

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

-

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

Verohallinto lausuu luonnoksen johdosta seuraavaa:

1 Tietojen saaminen Verohallinnolta

Esitetyn kaavoitus- ja rakentamislain 353 §:n 1 momentin mukaan kunnalla ja maakunnan liitolla olisi oikeus salassapitosäynnösten estämättä saada pyynnöstä Verohallinnolta tähän lakiin perustuvan viranomaistehtävän hoitamiseksi ja tämän lain mukaisiin hallintoasioihin liittyvien tiedoksiantojen toimittamiseksi seuraavat tarpeelliset tiedot:

- 1) kuolinpesän asianhoitajan tai muun yhteyshenkilön nimi, henkilötunnus tai muu yksilöivä tunnus tai yritys- ja yhteisötunnus sekä sähköiset ja muut yhteystiedot;
- 2) kiinteistön omistajan nimi, henkilötunnus tai muu yksilöivä tunnus tai yritys- ja yhteisötunnus sekä sähköiset ja muut yhteystiedot;
- 3) kiinteistön haltijan nimi, henkilötunnus ja yritys- ja yhteisötunnus sekä sähköiset ja muut yhteystiedot.

Verohallinto toteaa, että sillä ei ole kaikissa tilanteissa asiakasrekisterissään ajantasaisia tietoja jakamattoman kuolinpesän osoitteista, kuolinpesän asianhoitajasta eikä myöskään tietoa kuolinpesän asioita hoitavan henkilön sähköpostiosoitteista tai puhelinnumeroista. Verohallinnolla ei myöskään ole erillistä rekisteriä jakamattoman kuolinpesän osakkaista.

Henkilön kuollessa perukirja toimitetaan Verohallinnolle yleensä 3 kuukauden kuluessa kuolemasta, jolloin kuolinpesän osakkaan tai perukirjassa mainitun muun asianhoitajan osoite päivitetään kuolinpesän osoitteeksi. Asianhoitaja- ja osoitetietojen ajantasaisuus riippuu tämän jälkeen siitä, ilmoittavatko kuolinpesän osakkaat tai asianhoitaja tietojen muutoksista Verohallinnolle.

Verohallinto saa kuolinpesän asioita hoitavan henkilön puhelinnumeron tai sähköpostiosoitteen satunnaisesti silloin, kun asianhoitaja haluaa itse ne Verohallinnolle ilmoittaa lisätietojen antamiseksi verotusasioissa.

Kuolinpesää käsitellään jakamattomana kuolinpesänä, kunnes kuolinpesä jaetaan ja se purkautuu. Kuolinpesän osakasmuutokset eivät välity Verohallinnolle kaikissa muutostilanteissa. Vanhojen jakamattomien kuolinpesien osakasselvittely verotusta varten on haastavaa. Verohallinto perusti ennen vuotta 1982 kiinteistönomistajista yleensä lesken ja perillisten muodostaman jakamattoman kuolinpesän, jolle annettiin oma y-tunnus. Nykymenettelyssä jakamaton kuolinpesä muodostetaan kuolleen henkilön tiedoin, merkitsemällä asiakastietoihin lisätietona, että kyse on kuolinpesästä. Kuolinpesälle ei anneta enää y-tunnusta, ellei kuolinpesä hakeudu esimerkiksi metsänomistajana arvonlisäverovelvolliseksi.

Verohallinnon näkemyksen mukaan kuolinpesän yhteystietojen käsittelyn osalta tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti, onko esitysluonnoksessa tarkoitetuille ajantasaisille yhteystiedoille yleinen keskitetty tarve yhteiskunnan tietohuollon kustannustehokkuuden ja asiakkaiden hallinnollisen taakan näkökulmasta, jolloin tällaisesta tietojen rekisteröinnistä ja tietopalvelusta tulisi säätää nimenomaisesti (ja muuttaa nykyistä erityislainsäädäntöä). Tämä voitaisiin järjestää esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston palveluna, joka jo tällä hetkellä hallinnoi väestötietojärjestelmää ja Suomi.fi:n sähköisiä valtuutuksia. Jakamattomille kuolinpesille pitäisi tällöin säätää velvoite ilmoittaa ajantasaiset yhteystietonsa tai asianhoitajatiedot keskitettyyn tietokantaan, josta kaikki tietoon oikeutetut saisivat tiedon. Huomioon pitäisi ottaa muun muassa kuolinpesän osakkaiden ilmoittamisen haasteet, kun osakkaiden on sovittava keskenään, kenet valtuutetaan kuolinpesän asianhoitajaksi ja nykyisin huolehtia osoitemuutokset usealle eri taholle. Rekisteritietojen ajantasaistaminen ja ajantasaisten yhteystietojen ylläpito tulisi Verohallinnon käsityksen mukaan vaatimaan runsaasti selvittely- ja päivitystyötä sekä asiakasohjausta, järjestelmämuutoksia ja mahdollisesti uusia ilmoituskanavia.

