisten välisen tietojen vaihdon kehittämistä ja rekisterien ajantasaisuuden lisäämistä, joista olisi hyötyä myös kiinteistöverotuksen kannalta laajemmin. Kiinteistöverotuksen läpinäkyvyyden turvaamiseksi kansalaisten pääsyä verotusarvotietoihin ja niiden perusteisiin tulisi edesauttaa.