



Valtiovarainministeriö
kirjaamo.vm@gov.fi

Hankkeen VM115:00/2018 lausunto

Ympäristöministeriön lausunto hallituksen esityksestä kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Esityksen mukaan (s. 22) tavoitteena on muun muassa selkeä, ymmärrettävä ja yksinkertainen arvostamisjärjestelmä, joka olisi läpinäkyvä ja jonka arvonmäärityspäätökset olisivat kaikkien saatavilla. Lisäksi tavoitteena on hyödyntää viranomaisrekistereitä ja digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia. Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan päämääränä on uudistus, jossa verotusarvot heijastavat paremmin käypiä arvoja, ottaen nykyistä paremmin huomioon markkina-arvot (s. 1)

Luonnonsuojelu

Kiinteistöverolain 3 §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotettu lisäys, jonka mukaan myös luonnonsuojelulain 29 tai 47 §:n nojalla suojellut alueet vapautetaan kiinteistöverosta, poistaa hallinnollisesta menettelystä johtuvan maaomistajien eriarvoisen kohtelun kiinteistöverotuksesta. Ympäristöministeriö pitää muutosta kannatettavana.

Pinta-alasta ja tilavuudesta

Arvostamislain 30 pykälän 2 momentin mukaan rakennuksen perusarvo saataisiin kertomalla rakennukseen soveltuva rakennusluokasta ja sijaintikunnasta riippuva yksikköarvo pinta-alalla tai tilavuudella. Pykälän 4 momentin mukaan perusarvoa määrättäessä otettaisiin huomioon kunnan rakennusvalvontaviranomaisen rakennukselle tai rakennelmalle rekisteröimä käyttötarkoitus, sijaintikunta ja laajuus (pinta-ala tai tilavuus?). Pinta-alalla tarkoitettaisiin nykyistä vastaavasti niin sanottua kokonaisalaa, johon lasketaan kaikkien kerrosten, kellareiden ja lämpöeristettyjen ullakoiden pinta-ala yhteensä ulkomitoin. Pinta-ala käsitteenä on määriteltä jätteenhankinta-arvoasetuksen 2 §:ssä, joka esityksen mukaan on tarkoitus sisällyttää myös syksyllä 2023 annettavaan valtiovarainministeriön asetukseen rakennusten perusarvon laskentaperusteista.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa käytetty käsite on kerrosala, kun tarkastellaan sallitun rakennusoikeuden määrää. Kerrosalaan lasketaan kerrosten alat



ulkoseinien ulkopinnan mukaan laskettuina ja se kellarikerroksen tai ullakon ala, johon sijoitetaan tai voidaan näiden tilojen sijainnin, yhteyksien, koon, valoisuuden ja muiden ominaisuuksien vuoksi sijoittaa rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Vastaava määritelmä olisi säilymässä myös uudessa rakentamislaisissa, jota koskeva hallituksen esitys on valmistelussa.

Kerrosala ja kokonaisala ovat täten eri asia. Erilaisten pinta-alakäsitteiden ja niiden määritelmien eroavaisuudet aiheuttavat sekaannuksia. Pinta-ala on liian ylätasoinen käsite käytettäväksi säädöksessä, josta syystä ehdotetaan käytettäväksi kokonaisalaa, joka tulisi määritellä tässä laissa. Samoin tilavuus -käsite tulisi määritellä.

Esityksen mukaan "--- rakennuksen perusarvo on mainittu yksikköarvo kerrottuna pinta-alalla tai tilavuudella. ---" (arvostamislain 30 § 2 momentti). Jos tarkoitetaan olemassa olevan rakennuksen pinta-alaa tai tilavuutta, sana rakennus olisi tarpeen mainita pykälässä. Esityksestä ei ilmene, missä tilanteissa perusarvon määrittämisessä käytetään pinta-alaa ja missä tilanteissa tilavuutta. Säännös tältä osin tulisi tarkentaa; jos molemmat ovat saatavissa, kumpaako käytetään.

Luopuminen perusparannusten ja huomattavien kunnossapitotöiden huomioon ottamisesta rakennusten verotusarvoa korottavana tekijänä

Esityksessä ehdotetaan, että perusparannusten ja huomattavien kunnossapitotöiden huomioon ottamisesta rakennusten verotusarvoa korottavana tekijänä luovuttaisiin. Ympäristöministeriö kannattaa esitystä.

Kyseisten tietojen saaminen kattavasti on epävarmaa ja siten verovelvollistenkin tasapuolinen kohtelu on haasteellista. Rakennusten kunnossapito on keskeistä, jotta varmistetaan rakennusten terveellisyyteen ja turvallisuuteen vaikuttavien ominaisuuksien pysyvyys. Kunnossapidolla huolehditaan merkittävästä kansallisvarallisuudestamme. Rakennusten energiatehokkuuden parantaminen on yksi keskeinen tekijä ilmastonmuutoksen hillinnässä ja sen merkitys tulee entisestään kasvamaan. Menettelystä luopuminen parantaisi verovelvollisten tasapuolista kohtelua. Samoin se voisi osaltaan kannustaa rakennusten kunnossapitoon ja energiatehokkuuden parantamiseen, kun ne eivät nosta kiinteistöveroja. Näillä perusteilla on järkevää, että kyseisestä menettelystä luovuttaisiin.

Alle 10 neliömetrin suuruiset talousrakennukset vapautettaisiin kiinteistöverosta

Ympäristöministeriö katsoo, että alle 10 neliömetrin talousrakennusten kiinteistöverotuksesta luopuminen on järkevää. Kunnissa on eroja siinä, millaiset ja minkä kokoiset pienet rakennukset ja rakennelmat ovat luvanvaraisia. Kunta voi rakennusjärjestyksessä vapauttaa luvanvaraisuudesta joko kokonaan tai



tietyllä alueella. Maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistama ilmoitusmenettely on vaihtelevasti käytössä kunnissa. Näiden syiden vuoksi kyseisistä rakennuskohteista ei kattavasti toimiteta tietoja DVV:lle kuntien viranomaisprosessien kautta.

Laissa [verotusmenettelystä](#) säädetään Verohallinnon tiedonsaantioikeuksista ja mm. siitä, että DVV:n ja kuntien on toimitettava verotusta varten tarpeelliset tiedot kiinteistöistä, rakennuksista, omistajista, jne. Ympäristöministeriössä valmistellaan luonnosta uudeksi rakentamislaki. Rakentamislain HE-luonnoksessa ehdotetaan muutettavan lupamenettelyä siten, että jatkossa olisi vain yksi lupamuoto, rakentamislupa, ja ilmoitusmenettelystä luovuttaisiin. Luvanvaraisuutta ehdotetaan muutettavaksi mm. siten, että rakentamisluvanvaraisia olisivat muiden kuin asuinrakennusten osalta vähintään 30 m² tai 120 m³ olevat rakennukset. Toisaalta tämän lupakynnyksen ylittämättömiä uusia rakennuskohteita voitaisiin tulkita luvanvaraisiksi, kun rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käytölle, kaupunkikuvalle, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi taikka rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Kunta voisi rakennusjärjestyksessä määrätä, että rakentamislupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita tämän mukaisille rakennushankkeille, jos rakennushanketta voidaan pitää vähäisenä. Siten on odotettavaa, että luvanvaraisuudessa ko. pienten rakennusten osalla tulee olemaan kuntakohtaista ja kunnan sisäistäkin eroavuutta. Verohallinnon saamat tiedot viranomaismenettelyllä ilmoitettuna tulevat siten vähenemään ja vaihtelemaan ko. pienten rakennuskohteiden osalta, ja ko. tietojen ilmoittaminen jää yksin verovelvollisten ilmoitusten varaan.

Rakennustietojen yhteistä tietovarantoa kehitetään Ryhti –hankkeessa. Pidemmällä aikavälillä toteutetaan kansallinen rakennustietovaranto, jossa verovelvolliset ja verohallinto saavat käyttöönsä ajantasaiset rakennuksia koskevat tiedot.