Uutta kaavoitus- ja rakennuslakia säädettäessä on lisäksi otettava tässä asiassa huomioon, että Verohallinnon kiinteistötietojen omistaja- ja haltijatiedoita eivät kaikissa tilanteissa ole ajantasaiset. Verohallinto saa tietoja kiinteistöjen omistaja- ja haltijavaihdoksista useasta eri lähteestä, mm. Maanmittauslaitokselta, perukirjoista, ositus- ja perinnönjakokirjoista sekä Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (sulautumiset ja jakautumiset) ja eri aikoina. Kiinteistöverotuksessa tietoja tarvitaan ja niitä päivitetään Verohallinnossa viimeistään omistajanvaihdoksen tapahtumavuotta seuraavan vuoden maaliskuun alussa, kun verovuoden päätökset muodostetaan.

Omistajanvaihdoksen päivittäminen kiinteistötietoihin voi siis kestää jopa vuoden siitä, kun omistajanvaihdos on tapahtunut.

2 Maanomistajan osallistumismaksut ja maankäyttösopimukset verotuksessa

Maanomistajan osallistumisvelvollisuudesta kaavoituksen kustannuksiin on tarkoitus säätää esitetystä kaavoitus- ja rakentamislain 21 luvussa. Toteuttamisvaihtoehtoina lain 139 §:ssä olisivat edelleen sekä sopimusperusteinen osallistuminen (maankäyttömaksu) että hallinnollisesti määrätty maksu (toteuttamismaksu). Verohallinnon käsityksen mukaan toteuttamismaksua koskeva sääntely ohjaa tosiasiallisesti myös sopimusperusteisten maksujen tasoa ja ehtoja kunnan maapolitiikan huomioon ottaen. Lain 140.4 §:ssä on esitetty säädettäväksi: Sovittaessa samalla sopimuksella osallistumisvastuusta ja muista 1 momentin mukaisista asioista osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot on eriteltävä muista ehdoista. Osallistumisvastuuta koskevat sopimusehdot olisivat momentin mukaan julkisia.

Verohallinto korostaa, että osallistumismaksun suuruus ja kohdentuminen vaikuttavat olennaisesti verotukseen. On tärkeää, että esitetystä lainsäädäntöuudistuksessa huolehditaan siitä, että osallistumismaksujen dokumentointi myös käytännön maankäyttösopimuksissa on riittävän tarkkaa ja siten asetettavissa verotuksen pohjatiedoiksi. Verohallinnon näkemyksen mukaan dokumentoinnin olisi syytä olla seikkaperäistä niin varsinaisten yleisöjulkisten sopimusten osallistumismaksuosioiden kohdalta kuin mahdollisesti ei-julkisten muunlaisten ehtojen osalta, joilla on olennaista taloudellista merkitystä.

Yksinkertaisimmassa maksutilanteessa kaavoituksesta rahana suoritettava maksu on osa maanomistajan kiinteistö(je)n hankintamenoa (ks. mm. KHO 2009:94). Kaavoituksen kohteena olevia kiinteistöjä (usein niiden osia) luovutetaan tyypillisesti eri aikoina eri henkilöille. Maksu on tällöin luovutusvoittojen laskemiseksi ja luovutusvoittoverotuksen toimittamiseksi jyvittävä maanomistajan kiinteistöille siinä suhteessa kuin kaavoitus nostaa maa-alueen arvoa eli käytännössä antaa maa-alueelle rakennusoikeutta. Arvonnousu voi jakautua monin tavoin kiinteistön tai kiinteistöjen välillä riippuen muun ohessa tulevan rakennusoikeuden määrästä sekä laadusta eri kiinteistöillä ja niiden osilla.

Maankäyttösopimuksessa sovitaan useasti muustakin kuin rahana maksettavasta osallistumismaksusta. Osallistumismaksu saatetaan suorittaa ensinnäkin luovuttamalla kunnalle osa kaavoituksen kohteena olevasta maasta. Luovutusvoitto syntyy välittömästi, kun kaavoitusmaksu kuitataan tästä omaisuudesta. Tällöin pitää luovutusvoittoverotuksen toimittamiseksi määrittää luovutetun kiinteistön arvo (kuinka suuri maankäyttömaksu sillä maksettiin) ja sen ohella maankäyttömaksu jyvittää hankintamenoiksi niille maa-alueille, joiden arvosta se on laskettu.

Varsinaisen maankäyttömaksun ohella saatetaan lisäksi vaihtaa maa-alueita kaavoituksen kannalta tarkoituksenmukaisen kiinteistönomistusrakenteen aikaansaamiseksi. Joskus kunnalle saatetaan myös luovuttaa maata kaavoituksen kohteena olevalta alueelta sitä vastaan, että kunta luovuttaa maanomistajalle muualla sijaitsevaa maata (esim. metsätalousmaata). Maanomistajan tulee suorittaa vaihdossa annetusta maasta suoritettavan luovutusvoittoveron lisäksi varainsiirtoveroa vaihdossa saamastaan maasta. Saadulle maalle määräytyy mahdollisista myöhemmistä luovutusvoitoista tehtäväksi hankintameno vastikkeena luovutetun omaisuuden arvon mukaan (rahaa tai maata tai molempia).

Verohallinto toteaa lisäksi, että maankäyttöjärjestelyiden verovaikutukset kokonaisuudessaan vaihtelevat riippuen esimerkiksi seuraavista tekijöistä:

- 1) Onko kunnan sopimuskomppani luonnollinen henkilö, kuolinpesä tai oikeushenkilö;
- 2) Missä tulolähteessä luovutettu omaisuus on tai mihin tulolähteeseen saatu omaisuus tulee;
- 3) Millaisessa käytössä kyseiset maa-alueet ovat ennen kaavamuutoksia olleet (esim. maatalous, metsätalous);
- 4) Milloin ja millaisella saannolla omaisuus on saatu;
- 5) sovelletaanko omaisuuteen jotain jatkuvia seuraantoja sisältäviä verotuksen erityissäännöksiä (metsävähennys, sukupolvenvaihdosten verotuet, poistot ja muut vastaavat säännökset).

Osa verotuskysymyksistä saattaa lisäksi olla ainakin osin tulkinnanvaraisia. Kaikkien verotusratkaisujen perusteeksi tarvitaan kuitenkin tieto siitä, millaisiin käsityksiin maa-alueiden arvoista sopimus perustuu. Erityisesti näin on silloin, kun koko suoritus ei tapahdu yksinomaan rahana. Vaihtotilanteissa Verohallinto joutuu aina pyytämään osapuolilta selvitystä vaihtoarvoista ja sen pohjalta ratkaisemaan veroseuraamukset muun ohella arvostamisen osalta.