Vakituisen asumisen kiinteistövero

Esityksen 12 §:ssä ehdotetaan, että erityisryhmien asuntokohteet katsottaisiin vakituiseksi asumiseksi ja niihin sovellettaisiin asumisen kiinteistöveroa. Rakennusta katsottaisiin käytettävän pääasiassa vakituisen asumiseen, jos sen huoneistojen pinta-alasta vähintään puolta käytetään tähän tarkoitukseen. Lisäksi pykälän mukaan huoneistoa katsotaan käytettävän pääasiassa vakituisen asumiseen, jos se on pääosin tarkoitettu tähän käyttöön eikä se ole muussa käytössä, ja muuksi käytöksi ei katsota sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:ssä tarkoitetun palveluasumisen yhteydessä tapahtuvaa hoidon ja huolenpidon järjestämistä palveluasunnossa asuville.



Ympäristöministeriö kannattaa ehdotettua muutosta, ja katsoo että se edistäisi erityisryhmäkohteissa asuvien henkilöiden yhdenvertaisuutta ja pienituloisten asukkaiden asemaa. Tällä hetkellä osaa erityisryhmien asuntokohteista verotetaan yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan ja osaa vakituisten asuinrakennusten veroprosentin mukaan. Näin ollen muutos myös selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa.

Valtion tukemien asuntojen (ARA-kohteiden) kiinteistövero

Valtiovarainministeriö on uudistuksen yhteydessä pohtinut mahdollisuutta ja tarvetta ottaa ARA-kohteet erikseen huomioon siitä näkökulmasta, että kiinteistövero lähtökohtaisesti vaikuttaa omakustannusvuokriin ja että ARA-asuntojen asukasvalinnan perusteena on tulotaso (s. 66). Ympäristöministeriö huomauttaa, että pienituloisten, valtion tukemien asuntojen asukkaiden aseman ja asuntojen yleisen vuokra- ja vastiketason näkökulmasta ARA-asuntojen alennettu kiinteistöverotus olisi perusteltu. Mikäli ARA-kohteiden alennettu kiinteistövero ei kuitenkaan olisi valtiovarainministeriön esittämistä syistä johtuen soveltuva kiinteistöverojärjestelmään, ympäristöministeriön näkemyksen mukaan valtion tukemiin vuokra- ja asumisoikeusasuntoihin liittyvät käyttö- ja luovutusrajoitukset tulisi olla mahdollista ottaa huomioon kiinteistön verotusarvoa määritettäessä. ARA-kohteen käypä arvo ei käytännössä ole sama kuin ns. vapaarahoitteisen kohteen, vaan käyttö- ja luovutusrajoitusten perusteella verotusarvon tulisi muodostua alhaisemmaksi. Tämä vaatisi ympäristöministeriön käsityksen mukaan arvostamislain 32 §:n muuttamista, ja soveltuisi tehtäväksi nyt valmistelussa olevien lakimuutosten yhteydessä.

Maapohjan verotusarvo

Esityksestä ei aivan selkeästi käy ilmi, miten maapohjan verotusarvo kunkin kiinteistön osalta tosiasiallisesti lasketaan. Arvostamislain 29 §:n teksti on perusteiden osalta yleisluonteinen, joten siitä ei pysty päättelemään, miten maapohjan verotusarvo tosiasiallisesti määräytyy ja mitä tekijöitä Maanmittauslaitoksen hintamalliin sisältyy käytännössä. Kuitenkin lähtökohtana on, että laissa pitäisi säätää verotuksen perusteet niin selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että verovelvollinen voi ennakoita verojen määrän. Lisäksi lienee selvää, että Maanmittauslaitoksen mallinnuksessa ei saa käyttää muita perusteita, kuin mitä laissa on säädetty. Säännösten ymmärrettävyyteen olisi hyvä panostaa, koska ne koskevat isoa määrää luonnollisia henkilöitä tavanomaisessa elämässään.

Ehdotuksesta näyttäisivät puuttuvan säännöt siitä, miten valinta rakennusoikeuden ja pinta-alan välillä tehdään maapohjan verotuksen perusteissa ja miten ne sovitetaan yhteen, jos kiinteistöllä on sekä pinta-alan että rakennusoikeuden perusteella verotettavaa maapohjaa. Esityksen 29 §:stä vaikuttaisi muutenkin puuttuvan kiinteistöveron laskemiseen tarvittavia sääntöjä ja



elementtejä. Säännöksistä ei käy ilmi selkeästi, mitä pinta-aloja kiinteistöveron perusteena käytetään (tai miten ne selvitetään tai määrätään), jos kiinteistö ei ole kokonaisuudessaan veronalaista maapohjaa tai jos kiinteistöllä sijaitsevan maapohjaan sisältyy monen arvoista pohjaa. Tai miten ”rakennusten arvo” tai muu ylimääräinen hinnanosu vähennetään maapohjan arvosta, jos vertailukauppoihin otetaan aluehintojen laskennassa mukaan asuntokauppoja tai rakennettujen tonttien kauppoja. Niinikään esityksessä ei tuoda esille, miten verovelvolliset pääsevät tutustumaan aluehintamallin laskentaperusteisiin ja miten he voivat vaikuttaa hintamallin perusteita koskevaan päätöksentekoon.

Esityksen 29 §:ään tai muualle esitykseen olisi hyvä kirjoittaa säännöt siitä, miten kiinteistön veronalaisen maapohjan pinta-ala lasketaan, jos kiinteistöä käytetään useisiin käyttötarkoituksiin. Kiinteistöllä voi sijaita esimerkiksi sekä rakennuspaikkoja, joilla verotus perustuu nähtävästi (asiasta ei säädetä) rakennusoikeuden määrään, että muuta veronalaista aluetta, jonka verotus perustuu nähtävästi pinta-alaan. Tästä pinta-alasta lienee tarpeen vähentää rakennuspaikkojen pinta-ala. Lisäksi pinta-aloissa on huomioitava, että kiinteistöllä voi sijaita sellaisia yleisessä käytössä olevia alueita tai metsää tai maatalousmaata, jotka eivät kuulu veronalaiseen maapohjaan (kiinteistöverolaki 3 §). Oikea veron perusteena käytettävä pinta-alatieto ei liene saatavissa tällaisissa tapauksissa suoraan kiinteistörekisteristä.

Arvostuslain 29 §:n 1 momentti ja 4 momentin alku ehdotetuissa muodoissaan vaikuttavat tarkoittavan sitä, että verotus perustuu kunkin kiinteistön yksilölliseen markkina-arvoon. Tällöin lienee niin, että verovelvollisen on mahdollista esittää kuulemisvaiheessa täsmällistä selvitystä kiinteistön arvosta, jos arvo poikkeaa Maanmittauslaitoksen mallintamista aluehinnoista, ja arvostusta korjataan verotusta varten. Toisaalta 4 momentissa säädetään, että maapohjan verotusarvo on 70 % Maanmittauslaitoksen määrittämästä ja Verohallinnon vahvistamasta aluehinnasta. Säännös vaikuttaisi oleva tältä osin sisäisesti ristiriitainen ja sitä olisi tarpeen selkeyttää, jotta sisältö olisi yksiselitteinen.

Jos tavoitteena on ollut, että aluehinta olisi lopullinen määräävä tekijä, tulisi tämä kirjoittaa säännökseen selkeämmin. Tällöin verovelvolliselle lienee tarpeen säätää oikeus lausua aluehinnan määräytymisen oikeellisuudesta oman kiinteistönsä osalta jossain menettelyssä, mutta aluehinnasta ei voitaisi verotuksessa poiketa.

Kuntien valinnanvapauden kasvaessa olisi perusteluissa hyvä selostaa, voivatko kunnat testata kiinteistöveroprosentteja ja niiden vaikutuksia verotuksen tasoon etukäteen jossain järjestelmässä. Kunnilla voi olla tarve arvioida valintojensa vaikutuksia kunnan jäseniin ja erilaisiin ryhmiin.