Verohallinnon käsityksen mukaan sopimusehtojen laatiminen kattavasti tavalla, jossa kokonaissopimuksen logiikka ja sen arvostusratkaisut dokumentoidaan avoimesti, parantaisi yksittäisen maanomistajan (erityisesti luonnollisen henkilön) verotuksen ennustettavuutta. Tällöin maanomistaja voisi arvioida asianmukaisen laskelman pohjalta hänelle välittömästi muodostuvat veroseuraamukset sekä järjestelyn vaikutuksen hänen tuleviin veroasioihinsa. Tämä tietopohja mahdollistaisi myös sen, että tulkinnanvaraisista kysymyksistä voitaisiin hakea ennakkoratkaisua ennen niiden lopullista toteuttamista. Nykyisessä sopimuskäytännössä maankäyttösopimuksesta ei välttämättä suoraan ilmene, minkä arvoisen ja miten lasketun osallistumismaksun (tai sen edeltäjän) maanomistaja on maksanut ja miten sillä korvatuksi katsotun arvonnousun on arvioitu jakautuvan eri kiinteistöihin ja niiden osiin. Verovelvollinen joutuu tällöin selvittämään asiaa Verohallinnon kanssa. Hänen verojensa laskuperusteet eivät ole välttämättä ennustettavia sopimusta laadittaessa, jos suoritettujen kaavoitusmaksun suuruus, kohdentuminen sekä samassa yhteydessä tapahtuvat muut järjestelyt jäävät luonteensa ja arvojen osalta selvittämättä Verohallinnon kanssa, eikä sopimuksen logiikkaa ja siinä tehtyjä arvostamisratkaisuja kunnolla dokumentoida sopimukseen tai sen liitteisiin.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että kaavoitusprosessit ovat pitkäaikaisia. Maanomistajia voi kuolla kesken kaavoitusprosessin ja he voivat kohdata avioeroja tai muita vastaavia muutoksia elämäntilanteissaan. Tällaisissa tilanteissa omaisuus voi olla arvostettava perintöverotuksessa tai osituksessa kesken kaavoitusprosessin. Samalla monia kiinteistöjä saatetaan omistaa yhdessä esimerkiksi yhtymänä tai kuolinpesinä. Osapuolilla voi olla monenlaisista syistä tarpeita järjestellä keskinäisiä kiinteistöomistuksiaan kaavoitusprosessin aikana. Verohallinnon käsityksen mukaan näissä olosuhteissa on erityisen tärkeää varmistaa ennustettava ja oikeisiin tosiseikkoihin perustuva verotus sekä samalla tehdä osapuolten oikeusasemasta muutoinkin ennustettava.

3 Kiinteistöverotuksen toimittaminen ja siinä käytettävät tiedot

Esitysluonnoksessa on kiinteistöverotuksen verotusmenettelystä sekä kiinteistöverotuksessa käytettävistä rakennustiedoista ja pinta-alamääritelmistä Verohallinnon näkemyksen mukaan virheellisesti ilmaistuja tietoja, jotka on alla mainituilta osin syytä oikaista varsinaiseen hallituksen esitykseen.

3.1 Rakennusten perustiedot kiinteistöverotuksessa

Kiinteistöverotusta on kuvattu esitysluonnoksen sivun 166 viimeisessä kappaleessa seuraavasti: ”Verotuksessa lähtökohtana on, että verovelvollinen itse ilmoittaa omistamansa rakennusta koskevat tiedot verohallinnolle. Kunnan väestötietojärjestelmään välittämät tiedot muodostavat vain erään tietolähteen kiinteistöverotuksen toimeenpanoa varten.”

Verohallinto toteaa, että kiinteistöverotus perustuu rakennustenkin osalta Verohallinnon edellisenä verovuonna käyttämiin tietoihin sekä edellisestä verovuodesta muuttuneidenkin tietojen osalta valtion ja kunnan viranomaisilta verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 18 §:n 5 momentin mukaisesti saatuihin tietoihin. Rakennushankkeiden tiedot Verohallinto saa kiinteistöverotusta varten kootusti Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämästä väestötietojärjestelmästä sellaisina kuin kunnat ovat ne sinne ilmoittaneet. Verohallinto saa rakennustiedot Digi- ja väestötietoviraston tietopalvelusta numeerisina ja tiheällä rytmillä.

Verovelvollinen on kiinteistöverolain (654/1992) 16 §:n mukaisesti velvollinen verovuoden kiinteistöverotuspäätöksensä ja selvityksen verotuksen perusteena käytetyistä rakennus- ja muista kiinteistötiedoista saatuaan tarkistamaan ja ilmoittamaan vain tarvittaessa päätökseltä mahdollisesti puuttuvat tiedot tai korjaustarpeet tietoihin.

3.2 Rakennusten pinta-ala tiedot

Esitysluonnoksen sivun 166 viimeisen kappaleen mukaan ”Kunnan välittämien tietojen käytettävyyttä vähentää myös se, että kiinteistöverolaki (654/1992) määrittelee kerrosalan eri tavalla kuin rakentamista koskeva lainsäädäntö. Kiinteistöverolain mukaan esimerkiksi kellaritilat lasketaan mukaan verotuksen pohjana olevaan pinta-alaan, vaikkei niitä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan luettaisi kerrosalaan.”

Verohallinto toteaa, että kiinteistöverolaissa ei määritellä rakennusten pinta-alalaskentaa. Rakennuksen pinta-alaa on kiinteistöverotuksessa sovellettavista rakennusten arvostamissäännöksistä määritelty Valtiovarainministeriön rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista antaman asetuksen (1091/2020) 2 ja 3 §:ssä. Tämä verotuksessa käytettävä määritelmä on ollut käytössä samansisältöisenä verotuksessa 1970-luvulta saakka ja vastaa käsitteellisesti rakennuksen kokonaisalan käsitettä. Rakennuksen kokonaisalan kunnat ilmoittavat väestötietojärjestelmään (Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä 128/2010, 24 §), mistä tiedot saadaan kiinteistöverotukseen. Kerrosalan käsitteen merkityksestä kiinteistöverotuksessa on lausuttu tarkemmin jäljempänä luvussa 3.7.

3.3 Kuntien rakennusvalvonnassa rekisteröitävät rakennustiedot

Esitysluonnoksen sivun 167 ensimmäisessä kappaleessa todetaan seuraavasti: ”Kunnan lakisääteisesti luvanvaraisesta rakentamisesta keräämillä tiedoilla ei pystytä ylläpitämään rakennustiedoiltansa ajantasaista rekisteriä, joka jatkuvasti vastaisi kiinteistöverotusta toimeenpantaessa tarvittavaa tarkkuustasoa. Kerrosalan sääntely rakentamislainsäädännössä on historiallisesti vaihdellut. Samoin kuntien tulkinnat siltä osin, mitkä tilat lasketaan mukaan kerrosalaan, eivät ole olleet yhdenmukaisia. Rakennusvalvonnan keräämillä rekisteritiedoilla ei ole mahdollista luotettavasti todentaa kaikkia kiinteistöveron määräytymiseen vaikuttavia rakennuksen ominaisuustietoja.”

Verohallinto toteaa, että pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan kuuluvan kiinteistöverouudistuksen (Tavoite 6 Kiinteistöverotus osiossa 2.1 Verotus muuttuvassa maailmassa) yhtenä tavoitteena on yksinkertaistaa ja tuoda läpinäkyvämmäksi kiinteistöverotuksen arvostamisperusteita, jolloin kiinteistöverotusta varten tehtävä arvostaminen voisi perustua todennäköisesti jo vuodesta 2024 alkaen rakennusten osalta pelkästään sellaisiin ominaisuustietoihin, jotka tulevat rakennusvalvonnassa rekisteröityä. Lisätietoa valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevasta kiinteistöverouudistuksesta on hankesivulla Kiinteistöverouudistus (VM115:00/2018).

Verohallinnon käsityksen mukaan nykyinen rakennusten arvostamissäännöstö kiinteistöverotusta varten sisältää joidenkin rakennustyyppien osalta sellaisia vähäisiä erityispiirteitä, jotka eivät tule rekisteröityä rakennusvalvonnan toimesta.

3.4 Pienten rakennusten luvanvaraisuus

Esitysluonnoksen sivun 167 neljännessä kappaleessa on kuvattu rakennuslupamenettelyyn ehdotettua uutta pinta-alarajausta seuraavasti: ”Luvanvaraisuuteen esitetty muutos poistaisi lähtökohtaisesti viranomaishyväksynnästä koko maassa alle 30 neliömetrin tai 120 kuutiometrin suuruiset rakennukset. Samoin katokset, jotka jäisivät alle 50 neliömetrin, jäisivät luvituksen ulkopuolelle. Joustavan oikeusohjeen kautta myös näiden rajojen alle jääviltä kohteilta voitaisiin edellyttää lupaa. Harkinta tapahtuisi lupaviranomaisen toimesta laissa säädettyjen arviointikriteerien avulla. Kunnilla olisi myös nykyiseen tapaan mahdollisuus rakennusjärjestyksessä sulkea luvituksen ulkopuolelle vähäisinä pidettäviä rakennushankkeita, jolloin niiden luvanvaraisuutta ei tarvitsisi yksittäistapauksittain arvioida. Asuinrakennukset edellyttäisivät aina niiden suuruudesta riippumatta rakentamislupaa eikä niitä voisi luvanvaraisuudesta rakennusjärjestyksellä vapauttaa.”