Esityksen mukaan kunnat voisivat jatkossa käyttää kiinteistöveroa koskevaa päätösvaltaansa erilaisiin maapoliittisiin tarkoituksiin nykyistä laajemmin (ks. esityksen s. 21 ja 40), maapohjan ja rakennusten veroprosenttien eriyttämisen ansiosta. Kun vaihtoehdot lisääntyvät, kunnilla pitäisi olla mahdollisuus verrata



erilaisia vaihtoehtoja ja tuoda valintojen vaikutuksia esille kuntalain mukaisissa vuorovaikutusmenettelyissä ja päätöksenteossa. Jos Verohallinnon on tarkoitus tarjota tätä varten kunnille jonkinlaista tietoaalustaa, olisi asia hyvä tuoda esille perusteluissa.

Esityksen perusteluissa olisi tärkeää nostaa esille, että kiinteistöverosta kertyviä tuloja tulisi kunnissa käyttää kunnan vastuulla olevan yhdyskuntarakentamisen kuten katujen rakentamisen ja kunnossapidon kustannusten kattamiseen, jos tätä varten ei ole olemassa omaa rahoitusjärjestelmää.¹ Esityksessä (s. 11) todetaan asiasta nyt vain, että kiinteistövero on tehokas tapa rahoittaa ja hinnoitella epäsuorasti paikallisia julkisia palveluja. Tämä ei ole riittävä toteamus asiasta.

Kiinteistöverolla korvattiin aikanaan katumaksu, jolla rahoitettiin kunnalle aiheutuvia katujen rakentamisen ja kunnossapidon kustannuksia.² Tätä veron historiallista perustaa ei tuoda esityksessä riittävästi esille. Katujen rakentaminen ja kunnossapito ovat kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Kun näitä julkisia tehtäviä koskevia säädöksiä kehitetään ympäristöministeriön hallinnonalalla, on valmistelussa ja lopulta lakia säädettäessä aina huolehdittava, että kullakin kunnalla on riittävät taloudelliset mahdollisuudet selvittää tehtävien rahoittamisesta, rahoitusperiaatteen mukaisesti. Kiinteistöveroja tulee voida käyttää tällaisessa säädösvalmistelussa katujen rakentamisen kustannusten oikeutettuna rahoituslähteenä. Näin siitä huolimatta, että kiinteistöveroa ei ole aikanaan korvamerkitty säädösperusteisesti kadunrakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tämän tulojen ja menojen yhteyden esiin tuominen on historiallisen kontekstin vuoksi tärkeää myös kiinteistöveron hyväksyttävyyden kannalta.

Kunnan katujen rakentamisen ja kunnossapidon tehtävät eivät kuulu valtiosuuslain soveltamisalan piiriin, joten kunnat eivät saa tehtävien hoitoa varten rahoitusta valtiosuuslainsäädännöstä, jolloin kiinteistöveron merkitys on suuri. Joissain kunnissa katujen rakentamista varten on mahdollista kerätä kehittämiskorvaus-nimistä maksua ja kunnat voivat hyödyntää rahoittamiseen myös tonttutuotantotoimintansa tuottoja ja tonttivuokrasta saamia tuloja. Näihin rahoituslähteisiin sisältyy kuitenkin useita oikeudellisia ja tosiasiallisia rajoitteita,

¹ Kunnan lakisääteisistä kadun rakentaminen ja kunnossapidon tehtävistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja laissa katujen ja yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978). Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään eräistä muista kunnan yhdyskuntarakentamisen tehtävistä, kuten puistojen ja muiden yleisten alueiden toteuttamisesta ja hulevesien hallinnan tehtävistä.

² Kumotun katumaksulain (laki kunnalle suoritettavasta katumaksusta 670/1978) mukaan asemakaava-alueella olevan kiinteistön omistajan tuli suorittaa kunnalle katumaksua katujen rakentamisesta ja kunnossapidosta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Katumaksu määräytyi maksuvelvollisen kiinteistön arvon, kiinteistön kohdalla olevan kadun laadun sekä kunnalle katujen rakentamisesta ja kunnossapidosta aiheutuneiden kustannusten perusteella. Katumaksu oli määrältään merkittävin kiinteistöverolla korvattavista maksuista (HE 50/1992, s. 11). Kiinteistöverouudistuksen syynä oli mm. se, että katumaksulla ei ollut onnistuttu jakamaan kunnan kadunpitokustannusten rahoitusta riittävän hyväksyttävällä tavalla kaduista hyötyvien kesken. Sitä pidettiin kohdentumiseltaan vaikeasti arvioitavana julkisena palveluna, joka voitiin erillismaksun sijasta ottaa huomioon yleistä kiinteistöveroa mitoitettaessa. (HE 50/1992, s. 3, 7.)



jotka ovat pitkälti alueellisia. Maksuja voidaan esimerkiksi määrätä vain alueilla, joilla kiinteistöjen hinnat kohoavat merkittävästi asemakaavoituksen myötä.

Käsitteet ja niiden vastaavuus maankäyttö- ja rakennuslain termistöön

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kiinteistöverosäntelyllä on kiinteä yhteys maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL). Kiinteistöverolakijärjestelmä on syntynyt ennen maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä, MRL:lla kumotun rakennuslain aikana. Kiinteistöverolaissa on rakennuslain aikaista, maankäyttö- ja rakennuslakiin nähden vanhentunutta maankäytön ja rakentamisen sanastoa. Uudistuksessa olisi tärkeää päivittää sanasto vastaamaan MRL:n käsitteitä, silloin kun tarkoituksena on ollut viitata MRL:n mukaisiin käsitteisiin tai ilmiöihin. Tämä on tärkeää paitsi lakien tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi, myös tietojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi digitalisaatiokehityksessä. Ympäristöministeriö osallistuu tarvittaessa mielellään sanastojen yhtenäistämistä koskevaan hallituksen esityksen tekstin jatkotyöstämiseen.

Ympäristöministeriössä on valmisteilla rakentamislain uudistus, joka osaltaan muuttaisi MRL:n sanastoa tässä esityksessä huomioon otettavalla tavalla. On mahdollista, että esitykset käsitellään eduskunnassa samanaikaisesti. Ministeriöiden tulisi tässä tapauksessa huolehtia yhteistyössä sanastojen yhdenmukaistamisesta jatkovalmistelun aikana.

Esityksen jatkotyöstämisessä olisi hyvä pohtia termin maapohja sopivuutta kolmiulotteisten kiinteistöjen tilanteessa. Arvostamislaisissa kiinteistö on jaettu *maapohjaan* ja rakennuksiin. Maapohja sopii huonosti kuvaamaan sellaisia maanalaisia tai ilmatilassa sijaitsevia kolmiulotteisia kiinteistöjä, joiden alueella ei ole konkreettista maapohjaa tai maanpintaa. Voisiko parempi yleistermi olla esimerkiksi *kiinteistö pohja*.

Ympäristöministeriö esitti yllä, että esityksen maankäyttöä ja rakentamista koskeva esityksen termistö saattaa olla vanhentunutta ja pinta-alaa ja tilavuutta koskevista käsitteistä on myös esitetty jo huomioita. Kiinteistövero- ja arvostamislaisissa olisi hyvä viitata suoraan MRL:n pykäliin, jos tavoitteena on viitata siinä käytettyyn käsitteeseen tai ilmiöön. Tällöin yhteys olisi säädetty selkeämmin tulkintatilanteita ajatellen. Esityksestä ei tosin käy eksplisiittisesti ilmi, onko termejä tarkoitus käyttää identtisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti vai onko niille tarkoitus antaa esityksessä oma itsenäinen merkitys, joka voi poiketa maankäyttö- ja rakennuslaista.

Alla nostetaan esille muutama tätä termistö-problematiikkaa kuvaava esimerkki.

- Arvostamislain 29 § 1 ja 6 momentti: tarkoitetaanko käyttötarkoituksella kiinteistön nykyistä käyttötarkoitusta vai kaavassa osoitettua (tulevaa) käyttötarkoitusta vai jotain muuta?