Verohallinto ei pidä ehdotusta edellisessä kappaleessa kuvatulta osin järkevänä. Kun kiinteistöveroetus edellä tässä lausunnossa kuvatulla tavalla perustuu rakennustietojen osalta kunnilta Digi- ja väestötietoviraston (ja tulevaisuudessa ehkä esityksen mukaisesti Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän RYTJ:n) kautta saatuihin tietoihin, jäisivät pienet muut kuin asuinrakennukset lähtökohtaisesti verotuksen ulkopuolelle, elleivät verovelvolliset niiden tietoja itse ilmoittaisi. Tällaisesta verovelvollisten erillisen ilmoittamisen hallinnollisesta taakasta on verolainsäädännössä johdonmukaisesti pyritty pääsemään eroon.

Kiinteistöverotuksen yhdenvertaisuusvaatimustenkin kannalta veropohjaan tulee kuulua yhtä lailla esimerkiksi 29-neliöiset kuin 31-neliöiset saunarakennukset, ellei verovelvollisuuteen säädettäisi perustuslain edellyttämällä tavalla erikseen vapauttavaa poikkeusta. Verohallinnon käsityksen mukaan kunnat halunnevat jatkossakin varmistaa kaikkien veropohjan kannalta olennaisten rakennusten ja rakennelmien sisällyttämisen kiinteistöveropohjaan ja tekevät sen vuoksi Verohallinnon kiinteistöverotuspäätöksiltä jostakin syystä puuttuvista rakennuksista inventaareja (esitysluonnoksen sivulla 168 ensimmäisessä kappaleessa kuvatulla tavalla). Ei ole resurssi- ja kustannustehokasta, että kunnat jatkossa säännönmukaisesti jälkikäteisesti selvittäisivät pienten rakennusten tietoja verotusta ja pelastustointia yms. käyttötarkoituksia varten sen sijaan että saisivat niiden tiedot heti rekisteröityä lupamenettelyn puitteissa.

3.5 Verovelvolliselta kerättävät tiedot ja rakentamishankkeiden lupavelvoitteet

Esitysluonnoksen sivun 168 toisessa kappaleessa kerrotaan verotusmenettelystä seuraavaa: ”Verotus perustuu kuitenkin viime kädessä verovelvolliselta kerättäviin tietoihin. Rakentamishankkeiden lupavelvoitteen perusteleminen yksinomaan rekisteritietojen keräämisen tarkoituksella ei ole tarkoituksenmukaista eikä täyttäisi viranomaistoiminnalta edellytettäviä suhteellisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksia.”

Verohallinto toteaa, että kiinteistövero perustuu ensi sijassa viranomaisilta saatuihin tietoihin, kuten tässä lausunnossa aiemmin on tarkemmin kuvattu. Verovelvollisia vaivataan verotuksen erillisellä ilmoittamisvelvollisuudella niin vähän kuin mahdollista. Rakentamishankkeiden lupavelvoite palvelee suoraan verotusta, mikä realisoituu verovelvollisille kiinteistöverotuksen muodossa joka vuosi. Laajan lupamenettelyn ”suhteellisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimukset” täyttyvät viranomaistoiminnassa jo pelkästään verotuksen ilmoittamisvelvollisuuden vähenemisen myötä sen lisäksi, että pelastustoimi ja muut vastaavat toiminnot tarvitsevat kattavat tiedot rakennuksista.

3.6 Rakentamisen lupakynnyksen vaikutus kiinteistöverokertymään

Esitysluonnoksen sivun 192 viimeisessä kappaleessa on arvioitu lupakynnyksen noston vaikutusta kiinteistöverokertymään seuraavasti: ”Lupakynnyksen nosto vähentäisi jonkin verran lupamääriä ja pienentäisi viranomaisen lupa-maksutuloja. Tällä voisi olla merkitystä erityisesti pienille kunnille, joilla on nykyisinkin vaikea kattaa lupamaksuilla kulut. Kuntien kiinteistöverokertymä voisi hienoisesti kasvaa luvanvaraisuudesta vapautettujen kiinteistöjen tietojen päätyessä nykyistä laajemmin verottajalle.”

Verohallinnon näkemyksen mukaan kiinteistöverokertymä päinvastoin voisi pienentyä, jos luvanvaraisuudesta vapautettujen rakennusten päätyminen verotuksen kohteeksi jäisi pelkästään verovelvollisten verolainsäädännön mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden varaan. Kuten esitysluonnoksessakin on mainittu, verovelvolliset eivät aina oma-aloitteisesti ilmoita kiinteistöverotuksen piiriin kohteita, jotka kiinteistöverolain mukaan pitäisi Verohallinnolle ilmoittaa. Tällöin kiinteistövero näistä jää maksuunpanematta, jos tieto ei tule rakennusluvan kautta.