- Arvostamislain 29 § 3 momentti: ranta-asemakaavassa ei osoiteta tyypillisesti "rakennusmaa-alueita". Asemakaavassa on osoitettava lain (MRL 55 §) mukaan "ne yleiset tai yksityiset tarkoitukset, joihin maa- tai vesialueet on aiottu käytettäväksi" ja "rakentamisen määrä".
- Mainitussa 29 §:n 3 momentissa puhutaan rakennusmaa-alueesta yleiseksi alueeksi käytettävän maan osuudesta. Kohdan merkitys jää epäselväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain termistössä yleisellä alueella tarkoitetaan 83 §:ssä määriteltyjä alueita, joita ei ole tarkoitettu rakennusten rakentamiseen (eli "rakennusmaa-alueiksi"). Tarkoitetaanko arvostuslaissa yleisillä alueilla samaa kuin maankäyttö- ja rakentamislain 83 §:n 1 momentissa? Lisäksi on epäselvää, tarkoitetaanko termillä jo yleisessä käytössä olevia alueita vai kaavassa tällaisiin yleisiin tarkoituksiin osoitettuja alueita riippumatta niiden nykykäytöstä. Sama epäselvyys koskee rakennusmaa-alue-termin sisältöä. Kiinteistöverolain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan luettelo verosta vapaista alueista (torit, kadut jne.) vastaa pitkälti sitä, mitä MRL:n 83 §:n kaavassa osoitetut yleiset alueet toteutuessaan käyttötarkoitukseltaan olisivat.
- Arvostamislain 29 §:ssä puhutaan vahvistetuista asemakaavasta. MRL:n mukaisia asemakaavoja ei enää vahvisteta (vrt. rakennuslaki, joka kumottiin MRL:n säätämisen yhteydessä v. 2000). Olisi parempi puhua voimassa olevista asemakaavoista.
- Kiinteistöverolain 3 §: tarkoitetaanko metsällä ja maatalousmaalla aluetta nykyisessä käyttömuodossaan vai aluetta, joka on kaavassa osoitettu tällaiseen (tulevaan) käyttöön, riippumatta sen nykyisestä käytöstä? Jos on tarkoitus viitata kaavoituksen termistöön ja alueen osoittamisesta kaavassa tiettyyn käyttöön, ovat kaavamerkintäasetuksessa käytetyt termit "maa- ja metsätalousalue", "maatalousalue" tai "maa- ja metsätalousvaltainen alue".

Käyttötarkoitus-sanaa käytetään maankäyttö- ja rakennuslaissa tyypillisesti sekä kaavoituksen että rakentamisen kontekstissa. Kaavoissa voidaan osoittaa alueita tiettyihin (tulevaisuuden potentiaalsiin) käyttötarkoituksiin kaavamerkinnöin, ks. myös YM:n asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä [31.3.2000](#), kaavamerkintäasetus). Kaava-alueiden käyttötarkoitusta kuvaavien merkintöjen rajat eivät tyypillisesti noudata kiinteistörekisterissä olevia kiinteistörajoja, ainakaan ennen kuin kaavan mukainen rakentaminen tosiasiallisesti toteutetaan ja alue muodostetaan siinä yhteydessä kiinteistoteknisesti omaksi rakennuspaikakseen (tila tai tontti). Toisaalta käyttötarkoitus-sanaa käytetään ilmaisemaan sitä, mihin käyttöön rakennus on tarkoitettu ja mille käyttötarkoitukselle rakennuslupa haetaan ja myönnetään (ks. esim. MRL 117 § ja 125 §).

Rakennus. – Termi on määritelty MRL 113 §:ssä. Ympäristöministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä rakentamislaki, esitys muuttaisi toteutuessaan rakennuksen määritelmää.



Rakennusoikeus. Termiä ei ole nimenomaisesti määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta se on sekä kaavoituksen että rakennuslupamenettelyn yhteydessä keskeinen käsite. Rakennuspaikalle sallittava rakentaminen määritellään eri tavoin rakennusoikeutena. Asemakaavassa on aina *osoitettava rakentamisen määrä* (MRL 55 §), jos alue on osoitettu käyttötarkoitukseltaan rakentamiselle. MRL 79 §:ssä puhutaan *asemakaavan mukaisesta kokonaisrakennusoikeudesta* ja 134 §:ssä *rakennusoikeuden* käyttämisestä ja sen huomioon ottamisesta rakennuslupaharkinnassa. Rakennusoikeuskäsite on keskeinen, kun rakennuslupaharkinnassa varmistetaan, että asemakaavassa osoitettua rakentamisen enimmäismäärää ei ylitetä. Vanhojen kaavojen osalta rakennusoikeuden määrä lasketaan vanhan lainsäädännön mukaisesti (ks. MRL 217 §) Ympäristöministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä rakentamislaki, esitys muuttaisi toteutuessaan rakennusoikeutta koskevia säännöksiä.

Rakennusmaa, maatalousmaa, metsämaa – käsitteitä ei käytetä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai kaavamerkintäasetuksessa. (MRL 117 I §:ssä on termi rakennusmaa, mutta sillä tarkoitettaneen ao. asiayhteydessä kiinteistön maapohjaa).

Kaavatiedon sekä kaavoituksen ja muiden maankäyttöpäätösten merkitys

Esityksen perusteluissa olisi hyvä kuvata, miten kunnan maapolitiikan päätökset sekä kaava- ja muut julkiset maankäyttöpäätösratkaisut vaikuttavat kiinteistön arvoon. Samoin olisi hyvä selventää kaavojen merkitystä silloin kun arvioidaan, kuuluuko maa, kuten *metsä* tai *maatalousmaa* (kiinteistöverolaki 3 §), verovelvollisten kiinteistöjen piiriin. Tällainen tieto tulisi esittää selkeästi. Termien käyttö tulisi ohjeistaa avoimesti niin, että kaavoitusviranomaiset pystyisivät kysyttäessä selvittämään kuntalaisille ja päätöksentekijöille, miten esimerkiksi valmisteilla oleva kaavaratkaisu vaikuttaa välittömästi kaavan voimaantuloa seuraavan vuoden kiinteistöverotukseen.

Esityksen perusteluissa olisi hyvä avata, mitä verovelvollisten kiinteistöjen piiriin käytännössä luetaan. Esityksessä (s. 37) tuodaan esille, että asemakaava-alueiden ulkopuolella on yli 100 000 rakentamatonta veronalaista kiinteistöä. Lisäksi todetaan, että verotusarvo on määritettävä sellaisillekin veronalaisille kiinteistöille, joihin ei uskottavasti kohdistu kysyntää rakennusmaana näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa, jos koskaan. Mitä nämä verotuksen piiriin kuuluvat rakentamattomat kiinteistöt asemakaava-alueiden ulkopuolella ovat ja miten ne on käytännössä määritelty? Onko kysymys esimerkiksi siitä, että yleiskaavassa tai maakuntakaavassa alue on osoitettu käytettäväksi rakentamiseen jollain tietyllä kaavamerkinnällä tai määräyksellä? Vai siihen, että rakentamattoman maan nykyinen käyttömuoto on muu kuin 3 §:n vapautusperusteissa mainittu? Yleispiirteisten kaavojen vaikutus kiinteistöjen arvoihin vaihtelee, se on vähäisempi kuin asemakaavojen ja se vaihtelee merkittävästi alueittain.



Esityksessä esitetään, että maapohjaan kohdistuva kiinteistövero on neutraali vero, joka ei ohjaa maanomistajien käyttäytymistä (s. 41). Koska kiinteistöveron määrän ja verovelvollisuuden määräytyminen perustuu osittain kaavoitukseen ja rakentamiseen, lienee kuitenkin niin, että maapohjan kiinteistövero vaikuttaa välillisesti ihmisten käyttäytymiseen rakentamisessa ja maankäytössä. Tällä käyttäytymisellä voinee olla positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi ympäristön käyttöön tai asuntotuotantoon. Näitä potentiaalisia vaikutusketjuja olisi hyvä kuvata.