3.7 Kerrosalan käsite, kaavoitus- ja rakentamislaki 185 ja 186 §

Esitysluonnoksen sivun 386 toisessa kappaleessa kaavoitus- ja rakentamislain 185 §:n perusteluissa todetaan kerrosalan käsittelystä kiinteistöverotuksessa seuraavaa: ”Kerrosalaa käytetään kriteerinä lukuisissa eri laeissa. Mainittakoon väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat pelastuslain (2011/379) säännökset sekä kiinteistöverolain (654/1992) mukaisessa kiinteistön arvon määrittelyssä sovellettavat säännökset. Hämmennystä aiheuttaa, kun eri sektoriviranomaisten tulkinnat siitä, miten kerrosala lasketaan, vaihtelevat. Vaihtelu johtuu jo siitä, että esimerkiksi kiinteistöverotuksessa verohallinnon ohjeistus poikkeaa maankäyttö- ja rakennusvalvontaviranomaisten tulkinnosta.”

Esitysluonnoksen sivun 387 ja 186 §:n perustelujen neljännessä kappaleessa on todettu: ”Kerrosalan käsite esiintyy pelastuslain ja kiinteistöverolain lisäksi ainakin väestötietojärjestelmästä annetussa

valtioneuvoston asetuksessa (128/2010) sekä rakennusverolaissa (54/1977). Rakennusverolaki on tarkoitettu tasoittamaan suhdannevaihteluita ja sen käyttö edellyttää valtioneuvoston erillistä päätöstä. Osakehuoneistojen pinta-alan mittaustavasta ja isännöitsijäntodistuksesta annettu valtioneuvoston asetus kytkee huoneiston pinta-alan mittaustavan standardiin SFS 5139 asunto-osakeyhtiöissä, jotka on perustettu 1.1.1992 jälkeen. Energiatohokkuutta koskeva sääntely maankäyttö- ja rakennuslaissa ei koske rakennusta, jonka kerrosala on alle 50 neliometriä. Rakennusten paloturvallisuudesta annetussa asetuksessa (848/2017) eri palo-osastojen koko määrittyy enimmäisalojen (neliometriä) pohjalta. Asuin-, majoitus- ja työtiloista annettu asetus (1008/2017) käyttää huonealan käsitettä. Eniten sekaannusta aiheutuu kiinteistöverotuksessa sovellettavista laskentatavoista, joissa esimerkiksi kellaritilat lasketaan mukaan verotuksen pohjana olevaan pinta-alaan, vaikkei niitä luettaisi kerrosalaan.”

Verohallinto toteaa, että kerrosalaa ei mainita eikä ole ikinä mainittu kiinteistöverolaissa tai kiinteistöjen arvostamisessa sovellettavassa lainsäädännössä eikä kerrosalan käsitettä siten käytetä kiinteistöverotuksessa lainkaan. Kiinteistöverotuksessa on koko sen voimassaoloajan sovellettu rakennustietojen osalta kokonaispinta-alaan rinnastuvaa pinta-alakäsitettä. Tämä väestötietojärjestelmäänkin erillisenä vietävä tieto on eri tieto kuin kerrosala. Verohallinnolla ei tämän vuoksi ole ollut tarvetta ohjeistaakaan kerrosalan laskentaa. Verohallinnon ohjeen Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa luvussa 3.3 kuvataan verotuksessa sovellettavan kokonaisalan ja nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:n mukaisen kerrosalamäärittelyn eroja: "Jälleenhankinta-arvoasetuksessa määritelty rakennuksen pinta-ala poikkeaa Maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:n mukaisesta rakennuksen kerrosalan määrittelystä niin, että kaikki ullakon lämpöeristetyt tilat ja kellaritilat kokonaisuudessaan lasketaan rakennuksen pinta-alaan. Jälleenhankinta-arvoasetuksen mukainen rakennuksen pinta-ala on MRL:n mukaiseen kerrosalaan verrattuna yleensä vähän suurempi tai ainakin samaa suuruusluokkaa."

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Kautto Markus
Verohallinto