Esityksessä voisi kuvata tarkemmin myös potentiaalista käyttäytymisvaikutusta kuntien toimintaan. Kunnat voivat esimerkiksi maapolitiikallaan vaikuttaa kiinteistöjen maapohjien arvoon, kunnilla voi olla tähän liittyviä asuntojen hintoihin tai yritysten tonttitarjontaan tai muihin asioihin liittyviä maapolittisia tavoitteita. Nykytilan arvioinnissa (s. 21) kuvataan mahdollisia kuntien käyttäytymisvaikutuksia nyt vain hyvin yleisellä tasolla: ”Maapohjan ja muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kuuluminen saman veroprosentin piiriin rajoittaa kuntien mahdollisuuksia säädellä verotuksen tasoa ja kohdentumista paikallisten tarpeiden mukaisesti. Kunnat, joissa maapohjan verotusarvot suhteessa rakennusten verotusarvoihin ovat matalat, eivät voi kerryttää lisätuloja maapohjasta kiristämättä samalla esimerkiksi yritysten kiinteistöverotusta. Vastaavasti kunnissa, joissa maapohjan osuus on merkittävä, yleisen kiinteistöveroprosentin korottamista voi rajoittaa sen vaikutukset asumiskustannuksiin.”

Esityksen perusteella jää epäselväksi, mistä Verohallinto saa asemakaavojen ja muiden kaavojen sisältöä ja alueiden kaavassa osoitettuja käyttötarkoituksia koskevat tiedot. Esityksen (s. 76) mukaan maapohjan arvostamisuudistus ei edellytä kunnilta erityisiä uusia toimia kaavatietojen välittämisessä Maanmittauslaitokselle. Tässä yhteydessä todetaan, että tarvittavat kaavatiedot saadaan kiinteistötietojärjestelmästä. Toisaalta todetaan, että tieto sisältäisi vain asemakaavojen ulkorajatiedot. Koska asemakaavan sisältötiedot ovat olennaisia kiinteistön arvoon ja hintoihin vaikuttavia tekijöitä, tulisi esityksessä selvittää myös, miten nämä tiedot päivitetään Maanmittauslaitoksen tai Verohallinnon järjestelmään.

Esityksessä (s. 37) pohditaan erilaisia vaihtoehtoja hintaperusteen valitsemiseksi. Kohta koskee valintaa hintaperusteeksi aluehinnan ja matalamman hinnan välillä asemakaava-alueiden ulkopuolella. Kohdassa kuvataan maankäyttö- ja rakennuslain lupa- ja kaavoitussäätelyä perusteen valintaa pohdittaessa. Koska esityksestä ei käy ilmi, mitä rakentamattomilla asemakaavan ulkopuolisilla, mutta kuitenkin veronalaisilla, kiinteistöillä tarkoitetaan, on vaikea ottaa kantaa, onko valittu neljäs vaihtoehto maankäytön ja rakentamisen sääntelyn näkökulmasta johdonmukaisin. Se esitetty peruste, että olemassa oleva rakennus osoittaa rakennusmaaluonteen, on luonteva. Sen sijaan jää epäselvämmäksi, mitä tarkoitetaan erityisillä maanrakennustöillä ja miten verohallinto saisi sellaisia koskevia tietoja.



Pykäläkohtaisia huomioita

Arvostamislaki 29 §

Ympäristöministeriö ehdottaa, että arvostamislain 29 §:ää vielä selkeytetään. Voisi olla tarpeen jakaa pykälä useammaksi pykäläksi. Nyt esitetyssä muodossa pykälä aukeaa vaikeasti ja sen sisällön kommentoiminen on sen vuoksi vaikeaa. Koska säännös on keskeinen verotuksen peruste, sen olisi oltava verovelvolliselle mahdollisimman selkeä ilmaisultaan ja rakenteeltaan.

Kaavoitus ja julkiset investoinnit yhdyskuntarakenteeseen kuten liikenneväyliin (= kaavojen toteuttaminen) olisi tarpeen mainita säännöksessä maan arvoon vaikuttavina seikkoina muiden vastaavien tekijöiden rinnalla. Arvostamislain 29 §:ssä ei mainita nyt lainkaan kaavaa, kaavan toteutumista tai maankäytön rajoituksia koskevia päätöksiä tai määräyksiä seikkoina, jotka vaikuttavat kiinteistön maapohjan arvoon. Tosiasiassa kaavapäätökset ja muut maankäyttömääräykset vaikuttavat merkittävästi kiinteistön arvoon. Tämä kytkös käy välillisesti ilmi myös esityksen muista kohdista - esim. 29 §:n 4 momentin mukaan asemakaava-alueella aluehinnat määritellään käyttötarkoituksittain ja esitykseen sisältyvän kiinteistöverolain 16 §:n mukaan kiinteistönomistajalle on säädetty velvollisuus korjata maapohjan pinta-alaa, rakennusoikeutta ja kaavatilannetta koskevat tiedot. Esimerkiksi kiinteistön kuuluminen Natura-alueeseen laskee maa- ja metsätalouden kiinteistöjen arvoa tuoreen tilastollisen tutkimusten mukaan keskimäärin 53 %:lla, mutta nostaa alueella sijaitsevan rakennuksen (tontin) arvoa noin 15 %:lla. Lisäksi on yleisesti havaittavissa, että kiinteistön tai sen osan osoittaminen asemakaavassa tiettyyn käyttöön, esimerkiksi rakentamiseen ai yleiseksi alueeksi vaikuttaa kiinteistön osien arvoon ja hintakehitykseen merkittävästi.

Lausunnolla olevan ehdotuksen sivulla 29 todetaan, että ”*Maan arvon nousu aiheutuu pitkälti julkisen sektorin toimista, kuten kaavoituksesta sekä investoinneista liikenneväyliin, kunnallistekniikkaan ja taajamaympäristöön*”. Kunnallistekniikan valmiusaste –kohdan poistaminen perusteista (ks. s. 76, 29 §:n perustelut), ei vaikuta johdonmukaiselta edellä lausutun valossa. Yhdyskuntarakenteen toteutumisen huomioon ottaminen on tarpeen, kun pyrkimyksenä on käyttää verotuksen pohjaperusteena kiinteistön markkina-arvoa ja kun pykälässä on arvoon tyyppillisesti vaikuttavien seikkojen esimerkkiluettelo.

Pykälässä mainittujen arvoon vaikuttavien seikkojen käytännön merkitys kiinteistön arvonmäärityksessä jää esityksessä osin epäselväksi. Pykälän 1 momentin sanamuodon ja perusteluissa kuvatun tosiasiallisen arvonmäärityksen metodin välinen yhteys pitäisi avata säännöksessä tai perusteluissa paremmin. Esityksen perusteella jää epäselväksi, millä tavalla 29 §:n 1 momentissa mainitut perusteet tulevat otetuiksi huomioon uudessa Maanmittauslaitoksessa kehitetyssä arvostamisen menetelmässä, jossa tuotettujen hintatietojen avulla maapohjan verotuksen perusteena käytettävät aluehinnat määritellään (ks.



esityksen s. 35). Vaikuttavatko esimerkiksi pykälässä mainitut veron perusteet siihen, miten alueet jaetaan mallissa homogeenisiin hintavyöhykkeisiin (ks. s. 36). Miten esimerkiksi korttelikohtaiset rakennuskiellot tai tonttikohtaiset maankäyttöä rajoittavat kaavamääräykset sekä rekisterikiinteistön alueella sijaitsevat yleisten alueiden kaavavaraukset otetaan huomioon mallin hintavyöhykkeiden sisällä? Miten mallin pääkäyttötarkoitukset (s. 36) määrätään, jos kunta käyttää asemakaavoissaan niistä poikkeavia käyttötarkoituserkeitä? Millä perusteella mallin hinta-alueet (s. 36) rajataan? Mitä tietoja asemakaavoista kerätään mallin mikroalueiden rajaamisessa (s. 36)? Ja miten metodissa käytetyt perusteet kuvaavat säännöksessä mainittuja seikkoja? Perustuslain 121 §:n mukaan kunnallisen veron määräytymisen perusteista on säädettävä laissa. Lisäksi tätä säätämistä koskee vaatimus, jonka mukaan veron määrä on yleensä voitava laskea suoraan lain säännösten perusteella (ks. lainkirjoittajan opas, [kohta 11.3.](#)). Lienee siten selvää, että Maanmittauslaitoksen mallinnuksessa on noudatettava laissa säädettyjä perusteita ja lain säännösten on oltava tyhjentyviä ja täsmällisiä.

Perusteluiden mukaan mallissa käytettäviä mikroalueita määritellään myös manuaalisesti (s. 36-37). Mitkä ovat tällaisen manuaalisen määrittelyn säännöt ja miten tällainen määrittely dokumentoidaan tai mitä päätöksiä siihen liittyy mm. väärinkäytösten estämiseksi?

Esityksen mukaan (s. 37) hinta-alueiden rajat tarkistetaan vuosittain ottaen huomioon asemakaavan laajeneminen. Siitä ei käy ilmi, otetaanko huomioon myös muut, asekaavojen sisällölliset vuosittaiset muutokset, joilla on vaikutusta kiinteistön arvon määräytymiseen.

Pykälän perusteluissa viitataan kaavamerkintäasetukseen. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tuotava esille, että kunnat eivät ole sidottuja mainitun kaavamerkintäasetuksen mukaisiin kaavamerkintöihin, vaan voivat käyttää niiden sijaan itse kehittämiään merkintöjä tai erilaisia merkintöjen yhdistelmiä (ks. merkintäasetuksen 1 §). Olisi hyvä myös avata sitä, miten tämä otetaan arvostamislain 29 §:n 4 momentin tulkinnassa huomioon siltä osin, kun siinä säädetään asemakaavojen eri alueiden käyttötarkoituksista verotuksen perusteena.

Alla 29 §:n tulkintaa koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät osittain sen monimutkaisuuteen.

- Pykälän 1 momentissa säädetään maapohjan verotusarvoa määrittäessä huomioon otettavista seikoista. Siinä ei näytetä säädetävän siitä, mitä maapohjan verotusarvolla tarkoitetaan tai mitkä ovat verotusarvon määräytymisen perusteet. Sen sijaan pykälän 4 momentissa säädetään, että ”Maapohjan verotusarvoksi katsotaan 70 prosenttia Maanmittauslaitoksen määrittämästä ja Verohallinnon vahvistamasta aluehinnasta.” Aluehinnan määritelmä on 4 momentissa tehty suljemääritelmä, jolloin sen sisältö on tulkinnanvarainen (koko edeltävän virkkeen teksti vai virke vasta siltä osin, kun puhutaan Maanmittauslaitoksesta ja kauppahintatietojen



hyödyntämisestä). Jos määritelmä sisältää termiä edeltävän koko virkkeen sisällön, on verotusarvon määritelmä melko monimutkainen. Pykälää lukiessa on vaikea hahmottaa, että verotusarvolla tarkoitetaan 70 %:ia kiinteistön veronalaisen maapohjan markkina-arvosta (jos tätä on tavoiteltu). Tämän hahmottaminen on joka tapauksessa vaikeaa, kun 1 momentissa säädetään huomioon otettavista seikoista ja 4 momentissa viitataan 1 momenttiin mainitsemalla, että ne ovat verotusarvon määrittämisen perusteita, joiden lisäksi verotusarvoa määrättäessä on 4 momentin mukaan otettava huomioon kauppahintatiedoista johdettuja hintoja.

- Kiinteistön laatua ja sijaintia koskevat kriteerit on ilmaistu 1 momentin 1. virkkeessä kahteen kertaan, ensin vastaavien kiinteistöjen kohdassa ja sitten muissa maapohjan arvoon vaikuttavissa seikoissa. Lienee kuitenkin niin, että pykälässä mainitut maapohjan arvoon vaikuttavat seikat sisältyvät käsitteellisesti jo alun mainintaan siitä, että huomioon on otettava laadultaan ja sijainniltaan vastaavien kiinteistöjen hintataso.
- Pykälän 1 momentissa olisi hyvä ilmaista paremmin, onko sen mukaan otettava huomioon nykykäytön lisäksi kaavassa (tai muussa suunnitelmassa tai hallintopäätöksessä) osoitettu kiinteistön käyttötarkoitus tms. kiinteistön kehittämiseen ja arvoon vaikuttava potentiaalinen käyttö. Kaavojen ja muiden suunnitelmien mukaiset käyttötavat vaikuttavat hyvin usein kiinteistön maapohjan markkina-arvoon merkittävästi.
- Pykälän 3 momentissa käytetään epäselviä siten kuin ja soveltuvin osin – ilmaisuja (ks. lainkirjoittajan opas kohta 12.2.3 ja 12.2.6).
- Pykälän 2 ja 3 momentin suhteet olisi järjestettävissä selkeämmin siten, että 2 momentin alku ”jäljempänä 3 momentissa säädetyn poikkeuksen”, siirrettäisiin 3 momentin alkuun muotoon ”Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen”.
- Pykälän 4 momentissa on ilmaus ”eri käyttötarkoitusta oleville maapohjille”. Ilmaus on äidinkielellisesti epäselvä. (Kaavassa voidaan osoittaa alueita erilaisiin [pääkäyttö- tai käyttö]tarkoituksiin tai käyttöön ja aluetta voidaan käyttää tällä hetkellä tiettyyn käyttötarkoitukseen tai tietyllä tavalla).
- Pykälän 4 momentti ja sen suhde 1 momenttiin on vaikeasti aukeava. Mitä täsmällisesti ottaen tarkoitetaan sillä, että aluehinta on ”otettava huomioon” tai että verotusarvo ”lasketaan ...neliömetrille ...” tai että aluehinnat ”määritellään eri käyttötarkoitusta oleville maapohjille”? Samoin 6 momentin sääntö, jonka mukaan kiinteistö arvostetaan 20 %:iin 4 momentin mukaisesta arvosta on epäjohdonmukainen siihen nähden, että 4 (ja 1) momentin perusteiden pitäisi jo itsessään ja määritelmällisesti johtaa kunkin laatuilla kiinteistöillä oikeaan hintatasoon.
- Jos 4 momentin tarkoituksena on ilmaista veronalaisen kiinteistön (tai sen osan) maapohjan verotuksen laskentasääntö tai sen keskeinen osa, säännöksen olisi oltava selkeämpi. Tällainen laskentasääntö on tarpeen olla olemassa laissa, jotta lain soveltaminen olisi ennakoitavaa. Jos kiinteistöverotuksen perusteiden osalta tehdään tosiasiallisia tarkennuksia Maanmittauslaitoksessa, kun aluehintoja määritellään, perusteista lienee



säädettävä ensin tarkemmin säädöksissä. Olisiko tarpeen säätää tätä koskeva asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle? Vai estääkö PL 121 § tarkempien säännösten antamisen sen vuoksi, perusteista on säädettävä lain tasolla.

- Pykälässä on vaihtelevuutta sanonnoissa sen suhteen, puhutaanko käyttötarkoituksesta (es. 6 momentti) vai kaavassa johonkin käyttötarkoitukseen osoitetusta alueesta (es. 7 mom). Jos tarkoitetaan samaa asiaa, olisi hyvä yhdenmukaistaa ilmaisuja.
- Pykälän 8 momenttiin on lisätty sen soveltamisalaa supistavia rajauksia. Rajauksin soveltamisala on supistettu koskemaan vain kaavamuuksia (ei uusia kaavoja) ja vain käyttötarkoituksen (ei rakennusoikeuden määrän) muutoksia. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi juuri nämä rajaukset on valittu. Kun tavoitteena lienee kohtuullistaa verotusta silloin kun rakennusoikeutta ei ole hyödynnetty, voisi olla perusteltua jättää soveltamisala johdonmukaisuuden vuoksi yleisemmäksi.

Arvostamislaki 30 §

Arvostamislain 30 §:ssä tai sen perusteluissa olisi hyvä täsmentää, tarkoitetaanko termeillä *rakennus* tai *rakennelma* samaa, kuin mitä termeillä tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain tai sitä aiemman rakentamislainsäädännön mukaan.

Pykälän 4 momentissa olisi hyvä viitata täsmällisemmin siihen säännökseen, jonka mukaista rekisteröintiä siinä tarkoitetaan. Momentissa säädetään, että perusarvoa määrätessä otetaan huomioon rakennusvalvontaviranomaisen *rakennukselle rekisteröimä käyttötarkoitus*. Jos on tarkoitus viitata rakennusluvassa päätettyyn käyttötarkoitukseen, tulisi viitata suoraan rakennuslupaan. Ei tulisi viitata rekisteröintiin, jos se on vain hallinnollinen toimeenpanotoimi ja jos käyttötarkoituksen oikeudellisesti sitova vaikutus on päätetty rakennusluvassa. Lisäksi säännöksessä puhutaan *rakennuksen laajuudesta*, jolloin herää kysymys, tarkoitetaanko sillä käytetyn rakennusoikeuden määrää vai jotain muuta asiaa.

Myös yllä kohdassa ”Pinta-alasta ja tilavuudesta” on esitetty huomioita rakennusoikeuden laskemisesta maankäyttö- ja rakennuslaissa ja rakennusluvan käsittelyssä.

Pykälän viimeisessä momentissa säädettäisiin, että perusarvo *voidaan* alentaa nollaan, jos rakennus on käyttökelvoton. Pitäisikö verolainsäädännön täsmällisyyden vaatimuksen vuoksi säätää pikemminkin, että perusarvo *on alennettava* näissä tapauksissa nollaan.

Kiinteistöverolaki 3 §

Pykälän 1 momentin 1 kohtaa olisi hyvä tarkentaa ilmaisemalla, tarkoitetaanko *metsällä ja maatalousmaalla* kiinteistön nykykäyttöä vai esimerkiksi kaavassa



osoitettua alueen käyttötarkoitusta metsä- tai maatalousmaana vai molempia. On huomattava, että kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ei velvoita omistajaa aktiivisesti muuttamaan alueen käyttötarkoitusta kaavan mukaiseksi. Omistajan toimenpiteiden suhdetta ja sallittavuutta kaavaan nähden arvioidaan rakentamisen ja toimenpiteiden lupamenettelyissä. Kaavan vaikutus kiinteistön arvoon vaihtelee alueittain ja käyttötarkoitustyypeittäin, myös kaavamääräykset voivat vaikuttaa markkina-arvon muodostumiseen yksilöllisesti samankin käyttötarkoitusalueen sisällä tai muuten samanlaisten käyttötarkoitusalueiden kesken.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan suojelualueiden ryhmää voisi olla tarpeen laajentaa esitetystä. Nyt kiinteistöverosta vapautettujen alueiden ryhmään esitetään lisättäväksi eräät luonnonsuojelulain nojalla nimetyt suojelukohteet mikä on hyvä asia. Johdonmukaisuuden vuoksi säännökseen olisi hyvä lisätä myös sellaiset alueet (lukuun ottamatta rakennuksia rakennuspaikkoineen), jotka on suojeltu luonnonsuojelutarkoitukseen kaavojen suojelumääräyksin (MRL 30, 41, 57 §). Kunnalla on tieto kaavojen sisällöstä, joten tieto on saatavissa kunnista. Lisäksi vastaavia luonnonsuojelua edistäviä suojeluperusteita on metsälaissa (Metsäl 3 ja 4 luku) ja vesilaissa (2 luku 11 §). Menettelyllisistä eroista huolimatta eri keinoilla tavoitellaan pitkälti samoja päämääriä. Kuten esityksen sivulla 39 todetaan, ei ole pidettävä perusteltuna, että kiinteistönomistajia kohdellaan eri tavoin siitä riippuen, minkälaisella hallinnollisella menettelyllä suojelutavoitteet on toteutettu.

Kiinteistöverolaki 11 §

Pykälässä olisi selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi hyvä käyttää aktiivia. Nyt siinä käytetään passiivimuotoa ("...maapohjan yleiseksi kiinteistöveroprosentiksi määrätään..."), kun taas 12 §:ssä säädetään, että *kunnanvaltuusto määrää* siinä mainittujen rakennusten veroprosentit.

Kiinteistöverolaki 12 §

Ehdotuksen mukaan huoneisto on "...*pääosin tarkoitettu tähän käyttöön*". Tarkoitetaanko "tarkoitettulla käytöllä" kaavassa osoitettua käyttötarkoitusta vai rakennuslupaharkinnassa hyväksytyä käyttötarkoitusta tai jotain muuta?

Kiinteistöverolaki 12 b §

Pykälän loppu voi olla monitulkintainen. Tarkoitetaanko viimeisen virkkeen ilmaisulla "3,00" absoluuttista korkeinta mahdollista veron prosenttiyksikköä vai sitä, paljonko prosenttiyksikkö voi olla korkeampi kuin maapohjan yleinen kiinteistöveroprosentti. Erillinen "3,00"-ilmaisua koskeva virke, kuten nykylaissa on, voisi olla selkeämpi.

Kiinteistöverolaki 13 §



Säännöksestä ei käy ilmi, tarkoitetaanko ilmaisulla ”...*pinta-alasta yli puolta käytetään...*” tosiasiallista käyttöä vai esimerkiksi rakennusluvassa sallittua tai kaavassa osoitettua pääkäyttötarkoitusta. Kun esityksessä olevissa laeissa ei tyypillisesti tuoda esille kumpaa tarkoitetaan, jää tarkoitus tämän sinänsä äidinkieleltään selkeän kohdan osalta hieman epävarmaksi.

Kiinteistöverolaki 16 §

Pykälän perusteluita voisi vielä täydentää kuvaamalla, miten verovelvollinen saa tarvittavat tiedot Verohallinnon lähettämän selvityksen tarkistamiseksi. Lisäksi olisi selostettava, miten asianosaista kuullaan kaikista relevanteista pohjatiedoista (selvityksistä), joita käytetään verotuksen perusteena. Verovelvollisen on tarkistettava esityksen mukaan Verohallinnon laatima selvitys kiinteistöverotuksen perusteista mukaan lukien maapohjan pinta-ala, rakennusoikeus, kaavatilanne jne. Monet tarkistettavista tiedoista ovat eri viranomaisten rekistereissä ennemminkin kuin kiinteistönomistajalla itsellään olevia tietoja. Kiinteistönomistajille ei toimiteta tällaisia tietoja viranomaisten toimesta aktiivisesti (vrt. esim. tuloverotuksessa tarkastettavat palkka- ym. kuitit, jotka ovat verovelvollisen hallussa). Kaavatiedot, kiinteistörekisteritiedot ym. selvitykset ovat esityksen mukaan kuitenkin käytettävissä Verohallinnolla ja tiedot vaikuttavat (selvityksinä) osaltaan kiinteistöveron määräytymisen perusteisiin. Perustuslain 21 § turvaa kaikille asianosaisille oikeuden tulla kuulluksi ja hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä kaikista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Oikeus tulla kuulluksi ja mahdollisuus selvityksen ja sen taustaoletusten tarkistamiseen sekä virheiden korjaamiseen on tärkeä myös verotuksen oikeellisuuden kannalta. Esimerkiksi jos kiinteistön alueella on rakennuskaavatie, ovat kiinteistörekisterin tiedot kiinteistön pinta-alasta hyvin usein virheelliset. Ongelma liittyy maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosääntelyyn ja kaavojen sisältöön ja oikeusvaikutuksiin. Virhe ei ole kuitenkaan yleisesti ihmisten tiedossa. Jotta omistaja voi korjata kiinteistönsä pinta-alatiedon, hänen on käytännössä tiedostettava pohjatietojen virheellisyyden mahdollisuus ja otettava esim. yhteyttä kunnan kaavoitus- ja katutoimeen, joka voi auttaa pinta-alan laskennassa. (Ks. virheiden vaikutuksista esim. Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen. Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja. YM:n julkaisu [2020:9](#), s. 51-52 ja 125-126 sekä [Maapohjan kiinteistöverotus Jyväskylän kaupungissa](#), Leinonen, Veli-Matti (2015)).

Paras vaihtoehto olisi, että perusrekisterit ja lähteet, joista verotuksen pohjatiedot kerätään, olisivat nykyistä paremmin ajan tasalla. Tällöin korjauksia ei olisi tarpeen tehdä niin paljon käsityönä. Ympäristöministeriö kannattaa sellaisia kehittämishankkeita, joilla edistetään perusrekistereiden tietojen laatua ja luotettavuutta.

Perusrekistereiden sellaiset tiedot, joita asianosaiset tarvitsevat hallintoasioiden hoidossa ja kuultavan asemassa, olisi saatettava helposti asianosaisen saataville



omien tietojen osalta. Tämä helpottaisi rekisteritietojen tarkistamista kuulemistarkoituksessa. Kiinteistöverotuksen osalta tietoja olisi hyvä saada esimerkiksi esityksen mukaisesta julkisesta karttapalvelusta. Tällöin ajantasainen tieto olisi avoimesti ja helposti saatavilla asiayhteydessään, omistajilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus tarkistaa tiedot ja virheet kiinteistöverotuksessa vähenisivät.

Mainitussa 16 §:ssä mainitaan sana *käyttötarkoitus*, jolloin olisi hyvä täsmentää, tarkoitetaanko kiinteistön tosiasiallista nykyistä käyttöä vai jotain muuta (esim. kaavassa osoitettua tai rakennusluvassa määrättyä käyttötarkoitusta).

Mainitussa 16 §:ssä säädetään, että omistajan on ilmoitettava *selvityksestä puuttuvat kiinteistöt ja rakennukset*. Pykälässä olisi tarpeen säätää myös siitä, että selvityksessä olisi ilmoitettava, jos veron perusteena käytetty kiinteistön pinta-ala on virheellinen. Tämä lisäys on tarpeen muun muassa sen vuoksi, että tontinomistajat ymmärtäisivät tarkistaa, onko esitetyssä selvityksessä tonttien osalta oikea pinta-alatieto. Veron perusteena käytettävästä pinta-alasta on vähennettävä tontilla mahdollisesti sijaitsevan kadun tai rakennuskaavatien pinta-ala, koska katuna käytettävästä kiinteistön osasta ei ole suoritettava kiinteistövero (kiinteistöverolaki 3 § 2 momentti). Samoin jos kiinteistöllä on rakennuspaikkoja, lienee niiden pinta-ala vähennettävä isommasta kokonaispinta-alasta siltä osin kuin vero määrätään rakennuspaikkojen rakennusoikeuden perusteella. Pykälään tulisi lisätä pinta-alatietojen korjaamista koskeva täsmennys siten, että verovelvollinen ymmärtää sen tarkoittavan muuta kuin kiinteistörekisteriin merkittyä kiinteistön kokonaispinta-alaa.

Laki verotustietojen julkisuudesta 6 §

Pykälän hintatietojen saatavuutta koskevaa kohtaa voisi vielä hieman täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi. Pykälän uudessa momentissa säädettäisiin, että maapohjan keskimääräiset aluekohtaiset hinnat ”...ovat nähtävillä ainoastaan Verohallinnon tarjoamassa sähköisessä karttapalvelussa...” tunnistuksen kautta kirjautuneille tahoille. Seuraavassa momentissa säädetään kunnan oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä kertaluovutuksena. Pykälällä ei liene tarkoitus kaventaa esim. julkisuuslain tai tietosuojasetuksen mukaisia asianosaisten tiedonsaantioikeuksia. Tällöin voisi olla hyvä kirjoittaa säännökseen, että sen lisäksi, mitä muualla säädetään, tiedot ovat saatavilla esitetyllä tavalla tms. Jos taas tarkoitus on kaventaa muualla säädettyjä tiedonsaantioikeuksia, olisi hyvä tuoda esille perusteluissa, miten tiedon saavutettavuus on varmennettu silloin, jos henkilöllä ei ole mahdollisuutta käyttää karttapalvelua.

Aluekohtaisia hintoja olisi tarpeen voida hyödyntää myös ympäristöministeriön hallinnonalalla, esimerkiksi MRL:n maankäyttömaksujen perusteita koskevan sääntelyn kehittämiseen ja sitä palvelevan tutkimukseen. Jos ympäristöministeriön tiedonsaantioikeuden säätäminen erikseen tässä säännöksessä on tarpeen Verohallinnon tiedonluovutusosoikeuksien



varmistamiseksi, ehdottaa ympäristöministeriö tällaisten tiedonsaantioikeuksien lisäämistä säännökseen.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, avoimuus sekä yleinen hyväksyttävyyys

Lausunnolla olevasta esityksestä näyttäisi puuttuvan osio suhteesta perustuslakiin ja perusoikeuksia koskeva vaikutusarviointi. Koska säädökset koskevat mm. verotusta (PL 81 §), kuntien itsehallintoa (PL 121 §), henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa (PL 10 §), omaisuutta (PL 15 §), ympäristöä (PL 20 §) ja hyvää hallintoa (21 §) esitykseen lienee tarpeen sisällyttää myös säätämisyjärjestystä koskeva arviointi.

Esityksessä voisi arvioida vielä tarkemmin uusien ratkaisujen hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa ja tuoda esille kansalaisten kokemuksia kiinteistöverotuksen toimivuudesta nykytilassa. Ympäristöministeriössä on viime vuosina kiinnitetty erityisesti huomiota lainsäädäntöratkaisujen hyväksyttävyyteen, sillä ratkaisujen hyväksyttävyyys lisää luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Tämä luottamus osaltaan edistää viranomaisten kykyä toimia yleistä etua palvelevien päämäärien eteen pitkällä aikavälillä. Maankäyttö- ja rakentamislain uudistamisen yhteydessä kävi ilmi, että ratkaisujen hyväksyttävyydestä huolehtiminen muun muassa maapolitiikan alalla, johon kiinteistöverotuskin osin lasketaan, vaatii huolellista ja avointa valmistelua sekä ratkaisujen avointa punnintaa erilaisista näkökulmista.

Esityksessä todetaan, että siihen ei sisälly ehdotusta verovelvollisen alhaisen maksukyvyn huomioon ottamiseksi. Maksukyvyn huomioon ottaminen voi olla tärkeää ohjauskeinon hyväksyttävyyden kannalta. Kiinteistöveron hyväksyttävyyys taloustieteilijöiden keskuudessa on tuotu esityksessä hyvin esille. Toisaalta, siinä kuvataan melko vähän sitä, miten hyväksyttävyyys saavutetaan sellaisten kansalaisten keskuudessa, joille ei muodostu kiinteistöstä tuloa, joilla ei ole maksukykyä tai jotka pelkäävät maksukykynsä heikkenevän tulevaisuudessa. Tällä seikalla voi olla merkitystä myös esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Esitykseen ei sisälly säännöstä tai selvitystä siitä, onko kunnilla velvollisuus selvittää kiinteistöveroratkaisujen vaikutuksia ja vuorovaikuttaa niistä siinä yhteydessä, kun kiinteistöveroja koskevia päätöksiä tehdään kuntatasolla. Tällainen tieto voisi olla hyvä lisätä esitykseen.

Esityksessä tuodaan esille (s. 39), että kansalaisilla olisi mahdollisuus tutustua aluehintoihin erityisen karttapalvelun avulla. Verovelvollisilla olisi hyvä olla mahdollisuus tutustua karttapalvelun avulla myös niihin perusteisiin, joilla aluehinta määräytyy ja mahdollisuus esittää jossain menettelyssä oikaisua tietoihin, jos ne havaitaan virheellisiksi. Lisäksi olisi tarpeen avata mahdollisuus tutustua kiinteistöverotuksen perusteena käytettyihin muihin, veroviranomaisen hallussa oleviin kiinteistöä koskeviin tietoihin. Tällaisten toiminnallisuuksien kehittäminen mainittuun karttapalveluun olisi hyödyllisiä viranomaisen toiminnan



läpinäkyvyyden kannalta ja se edistäisi myös asianosaisen kuulemiseen liittyvän oikeusturvaperusoikeuden toteutumista.

Lisätietoja tarvittaessa: hallitusneuvos Jaana Junnila, jaana.junnila@gov.fi,
+358 295 250 107

Juhani Damski
Kansliapäällikkö

Jaana Junnila
Hallitusneuvos

VN/1531/2020-YM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: