



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jussi Luoma

**Asumisen kiinteistöveroitus - asuntojen ja niiden
maapohjien kiinteistövero-kohtelu**

Lainopillinen tutkielma

Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö
Talousoikeuden pro gradu -tutkielma
Talousoikeuden maisteriohjelma

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jussi Luoma		
Tutkielman nimi:	Asumisen kiinteistöverotus - asuntojen ja niiden maapohjien kiinteistövero-kohtelu : Lainopillinen tutkielma		
Tutkinto:	Kauppatieteiden maisteri		
Oppiaine:	Talousoikeuden koulutusohjelma		
Työn ohjaaja:	Kalle Määttä		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	93

TIIVISTELMÄ:

Kiinteistöverotus on objektiverotusta, jossa verotuksen kohteena ovat kiinteistöt ja niillä sijaitsevat rakennukset. Veronsaajana on kiinteistön sijaintikunta. Kiinteistöverotusta on pidetty hyvänä verotulon lähteenä kunnille. Kiinteistöverotuksen tuottaman verotulon määrä on ollut tasaisessa vuosittaisessa kasvussa. Kiinteistöverotusta koskeva tutkimus ja keskustelu on vähäistä, mutta kiinteistövero on aika ajoin saanut osakseen kritiikkiä. Kiinteistöverotuksessa suurimman veropohjan muodostavat asuinrakennukset, erityisesti vakituiset asuinrakennukset. Kiinteistöverotuksen keskeisimpiä kysymyksiä on verokannan valikoituminen.

Tässä tutkielmassa käsitellään kiinteistöverokantojen soveltumista asuinrakennusten osalta. Asuinkäytössä oleviin rakennuksiin sovelletaan pääsääntöisesti kahta verokantaa: vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia, sekä muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia. Tietyissä asumista muistuttavissa tilanteissa rakennukseen voidaan soveltaa myös yleistä kiinteistöveroprosenttia. Maapohjan osalta asumiseen liittyen maapohjaan voidaan soveltaa kahta verokantaa: yleistä kiinteistöveroprosenttia, sekä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia tiettyjen edellytysten täytyessä asuinkäyttöön kaavoitetulla rakennuspaikalla. Tutkielmassa selvitetään ja systematisoidaan asumisen kiinteistöverokantojen soveltumisen osalta voimassa olevaa oikeustilaa, sekä aiheeseen liittyviä veropoliittisia kysymyksiä. Veropoliitiikan osalta tutkielman pääpaino on etenkin asumisen kiinteistöverotuksen yksittäisten lainkohtien sekä systematiikan arvioimisessa veropoliittisesta näkökulmasta. Lisäksi tutkielmassa esitellään asumisen kiinteistöverotuksessa muodostuvia verotukia, sekä niiden mahdollisia veropoliittisia vaikutuksia.

Tutkimusmenetelmä on lainoppi. Tutkielman tarkoitus on siis selvittää voimassa olevaa oikeutta asumisen kiinteistöverotuksen verokantojen soveltumisen osalta. Oikeustilasta tehdyt tulkinnat perustellaan oikeuslähtein. Tulkinnat perustuvat lähtökohtaisesti lain sanamuotoon. Oikeustilasta tehdyt tulkinnat liittyvät pääosin rajanvetoon asuinrakennuksiin sovellettavien veroprosenttien välillä. Tutkielmassa havaitaan, että asuinrakennusten kiinteistöverotuksessa viime kädessä ratkaiseva merkitys on rakennuksen tosiasiallisella käytöllä. Tosin merkitystä on myös sillä, mihin käyttöön rakennus on tarkoitettu. Käytännössä merkitystä on myös tietyillä rekisterimerkinnöillä, kuten sillä, onko rakennukselle merkattu väestötietojärjestelmässä jonkin henkilön vakituinen osoite. Asumisen kiinteistöverotukseen havaitaan liittyvän paikoittain tulkinnanvaraisia rajanvetotilanteita, joissa oikeustila jää osittain epäselväksi. Näiden todetaan heikentävän verotukselta vaadittavaa ennakoitavuutta. Ongelmallinen on erityisesti rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltumisedellytys, jonka perusteella rakennuspaikkaan voidaan soveltaa korkeampaa veroprosenttia, mikäli rakennuksella sijaitsee muutoin kuin tilapäisesti käytöstä poistuneeksi katsottava rakennus.

AVAINSANAT: kiinteistöverolaki, kiinteistövero, asuminen, asunnot, asuinrakennukset

Sisällys

Sisällys	3
1 Johdanto	5
1.1 Tutkimusaiheesta	5
1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	6
1.3 Tutkimusmetodi	7
1.4 Rakenne ja rajaukset	8
1.5 Lähdeaineisto ja keskeiset käsitteet	10
2 Vakituksessa asuinkäytössä olevat rakennukset maapohjineen	13
2.1 Vakituksena asuinrakennuksen ja sen maapohjan veroprosentti	13
2.2 Vakituksena asuinrakennus	14
2.3 Vakituksena asuinkäyttö	18
3 Muut kuin vakituksessa asuinkäytössä olevat asuinrakennukset	34
3.1 Muiden asuinrakennusten ja niiden maapohjien veroprosentti	34
3.2 Muu kuin vakituksena asuinkäyttö ja muut kuin vakituksena asuinrakennukset	36
4 Rakentamaton rakennuspaikka	46
4.1 Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti	46
4.2 Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltuminen	49
5 Asumisen kiinteistöverotuksen veropoliittika	59
5.1 Veropoliittinen teoria	59
5.2 Asumisen kiinteistöverotuksen tavoitteet	64
5.3 Asumisen kiinteistöverotus suhteessa veropoliittisiin periaatteisiin	65
5.4 Kiinteistöverotuksen verotuet ja verosanktiot	75
6 Yhteenveto ja johtopäätökset	81
Lähteet	88
Oikeustapaustuettelo	93

Kuviot

Kuvio 1. Vakituisten asuinrakennusten ja muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosenttien rinnakkaisuus.	38
Kuvio 2. Rakennusten ja maapohjien osuus kiinteistöverotuksen kokonaisverotulosta.	67

Taulukot

Taulukko 1. Kiinteistöverotuksen verotuet ja verosanktiot (miljoonaa euroa)	75
--	----

Lyhenteet

ArvL	Laki varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005)
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein Hallinto-oikeus
KiVL	Kiinteistöverolaki (654/1992)
Ks.	Katso
LO	Lääninoikeus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
S.	Sivu
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
VHL	Vesihuoltolaki (119/2001)
VML	Laki verotusmenettelystä (1558/1995)

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaiheesta

Tämä tutkielma käsittelee erilaisten asumisen muotojen kohtelua kiinteistöverotuksessa. Kiinteistöverotus on objektiverotusta, jossa verotuksen kohteena ovat kiinteistöt ja niillä sijaitsevat rakennukset¹. Kiinteistöverotuksella on merkitystä kuntien rahoituksessa². Maksuunpannun kiinteistöveron määrä on kasvanut vuosittain ainakin vuodesta 2014 vuoteen 2022³. Kunnat voivat itse määrätä kiinteistöveroprosentit sallittujen veroprosenttien vaihteluvälien sisältä, joista säädetään kiinteistöverolaissa. Asuinkäyttöön soveltuvat rakennukset kuten pientalot ja rivitalot ovat Suomessa määrällisesti yleisimpiä kaikista rakennuksista⁴. Lindgrenin mukaan kiinteistöverotusta on pääasiassa kritisoitu veronmaksukyvyyn huomioimisen puutteesta sekä sen vaikeaselkoisuudesta⁵. Kehitysehdotuksille on siten potentiaalisesti tarvetta. Myrsky on tiedostanut kiinteistöveron tutkimuksen vähäisyyden, ja Määttä on myöhemmin Myrskyy viitaten nostanut esille saman seikan^{6 7}. Aihetta käsittelevän keskustelun vähäisyys, verolajin merkitys kunnille sekä sen saama kritiikki puhuvat aiheen tutkimisen puolesta.

Kiinteistöverotuksessa sovellettavien verokantojen määräytymistä on luonnehdittu merkittävämmäksi yksittäiseksi kysymykseksi verolajin sisällä⁸. Verokannoista säädetään kiinteistöverolain 3. luvussa. Verokannan valikoitumisessa merkitystä on rakennuksen tosiasiallisella käytöllä, mutta myös rakennuksen ominaisuuksilla ja pääasiallisella käyttötarkoituksella. Koska asuinrakennukset ovat yleisimpiä rakennuksia ja

¹ ks. Myrsky, 2013, s. 238

² ks. Myrsky, 2011, s. 470–471

³ Verohallinto, n.d.b, Kiinteistöveroon liittyviä tietoja voi tarkastella yksityiskohtaisesti Verohallinnon tilastotietokannasta.

⁴ Tilastokeskus, 2020

⁵ Lindgren, 2015, s. 26

⁶ Myrsky, 2010, s. 152

⁷ Määttä, 2018, s. 5

⁸ Myrsky, 2011, s. 469

muodostavat kiinteistöverotuksen laajimman veropohjan, minkä lisäksi verokannan valikoitumista voidaan luonnehtia kiinteistöverotuksen merkittävämmäksi yksittäiseksi kysymykseksi, kiinteistöverotuksen kontekstin keskeisimpien kysymysten joukossa voidaan katsoa olevan verokannan valikoituminen asuinrakennusten ja niiden maapohjien osalta.

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkielman tavoite on selvittää kiinteistöverotuksen voimassa olevaa oikeutta ja systematiikkaa, keskittyen tarkemmin eri asumisen muotoja koskevaan kiinteistöverotukseen. Asumisen kiinteistöverotus voidaan jakaa verotuksen kohteiden mukaisesti eri tasoilla aihealueisiin. Ylimmällä tasolla jako tapahtuu maapohjien sekä asuinrakennusten välillä. Maapohjat jakautuvat edelleen rakennettuihin ja rakentamattomiin maapohjiin, kun taas asuinrakennukset jakautuvat vakituisiin asuinrakennuksiin ja muihin kuin vakituisiin asuinrakennuksiin. Tutkielman pyrkimys on tuoda esille näiden kiinteistöverotuksen vero-objektien osalta vallitsevaa ja oikeustilaa ja systematisoida sitä. Keskeisiksi kysymyksiksi tutkielmassa muodostuvat etenkin rajanvetokysymykset eri verokantojen välillä. Kiinteistöverotuksessa on merkitystä verokannan valikoitumisessa kiinteistön tai rakennuksen tosiasiallisella käytöllä ja ominaisuuksilla. Maapohjan osalta sijaintikunnan ja kiinteistökohtaisten ominaisuuksien perusteella keskeisin rajanvetokysymys muodostuu käytännössä yleisen kiinteistöveroprosentin sekä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamisen välille. Rakennusten osalta verokohtelun kannalta merkitystä on rakennuksen ominaisuuksilla, mutta etenkin rakennuksen tosiasiallisella käytöllä. Kiinteistöveroprosentin valikoitumisessa rajanveto on olennaista etenkin vakituisen, muun kuin vakituisen sekä yleisen käytön välillä. Tästä syystä tutkielman keskeisimpiin tutkimuskysymyksiin sisältyy:

1. Mitä tarkoitetaan vakituisella asuinrakennuksella, ja mitä on vakituinen asuinkäyttö?

2. Mitä tarkoitetaan muilla kuin vakituisilla asuinrakennuksilla, ja mitä on muu asuinkäyttö kuin vakituinen asuinkäyttö?
3. Milloin maapohjaan voidaan soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia?
4. Millaisia rajanvetokysymyksiä asumisen kiinteistöverotuksen eri verokantojen soveltumiseen sisältyy?
5. Mitä ovat asumisen kiinteistöverotuksen keskeisimmät veropoliittiset näkökulmat?

Kiteytetysti tutkimuksen tarkoitus on siis tuoda esille asumisen kiinteistöverotuksen keskeisimpiä lainopillisia rajanvetokysymyksiä sekä veropoliittisia kiinnekohtia.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkielman pääsiallinen tutkimusmetodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Tutkielman tarkoituksena on selvittää lähtökohtaisesti sitä, milloin kutakin kiinteistöveroprosenttia voidaan soveltaa asuinrakennuksiin, ja miten näiden rakennusten maapohjia verotetaan. Lainopin tarkoituksena on selvittää oikeuslähteiden pohjalta vallitsevaa oikeustilaa ja lain systematiikkaa oikeuslähteiden tulkinnan kautta⁹. Lainopissa oikeudellisen tulkinnan ja ratkaisujen on perustuttava lähtökohtaisesti velvoittaviin oikeuslähteisiin¹⁰.

Oikeuslähteet perustelevat oikeudellista tulkintaa, ja perinteisesti ne jaetaan velvoittavuutensa mukaisesti kolmeen ryhmään; vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin, sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia näistä ovat laki (ja maantapa), heikosti velvoittavia lainsäätäjän tarkoitus sekä ylimpien tuomioistuimien päätökset, kun taas sallittuja ovat mm. reaaliset argumentit, oikeustiede ja jotkin oikeudelliset ja hallinnolliset periaatteet. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin oikeudellista ratkaisua tehdessä on pakollista vedota, kun taas heikosti velvoittaviin ei

⁹ Husa ja muut, 2008, s. 20

¹⁰ ks. Virolainen, 2010 s. 364–366

tarvitse vedota, mutta niiden huomiotta jättäminen on perusteltava. Sallittuihin oikeuslähteisiin voidaan nojata, kun niiden avulla voidaan saavuttaa paras mahdollinen lopputulos, mutta ne eivät voi olla ristiriidassa velvoittavampien oikeuslähteiden kanssa.

11

Hirvosen mukaan lainopillisessa tutkielmassa tehdään kahdenlaisia kannanottoja: normikannanottoja sekä tulkintakannanottoja¹². Normikannanotoilla kuvataan voimassa olevaa oikeudentilaa, kun taas tulkintakannanotoilla otetaan kantaa lainsäädännön tulkintaan ja systematisoidaan sitä¹³. Lainopillisessa tutkimuksessa tehdyt havainnot perustuvat oivalluksiin, jotka tulee perustella oikeuslähtein¹⁴. Oivalluksia perustellessa noudatetaan oikeuslähdeoppia, jossa sitovammat oikeuslähteet ottavat etusijan tulkinnan perusteena¹⁵. Tutkielmassa pyritään siis kuvaamaan asumisen kiinteistöverotuksen vallitsevaa oikeustilaa oikeuslähteiden pohjalta, mutta myös ottamaan kantaa sitä koskevien lainkohtien tulkintaan sekä systematisoimaan sen oikeustilaa.

1.4 Rakenne ja rajaukset

Tutkimus keskittyy erityisesti asumisen kiinteistöverotuksen kontekstissa verokantojen soveltumiseen rakennusten sekä niiden maapohjien osalta. Käsiteltävänä on siis erityisesti KiVL 12 § mukainen vakituisten asuinrakennusten veroprosentti, KiVL 12 a § sekä 12 b § mukainen rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti, KiVL 13 § mukainen muiden asuinrakennusten veroprosentti, sekä KiVL 11 § mukainen yleinen veroprosentti siltä osin, kuin se tulee sovellettavaksi asuinrakennusten maapohjiin. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävän huomattavimman kokonaisuuden muodostaa asuinrakennusten arvostamiseen liittyvät kysymykset. Tutkimus tulee käsittelemään niitä lähinnä silloin, kun arvostamisessa tunnistetuilla ominaisuuksilla on merkitystä

¹¹ Myrsky, 2011b, s. 21

¹² Hirvonen, 2011, s. 25

¹³ Hirvonen, 2011, s. 25

¹⁴ Miettinen, 2016, s. 112–13

¹⁵ Myrsky 2011b, s. 21

rakennuksen luokittelun ja kiinteistöveroprosentin valikoitumisen näkökulmasta. Tutkielman rakenne seuraa kiinteistöverolain jakoa asumista koskevien kiinteistöveroprosenttien osalta siten, että kunkin kiinteistöveroprosentin kohteena olevat vero-objektit muodostavat yläluvun otsikon. Johdannon jälkeinen pääluku käsittelee KiVL 12 § tarkoittamia vakituksessa asuinkäytössä olevia rakennuksia maapohjineen. Kolmas pääluku käsittelee KiVL 13 § mukaisia muussa asuinkäytössä kuin vakituksessa asuinkäytössä olevia asuinrakennuksia. Neljäs pääluku käsittelee KiVL 12 a §:n ja 12 b §:n säätämää rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia. Viides pääluku sen sijaan käsittelee veropoliittisia kysymyksiä, joita näiden kolmen pääluvun pohjalta aihepiiriä koskien nousee esille. Viimeinen pääluku esittelee tutkielman yhteenvedon sekä johtopäätökset. Kolmen ensimmäisen pääluvun sisäinen rakenne noudattaa kaavaa, jossa ensimmäisessä tai toisessa alaluvussa esitellään veroprosentin taustalla oleva lainkohta ja systematiikka pääpiirteittäin, kun taas kolmas tai toinen pääluku esittelee tarkemmin ne rakennukset tai maapohjan, johon kyseinen veroprosentti tulee sovellettavaksi, sekä kyseisen veroprosentin soveltamista koskevia rajanvetokysymyksiä, oikeuskäytäntöä sekä soveltumiseen liittyviä erityiskysymyksiä. Veropoliittisessa luvussa esitellään ensimmäisessä alaluvussa veropoliittista teoriaa sen osalta, kuin se on tutkielman rajanvetojen kannalta tarpeellista. Sitä seuraavissa alaluvuissa esitellään asumisen kiinteistöverotuksen tavoitteita ja niiden toteutumista, ennakoitavuutta, oikeudenmukaisuutta, sekä asumisen kiinteistöverotukseen sisältyviä verotukia ja -sanktioita.

Tutkimuksessa käsitellään myös veropoliittisia kysymyksiä, joita asumisen kiinteistöverotuksen ominaisuudet ja systematiikka synnyttävät. Tarkoituksena on tarkastella nimenomaan yksittäisten lainkohtien ja osa-alueiden veropoliittisia vaikutuksia sen sijaan, että tarkasteltaisiin asumisen kiinteistöverotuksen laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia, tai kustannustehokkuutta. Tämän taustalla on tutkimuksen lainopillinen luonne. Koska tarkoituksena on tarkastella verotusta lähinnä lainopillisesta näkökulmasta, pitäytyy myös veropoliittinen arviointi lähinnä kysymyksissä lainsäädännön tavoitteenmukaisuudesta, oikeudenmukaisuudesta ja ennakoitavuudesta,

kun taas taloustiedettä lähentelevä asumisen kiinteistöverotuksen tehokkuuden arvioiminen rajautuu pääosin käsittelyn ulkopuolelle. Kiinteistöverotuksen veropohjan laajuutta, verokantojen suhteellista alhaisuutta sekä hallinnollisia ratkaisuja voidaan kuitenkin arvioida jossain määrin. Veropoliittisen arvioinnin tarkoituksena on löytää mahdollisia epätarkoituksenmukaisuuksia aihetta käsittelevästä lainsäädännöstä, ja esitellä mahdollisia kehitysehdotuksia näihin epäkohtiin. Laajemmaksi ongelmaksi kiinteistöverotuksen kontekstissa on jo pitemmän aikaa tunnistettu kiinteistöverotuksen verotusarvojen laahaaminen käypien arvojen perässä¹⁶. Kyseiseen epäkohtaan ratkaisua hakeva Hallituksen esitys onkin ollut pitemmän aikaa kehitteillä, mutta se ei päätenyt eduskuntaan asti 2023 päättyneellä hallituskaudella¹⁷. Tarkoituksena ei kuitenkaan tässä tutkielmassa ole käsitellä arvostamisongelmana kuvaillun epäkohdan kaltaisia laajempia ongelmia, vaan keskittyä nimenomaan oikeustilan yksittäisiin lainkohtiin perustuviin epäjohtonmukaisuuksiin, jotka voivat johtaa mm. verotuksen oikeudenmukaisuuden tai ennakoitavuuden heikkenemiseen.

1.5 Lähdeaineisto ja keskeiset käsitteet

Oikeuslähdeoppiin nojaten tutkimuksen lainopillisen osion ensisijaisena lähdeaineistona toimii kiinteistöverotusta säätelevä lainsäädäntö. Tärkein laki tutkielman kannalta on Kiinteistöverolaki (654/1992, KiVL), mutta merkitystä on myös Lailla varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005, ArvL), vuosittain määrättävällä Valtiovarainministeriön asetuksella rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista, Maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999, MRL), Lailla verotusmenettelystä (1558/1995, VML) sekä jossain määrin muulla verolainsäädännöllä kuten mm. Tuloverolailla (1535/1992, TVL) sekä erinäisillä asetuksilla. Lisäksi lähteisiin kuuluu Hallituksen esitykset, sekä aiheeseen liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden sekä hallinto- tai lääninoikeuksien ratkaisut. Hallituksen esityksistä tärkeimpiä ovat Hallituksen esitys

¹⁶ Ks. Myllymäki, 2018, s. 591

¹⁷ Ks. Valtiovarainministeriö, 2022a

Eduskunnalle kiinteistöverolaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi (50/1992), sekä myöhemmät hallituksen esitykset kiinteistöverolain muuttamiseksi, joista huomattavimpia ovat mm. rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia koskevat HE 100/1999 vp sekä HE 145/2005 vp. Lisäksi tutkielma hyödyntää aihetta käsitteleviä viranomaisjulkaisuja, joista huomattavimman osuuden muodostavat Verohallinnon syventävät soveltamisohjeet kuten esimerkiksi Kiinteistöverolain soveltamisohje sekä Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia käsittelevä ohje. Lisäksi tutkielman lähdeaineistoon sisältyy laajasti aihetta käsittelevää oikeuskirjallisuutta, aihetta käsitteleviä lainopillisia ja veropoliittisia artikkeleita, sekä muita teoksia.

Tutkielman kannalta on tarkoituksenmukaista määritellä tutkielmassa käytettäviä keskeisimpiä käsitteitä. Asumisen kiinteistöverotuksella tarkoitetaan tutkielmassa sitä kiinteistöverotusta, joka kohdistuu asumisen eri muotoihin sekä rakennusten että maapohjien osalta. Kun puhutaan asumisen kiinteistöverotuksesta, puhutaan siis vakituisten asuinrakennusten, muiden asuinrakennusten, rakentamattoman rakennuspaikan sekä maapohjan osalta yleisen kiinteistöveroprosentin soveltumistilanteista, joissa tarkastelun kohteena olevalla kiinteistöllä sijaitsee, on aloitettu rakentamaan, tai on kaavoitettu rakennettavaksi asuinrakennus. Kiinteistöverotuksen verokannan valikoitumisen kannalta keskeistä tutkielmassa on tehdä rajanveto tosiasiallisen käytön, sekä pääasiallisen käyttötarkoituksen välille. Tutkielmassa tosiasiallisella käytöllä tarkoitetaan sitä käyttöä, johon rakennusta katsotaan asian tarkasteluhetkellä todellisuudessa käytettävän, kun taas pääasiallisella käyttötarkoituksella sitä käyttöä, johon rakennus on alun perin rakentamisvaiheessa tarkoitettu. Näistä on vielä erotettava rakennuksen pääasiallinen käyttö. Verohallinnon kiinteistöverolain soveltamisohjeessa pääasiallisen käytön kuvataan ratkeavan tosiasiallisen käytön perusteella kalenterivuoden alkaessa¹⁸. Pääasiallinen käytön voidaan katsoa tarkoittavan siis sitä käyttöä, jonka perusteella viimekädessä rakennukseen tulee sovellettavaksi jokin KiVL 3 luvun mukaisista verokannoista. Pääasiallinen käytön määrää lähtökohtaisesti tosiasiallinen käyttö, tai pääasiallinen

¹⁸ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

käyttötarkoitus rakennuksen ollessa tyhjillään. Rakennuslupamerkinnästä ilmenevä käyttötarkoitus usein huomioidaan oikeuskäytännössä osoituksena siitä, mihin käyttötarkoitukseen rakennus on tarkoitettu¹⁹.

¹⁹ Ks. KHO 2007:44 & KHO 2007:55

2 Vakituiseissa asuinkäytössä olevat rakennukset maapohjineen

2.1 Vakituiseen asuinrakennuksen ja sen maapohjan veroprosentti

Vakituiseissa asuinkäytössä olevien rakennusten veroprosentista säädetään KiVL 12 §:ssä. Veroprosentin soveltamisala on kyseisen §:n 1 momentin mukaisesti pääasiassa vakituiseissa asumiskäytössä olevat rakennukset. KiVL 12 § 2 momentin nojalla rakennuksen katsotaan olevan vakituiseissa asuinkäytössä, mikäli yli puolet sen pinta-alasta on tosiasiasa vakituiseissa asumiskäytössä. Veroprosenttia sovelletaan siis rakennuskohtaisesti, eli koko rakennukseen sovelletaan vain yhtä veroprosenttia. Tämä pätee kaikkien kiinteistöverotuksessa sovellettavien veroprosenttien osalta. Rakennus, jota on alettu rakentamaan pääasiassa vakituiseen asuinkäyttöön, sekä vakituiseen asuinrakennukseen liittyvä talousrakennus verotetaan myös vakituiseen asuinrakennuksen veroprosentin mukaisesti. Veroprosentin vaihteluväli vuonna 2023 on 0,41–1,00. Kiinteistön sijaintikunnan kunnanvaltuustolla on oikeus päättää veroprosentista tämän vaihteluvälin sisältä KiVL 12 § momentin 1 nojalla. Vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltaminen tarkoittaa pääsääntöisesti yleisestä kiinteistöveroprosentista matalampaa verotusta rakennukselle, sillä vuonna 2023 yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväli on 0,93–2,00. Vakituiseen asuinrakennuksen veroprosentti muodostaa verotuen, joka vuonna 2023 on arvioidulta arvoltaan 847 miljoonaa euroa²⁰. Tämä tarkoittaa sitä, että alhaisemman veroprosentin soveltaminen vakituiseihin asuinrakennuksiin johtaa kyseisen summan osalta vähäisempään verotuloon verrattuna tilanteeseen, jossa rakennuksiin olisi sovellettu yleistä veroprosenttia. Verotuella tarkoitetaan sitä, kun verotuksen pääsäännöstä poiketaan verovelvollisen tukemistarkoituksessa²¹.

²⁰ Valtiovarainministeriö, 2022b, s. 18

²¹ Myrsky, 2011 s. 473

Vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia sovelletaan KiVL 12 § 1 momentin nojalla vain ja ainoastaan rakennuksiin. Vakituisten asuinrakennusten maapohjien verotus tapahtuu KiVL 11 § säättämän yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti. Yleistä kiinteistöveroprosenttia sovelletaan kaikkiin veronalaisiin maapohjiin, paitsi maapohjiin, joihin sovelletaan yleishyödyllisten yhteisöiden veroprosenttia tai rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia, jonka soveltumista käsitellään myöhemmin tutkielman luvussa 4²². Käytännössä siis, mikäli vakituisessa asuinkäytössä olevaan rakennukseen sovelletaan vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, sen maapohjaan sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Jos pääasialliselta käyttötarkoitukseltaan vakituisen asuinkäyttöön tarkoitettuun rakennukseen tulisi sovellettavaksi yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöveroprosentti, sovellettaisiin myös sen maapohjaan KiVL 13 a §:n nojalla tätä prosenttia. Tämän takia vakituisessa asuinkäyttöön tarkoitettuna, ja vakituisessa asuinkäytössä olevan rakennuksen maapohja tulee aina verotetuksi yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti.

Käytännössä vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumiseen liittyy rajanvetokysymyksiä, joissa keskeiseksi nousevat vakituisen asuinkäyttöön tarkoitettuna rakennuksen määrittely sekä vakituisen asuinkäytön määritelmä. Koska KiVL 12 § momentin 2 sanamuoto edellyttää, että rakennuksen huoneistoiden pinta-alasta vähintään 50 % on vakituisessa asumiskäytössä pykälän soveltumiseksi, on olennaista myös tähän vaatimukseen liittyvien seikkojen tarkastelu. Tässä luvussa tulee käsiteltäväksi mm. asuinrakennukseen liittyvien talousrakennusten verokohtelu, sekä käytännön verotukseen liittyvät kysymykset vakituisen asuinkäytön veroprosentin määräytymisessä.

2.2 Vakituinen asuinrakennus

Kiinteistöverolakiin ei sisälly asuinrakennuksen, tai ylipäätään rakennuksen määritelmää. Verotuskäytännössä kuitenkin rakennuksena pidetään kiinteää ja paikallaan pidettävää

²² Verohallinto, 2023b, 5.2 & 5.3

rakennelmaa, rakennetta tai laitosta²³. Tämä määritelmä vastaa pääpiirteissään MRL 113 § mukaista rakennuksen määritelmää²⁴. Asuinrakennuksella voidaan siis päätellä tarkoitettavan kyseisen määritelmän mukaista rakennusta, jonka pääasiallinen tarkoitus on asuminen, ja vakituksella asuinrakennuksella asuinrakennusta, joka on tarkoitettu nimenomaan vakituiseen asuinkäyttöön.

Vaikka KIVL 12 § 1 momentin mukaan ratkaiseva tekijä vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin valikoitumisessa on rakennuksen pääasiallinen tosiasiallinen käyttö, verotuksessa on merkitystä myös vakituisen asuinrakennuksen määritelmällä. KIVL 12 § 2 momentissa säädetään huoneiston olevan vakituksessa asuinkäytössä, mikäli se on tähän käyttöön tarkoitettu, eikä se ole muussa käytössä. Rakennus voi olla siis myös tosiasiasa tyhjillään, ja tästä huolimatta vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti voi tulla siihen sovellettavaksi. Tähän liittyy oikeuskäytännön tapaus Pohjois-Karjalan LO 11.1.1995 32, jossa vuodesta 1985 tyhjillään ollut vakituinen asuinrakennus oli alun perin määrätty verotettavaksi KIVL 11 § mukaisen yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan. Lääninoikeuden ratkaisussa kuitenkin katsottiin, että tyhjillään olo ei tarkoita rakennuksen olevan KIVL 12 § 2 momentin tarkoittamassa muussa käytössä, ja verotus oli oikaistu tehtäväksi KIVL 12 § vakituisten asuinrakennusten veroprosentin mukaisesti.

Käytännön verotuksessakin hallinnon sujuvuuteen nojaavista syistä vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettu rakennus lähtökohtaisesti verotetaan vakituisen asuinkäytön veroprosentin mukaisesti, mikäli rakennuksen ei osoiteta olevan muussa käytössä²⁵. Verohallinto yksilöi kiinteistöverolain soveltamisohjeessa vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettuihin rakennuksiin ainakin ympärivuotiseen käyttöön soveltuvat pientalot, rivitalot sekä asuinkerrostalot muiden vastaavien ohella²⁶. Näille eri rakennustyypeille löytyy lyhyet määritelmät Valtiovarainministeriön asetuksesta rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista (1138/2021), jossa säädetään mm. rakennusten

²³ Verohallinto, 2023b, 2.3

²⁴ Råbinä & Myllymäki, 2016. s. 455

²⁵ Myrsky, 2010, s. 160

²⁶ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

verotusarvojen muodostumisessa sovellettavista neliökohtaisista arvoista. Asetuksen 4 § määrittelee pientalon olevan omakotitalo, paritalo, tai rivitalo, jossa käynti asuinhuoneistoihin on yleensä maantasolla ilman erillistä porraskäytävää. Asetuksen 7 §:n mukaan asuinkerrostalolla tarkoitetaan vähintään kaksikerroksista useita eri asuinhuoneistoja sisältävää asuinrakennusta, jossa asuinhuoneistoja on sijoitettu päällekkäin. Määritelmiä voidaan hyödyntää myös rakennuksen käyttötarkoituksen rajanvetokysymyksiä ratkaisemisessa²⁷.

Rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen määrittämisessä saatetaan hyödyntää myös esimerkiksi asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksestä²⁸, rakennuslupaa tai asemakaavatietoja. Pääasiallisella käyttötarkoituksella tarkoitetaan tässä nimenomaan sitä käyttöä, johon rakennus on tarkoitettu, kun taas tosiasiallisella käytöllä sitä, missä käytössä rakennus tosiasiaassa on tarkasteluhetkellä. Oikeuskäytännössä rakennusluvasta ilmenevä pääasiallinen käyttötarkoitus, sekä asemakaavamerkinnän mukainen alueen käyttötarkoitus on usein huomioitu osana sovellettavan verokannan arviointia²⁹. Rakennuksen käyttötarkoituksen olennaisia muutoksia varten tarvitaan rakennuslupa maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n nojalla, ja käyttötarkoituksen muutokset voivat taten myös ilmetä rakennusluvasta. Asemakaavatiedot ja ranta-asemakaavatiedot toimitetaan VML 3 luvun 18 §:n 5 momentin mukaisesti valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomaisten toimesta Verohallinnolle, ja näistä tiedoista ilmenee mm. kaavan laji sekä käyttötarkoitus³⁰. Ensisijaisesti tiedot rakennuksen käyttötarkoituksesta saadaankin viranomaislähteistä VML 3:18 § yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla. Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämässä Väestötietojärjestelmässä on merkintä kansallisesti rakennusten rakennusluokituksista, joiden tiedot perustuvat rakennuslupahakemuksen yhteydessä täytettävään rakennushankeilmoitukseen, joka tallennetaan myös rakennuksen sijaintikunnan omaan järjestelmään³¹.

²⁷ ks. KHO 2007:40, jossa asetuksen mukaisia määritelmiä hyödynnettiin rajanvedossa vapaa-ajan rakennuksen ja saunarakennuksen välillä.

²⁸ ks. Verohallinto, 2023b, 5.3.1

²⁹ ks. esimerkkinä tästä mm. KHO 2007:44 & KHO 2007:55

³⁰ Verohallinto, 2022a, 1 & 2

³¹ Tilastokeskus, 2018, s. 8

Rakennustyyppien määritelmillä tai väestötietojärjestelmän rakennusluokituksille ei kuitenkaan voida antaa liikaa merkitystä, sillä esimerkiksi pientalot voivat olla käytössä ns. kakkosasuntoina, minkä lisäksi ominaisuuksiltaan pientaloja vastaavat ympärivuotiseen käyttöön soveltuvat vapaa-ajan asunnot arvostetaan kiinteistöverotuksessa pientaloina³². Rakennuksen luokittelulla kiinteistöverotuksessa on siis selkeästi rajallista merkitystä verokannan valikoitumisen kannalta, sillä rakennusluokka ei vastaa aina rakennuksen tosiasiallista käyttöä. Tätä tullaan käsittelemään tutkielman alaluvussa 2.3, sekä luvussa 3, jossa käsitellään mm. oikeuskäytännön tapauksia, joissa vapaa-ajan asuntoihin on sovellettu vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia.

Rakennuksen rakentamisvaiheessa rakennuksen pääasiallisella käyttötarkoituksella on huomattavaa merkitystä, sillä vakituisen asumiskäyttöön rakenteilla oleva rakennus verotetaan vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin mukaisesti, vaikkakin keskeneräiset rakennukset todellisuudessa harvemmin ovatkaan vielä vakituksessa asuinkäytössä. Koska vakituisen asuinkäyttöön tarkoitettu ja soveltuva rakennus verotetaan lopulta tosiasiallisen käytön mukaisesti, on käyttötarkoituksen merkitys rajallinen. Kuten mainittua, käytännössä olisi hallinnollisesti raskasta valvoa, ovatko yksittäiset rakennukset tosiasiallisesti vakituksessa asuinkäytössä. Tämä on huomioitu Kiinteistöverolain taustalla olevassa Hallituksen esityksessä HE 50/1992, jossa esitetään, että hallinnollisten haasteiden takia rakennuksen katsottaisiin olevan vakituksessa asuinkäytössä, mikäli se on pääosin siihen tarkoitettu, eikä se ole muussa käytössä³³. Tämä käy ilmi myös KIVL 12 § 2 momentista. Verohallinnolla onkin tähän pohjautuva käytäntö, jonka mukaan ympärivuotiseen asumiseen soveltuvat rakennukset oletetaan vakituksessa asuinkäytössä olevaksi, ellei toisin osoiteta³⁴. Verohallinnon rajaus asiassa on siis käytännössä laajempi, sillä siinä puhutaan rakennuksista, jotka *soveltuvat*

³² Verohallinto, 2023c, 3.5.4.1

³³ HE 50/1992

³⁴ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

ympärivuotiseen asumiseen, eikä rakennuksista, jotka ovat *pääasiassa tarkoitettu* vakituiseen asumiseen. Poikkeavassa käytössä olevan rakennuksen tietenkin tulisi tulla verotetuksi kyseistä käyttöä vastaavan veroprosentin mukaisesti, mutta tähän liittyen herää kysymys siitä, kuinka mahdollista on, että mainitun Verohallinnon käytännön mukainen menettely johtaa verottamiseen väärän veroprosentin mukaan, kun rakennus tosiasiasa onkin muussa kuin vakituksessa asuinkäytössä? Lisäksi herää kysymys siitä, voidaanko periaatteessa ympärivuotiseen käyttöön soveltumattoman rakennuksen nähdä olevan vakituksessa asuinkäytössä?

Käytännön kiinteistöverotus perustuu Verohallinnon rekistereihin, joita ylläpidetään muilta viranomaisilta ja muista lähteistä saatujen tietojen perusteella. Torkkel esittää, että verolainsäädännön kannalta tietojen ylläpitovelvoite on verovelvollisilla, mutta laista ilmenemätön käytäntö on pitkälti se, että tietojen ylläpito tapahtuu pääasiassa veronsaajien eli kuntien toimesta. Torkkel myös esittää, kuinka kiinteistöverotuksen luonne massaverotuksena edellyttää tietynlaisen suurpiirteisyyden sietämistä verotuksessa.³⁵

Toisin sanoen kiinteistöverotuksessa on olemassa aina tietty virhemarginaali, joka tarkoittaa sitä, että osa veron kohteena olevista kiinteistöistä ja rakennuksista verotetaan väärin perustein. Koska vastuu tietojen oikeellisuudesta on verovelvollisella ja viime kädessä veronsaajalla, on myös hyvin todennäköistä, että erinäisistä veronsaajaan ja verovelvolliseen liittyvistä syistä myös käyttötarkoitusta koskevia muutoksia jää kulkeutumatta kiinteistöverotuksessa hyödynnettävien rekistereiden tietoihin.

2.3 Vakituinen asuinkäyttö

Kiinteistöverolaki ei sisällä vakituisen asuinkäytön määritelmää. Vakituisen asuinkäytön käsitteenmäärittely kiinteistöverolain tulkinnassa perustuu siis kiinteistöverolain ulkopuolisiin lähteisiin. Rakennuksen tai huoneiston vakituiseen asuinkäyttöön liittyen

³⁵ Torkkel, 2021 s. 151

on olemassa jonkin verran tuomioistuimissa käsiteltyjä tapauksia ja vakituisen asuinkäytön veroprosentin soveltumista voidaan pitää varsin yleisenä oikeusriidan aiheena kiinteistöverotuksen kontekstissa³⁶.

Verohallinnon julkaisemassa Kiinteistöverolain soveltamisohjeessa vakituisen asuinkäyttöön liittyen on lueteltu edellytyksiä siitä, milloin rakennusta voidaan pitää vakituisessa asumiskäytössä olevana. Pääsääntönä ohjeessa linjataan, että vakituiseina asuntona pidetään rakennusta tai huoneistoa, jossa ”jollakin henkilöllä on kotikuntalainen (201/1994) mukainen varsinainen asunto ja koti”. Vakituisessa asumiskäytössä voidaan nähdä olevan myös asunnon, jota tuloverotuksessa pidetään vakituisena asuntona. Ohjeessa viitataan KHO:n ratkaisuihin KHO 2013:30 sekä KHO 2011:82, joihin kyseiset linjaukset pohjaavat.³⁷

Tapauksessa KHO 2013:30 kysymys oli siitä, voitiinko verovelvollisen toista asuntoa, joka sijaitsi eri paikkakunnalla kuin hänen kotikunnassaan sijaitseva vakituinen asunto, pitää myöskin KIVL 12 § 2 momentin tarkoittamana vakituisen asumiseen käytettävänä asuntona. Tapauksessa KHO tulkitsi lakia siten, että verovelvollisella ei voida nähdä olevan kerrallaan kuin yksi vakituinen asunto. Vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia sovellettiin vain siihen rakennukseen, joka sijaitsi verovelvollisen kotikunnaksi ilmoittamassa kaupungissa. Kotikunnan merkityksen ohella tapaus siis vahvistaa lain tulkittamista siten, että verovelvollisen omassa käytössä voidaan nähdä olevan kerrallaan vain yksi vakituinen asunto.

Tuloverotuksessa vakituisen asuinkäytön määritelmällä on merkitystä etenkin kiinteistön luovutustilanteessa, sekä työasuntovähennyksen vähennyskelpoisuuden arvioimiseen liittyen. TVL 48 § 1. momentin nojalla vähintään kaksi vuotta verovelvollisen omassa tai tämän perheen käytössä olleen vakituisen asunnon luovutusvoitto on verovapaa

³⁶ Myllymäki, 2018 s. 586

³⁷ Verohallinto, 2023b, 5.3.2.

pääomatulon verotuksesta³⁸. TVL 95 a § 1. momentin nojalla perheen kanssa jaettu, työasunnosta erillinen vakituinen asunto on edellytyksenä työasuntovähennyksen myöntämiselle. Käytännössä vakituisen asuinkäytön määritelmällä on siis huomattavaa merkitystä myös henkilön tuloverotuksessa. Tuloverotuksessa vakituiseina asuntona voidaan pitää verovelvollisen tai hänen perheensä pääasiallista asuntoa, toisin sanoen hänen kotiaan³⁹. Yleensä verovelvollisella voi olla samanaikaisesti vain yksi asunto, jota pidetään tuloverotuksessa hänen vakituiseina asuntonaan, mutta tämän ohella verovelvollisella voi kuitenkin olla muita asuntoja kuten ns. työasuntoja, vapaa-ajan asuntoja, tai sijoitusasuntoja⁴⁰. Edellisessä kappaleessa mainitun Verohallinnon ohjeen mukaan kiinteistöverotuksessa vakituiseina asuntona voidaan siis pitää tätä tuloverolaissa tarkoitettua pääasiallista asuntoa, joka on tuloverotuksessa jonkin henkilön koti⁴¹.

Voidaan siis vetää johtopäätös, että mikäli henkilö olisi TVL 48 § 1 momentin nojalla oikeutettu luovuttamaan asuntonsa kokonaisuudessaan verovapaasti, tai jos hän 95 a § 1 momentin nojalla on oikeutettu työasuntovähennykseen, verotetaan näissä tapauksissa vakituiseina asuntona pidetty asunto myös pääsääntöisesti kiinteistöverotuksessa vakituisen asuinkäytön veroprosentin mukaisesti. Ehkä päällimmäisenä huomioitava on, että kiinteistöverotuksessa myös muut verovelvollisen omistamat asunnot voivat tulla verotetuksi vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin mukaisesti. Kiinteistöverotuksessa ei ole edellytys vakituisen kiinteistöveroprosentin soveltumiselle se, että rakennusta pidetään tuloverotuksessa jonkin henkilön käytössä olevana vakituiseina asuntona, sillä kiinteistöverotuksessa riittää myös KiVL 12 § 2 momentin nojalla vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltumiseen se, että rakennus tai huoneisto on tarkoitettu tähän käyttöön eikä se ole muussa käytössä. Kiinteistöverotuksessa vakituisen asuinkäytön veroprosentin soveltamisala ulottuu siis myös tuloverotuksen tarkoittamaa vakituista asumista laajemmalle. Huomionarvoista on

³⁸ Ossa, 2020, s. 186

³⁹ Nykänen & Råbinä, 2013. s. 486–487. Ks. myös HE 57/2007 johon Nykänen & Råbinä ovat viitanneet.

⁴⁰ Ossa, 2020, s. 186–187

⁴¹ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

myös, että tuloverotuksen luovutusvoittovapautta arvioitaessa vakituisen asuinkäytön rajanveto ei ole täysin verrannollinen kiinteistöverotuksen vastaavaan. Mikäli rakennuksen katsotaan olleen vähintään 50 % verovelvollisen tai tämän perheen vakituisena asuntona, on luovutusvoitto kokonaisuudessaan verovapaa, mutta prosenttiosuuden ollessa alle 50, on luovutus tätä vastaavalta osalta verovapaa⁴². Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mikäli rakennuksen luovutusvoitto voidaan tehdä täysin verovapaana, katsotaan rakennus aina myös kiinteistöverotuksessa KiVL 12 § 2 momentin nojalla vakituisessa asuinkäytössä olevaksi.

Rajanveto asiassa ei kuitenkaan käytännössä ole yhtä selkeää silloin, kun tuloverotuksessa rakennus on verovelvollisen tai tämän perheen vakituisessa asuinkäytössä alle 50 % osuudella. Jotta rakennusta pidetään kiinteistöverotuksessa vakituisessa asuinkäytössä olevana, merkitystä ei ole sillä kenen vakituisessa asumiskäytössä rakennus tosiasiallisesti on. Omistajan vakituisen asuinkäytön ohella vakituisten asuinrakennusten veroprosentti koskee myös esimerkiksi vuokra-asuntoja, sekä pääsääntöisesti muita järjestelyitä, joissa rakennus on muun tahon kuin omistajan käytössä. Huomioitavaa kuitenkin on, että asunnon ollessa muun kuin omistajan käytössä, on omistaja tästä huolimatta verovelvollinen kiinteistöä suoritettavasta kiinteistöveroista. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli rakennuksesta se osuus, joka ei ole ollut verovelvollisen tai tämän perheen vakituisessa asuinkäytössä, on kuitenkin ollut jonkun muun henkilön vakituisessa asuinkäytössä, voidaan kiinteistöverotuksessa tähän rakennukseen soveltaa vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia, kunhan vakituisen asuinkäytön osuus rakennuksen huoneistojen osalta on kokonaisuudessaan vähintään 50 %. Sama pätee myös silloin, kun rakennuksen huoneistoista se osuus, jota ei olla käytetty vakituisen asuinkäyttöön, on tosiasiallisesti ollut tyhjillään. Kaiken kaikkiaan tuloverotuksessa vakituisen asunnon määritelmä on lähtökohtaisesti suppeampi, kuin kiinteistöverotuksessa. Tuloverotuksessa merkitystä annetaan sille, kenen käytössä rakennus on ollut, eikä vakituisen asuinkäytön käsitteenmäärittely ole aina verrannollinen verolajien välillä. Pääsääntö asiassa on se, että mikäli rakennus katsotaan

⁴² Verohallinto, 2022b

tuloverotuksessa vakituiseksi asunnoksi, katsotaan se sellaiseksi myös kiinteistöverotuksessa. Mikäli rakennusta ei katsota tuloverotuksessa vakituiseksi asunnoksi, ei se kuitenkaan tarkoita aina, että kiinteistöverotuksessa kyseiseen rakennukseen ei tulisi sovellettavaksi vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti. Selkeä esimerkki asiasta on ratkaisu KHO 1977-B-II-573, jossa verovelvollisen omistamaa asuntoa, jossa tämän täysi-ikäinen lapsensa oli asunut opiskelujensa vuoksi, ei ollut katsottu verovelvollisen tai tämän perheen vakituiseksi asunnoksi⁴³. Kiinteistöverotuksessa sen sijaan opiskelijoiden asuntoihin nimenomaan sovelletaan vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, vaikka opiskelijan kotikuntalain mukainen kotipaikka olisi muualla⁴⁴.

Vakituisessa asuinkäytössä on myös ainakin rakennus tai huoneisto, jonka jokin henkilö on ilmoittanut Kotikuntalain 7a §:n mukaisesti vakituiseksi asuinpaikakseen, ja joka on kotikuntalain 9 §:n mukaisesti merkattu väestötietojärjestelmään jonkin henkilön vakituiseksi asuinpaikaksi⁴⁵. Vakituisen asuinpaikan selvittämisessä Digi- ja väestöviraston ylläpitämä väestötietojärjestelmä on siis käytännössä yksi ensisijaisista lähteistä. Verohallinnon laatimassa verovelvollisille suunnatussa rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta koskevassa ohjeessakin todetaan ”Asuminen on vakituista silloin, kun olet ilmoittanut rakennuksen tai huoneiston Digi- ja väestötietovirastoon vakituiseksi asunnoksesi”⁴⁶.

Ainakin käytännön verotuksessa tällä on huomattavaa merkitystä vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltumisen rajanvedossa. Edellä mainittua Verohallinnon ohjeen kohtaa tulkiten rakennuksen ilmoittaminen vakituiseksi asunnoksi tarjoaa kiinteistöverotuksessa vahvaa näyttöä siitä, että tarkastelun kohteena oleva rakennus on tosiasiaa ollut vakituudessa asuinkäytössä.

⁴³ Verohallinto, 2022b

⁴⁴ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

⁴⁵ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

⁴⁶ Verohallinto, n.d.a

On olemassa myös tietynlaisia erityisiä asumistilanteita, joissa rakennuksen tai huoneiston nähdään olevan vakituudessa asuinkäytössä, ja tilanteita, joiden erikseen mainitaan olevan muuta kuin vakituista asumiskäyttöä. Opiskelija-asuntoloiden katsotaan olevan vakituudessa asuinkäytössä, vaikka niitä käytettäisiinkin asumiseen vain lukuvuoden ajan, ja vaikka opiskelijan kotikuntalainen mukainen asuinpaikka onkin muualla. Myös esimerkiksi vanhustentaloja pidetään vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettuina, jos ne on pääasiassa tarkoitettu asiakkaiden vakituiseen asumiseen. Vakituiseen asumiskäytön ulkopuolelle rajataan sairaalat, palvelukodit, vastaanottokeskukset, vankilat ja muut vastaavat laitokset sekä kasarnit.⁴⁷

Oikeuskäytännössä on katsottu, että hoivakotien, joissa asukkaat asuvat pääasiassa siellä tarjottavien hoitopalveluiden vuoksi, ei katsota olevan vakituudessa asuinkäytössä⁴⁸. Tämä ilmenee tapauksista KHO 1996-B-554 ja KHO 2017:35. Tapauksessa KHO 2017:35 korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska tarkastelun kohteena olleen hoivakodin asukkaat olivat huonokuntoisia eivätkä kyenneet itsenäiseen asumiseen, tosiasiallisesti syy hoivakodissa asumiselle ei ollut vakituinen asuminen, jolloin hoivakotiin sovellettiin yleistä kiinteistövero prosenttia. Tapaus ratkaistiin näin siitä huolimatta, että asiakkaat vuokrasivat huoneitaan hoivakodilta ja ne toimivat myös samanaikaisesti heidän asuntoinaan. Vastaavanlaiseen ratkaisuun päädyttiin myös tapauksessa KHO 1996-B-554, jossa tarkasteltavassa rakennuksessa annettiin pitkäaikaista hoitoa sitä tarvitseville. KHO katsoi, että tätä ei voitu pitää KIVL 12 § tarkoittamana vakituksena asuinkäyttönä. Vakituksena asuinrakennuksen veroprocentin soveltumiseen hoivakotien osalta on otettu kantaa myös luonnoksessa Hallituksen esityksestä kiinteistöverolain arvostamisuudistukseksi⁴⁹. Kyseinen hallituksen esitys toteaa, että uudistuksen myötä myös hoivakotien voitaisiin katsoa olevan vakituksena asuinkäytössä, mikäli kyse on sosiaalihuollon asumispalveluista. Tätä perustellaan esityksessä sillä, että tämä johtaisi yhdenmukaisempaan vakituksena asuinkäytön

⁴⁷ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

⁴⁸ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

⁴⁹ Valtiovarainministeriö, 2022a, s. 45

veroprosentin soveltamiseen. Tästä herää kuitenkin myös kysymyksiä muiden laitosten osalta, joissa asuminen on tosiasiallisesti vakituista, mutta lähtökohtainen syy vakituisen asumisen tapahtumiselle kyseisessä laitoksessa ei ole asuminen itsessään. Tällaisia laitoksia voisivat olla esimerkiksi rajautuvat vankilat ja palvelukodit, joita ei katsota vakituisessa asuinkäytössä oleviksi tämänhetkessä oikeustilassa. Muiden laitosten ohella näistä laitoksista ei ole erityistä poissulkevaa mainintaa kiinteistöverolaissa, mutta aikaisemminkin viitattu verohallinnon kiinteistöverolain soveltamisohje mainitsee niiden rajautuvan vakituisen asuinkäytön ulkopuolelle⁵⁰. Verolainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta saattaisi kuitenkin olla perusteltua, että mikäli hoivakoteihin sovellettaisiin vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, myös muissa verrannollisissa tilanteissa tulisi toimia samoin.

Kuten mainittu, vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia sovelletaan KIVL 12 § 4 momentin nojalla myös vakituisen asuinrakennukseen liittyviin talous- ja autotallirakennuksiin. Tähän liittyy kysymys siitä, mitä muita rakennuksia voidaan pitää asuinrakennukseen liittyvinä. Verohallinnon kiinteistöverolain soveltamisohje esittää, että veroprosenttia sovelletaan myös ainakin *pihapiirissä* sijaitseviin rakennuksiin, ja mainitsee erikseen saunarakennukset ja autotallit⁵¹. Pihapiirin käsitettä ei ole määritelty kiinteistöverolaissa. Yleisesti pihapiirillä kuitenkin voidaan katsoa tarkoitettavan rakennuksen välitöntä läheisyyttä, selkeää asuinrakennukselle varattua aluetta, joka saattaa olla esimerkiksi rajattu aidalla tai muulla tavalla. Esimerkiksi kotitalousvähennykseen oikeuttaviin pihapiirissä suoritettuihin pihatöihin liittyvässä harkinnassa piha-alueena pidetään yleensä tonttia (rakennuspaikkaa), mutta haja-asutusalueella siihen voidaan katsoa kuuluvan enintään 10 000 neliömetrin suuruinen asuntoa ympäröivä alue⁵².

⁵⁰ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

⁵¹ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

⁵² Määttä, 2019 s. 157

Tulkinta pihapiirin rajanvedosta pohjaa TVL 48 § 2 momenttiin, jossa rakennuksen luovutusvoittoa laskettaessa rakennukseen rinnastetaan kaava-alueella enintään kaavan tai rakennuspaikan kokoinen alue, tai haja-asutusalueella 10 000 neliömetrin suuruinen alue. Tämä voi olla myös kiinteistöverotuksessa hyvä lähtökohta pihapiirin määrittämiselle. Toisaalta koska kiinteistöverotuksessa edellytetään muissakin kysymyksissä rakennuskohtaista harkintaa, tulee käytännössä pihapiiriin kuuluvat rakennukset ratkaistavaksi tapauskohtaisesti, kuten käy ilmi oikeustapauksesta KHO 2017:40. Ratkaisu käsittelee tapausta, jossa n. 260 metrin päässä asuinrakennuksesta sijainneen rantayleiskaavan, rantasaunan rakennuspaikalle rakennetun, rakennusluvassakin käyttötarkoitukseltaan saunaksi merkityn rakennuksen osalta tuli kysymykseen vakituisen veroprosentin soveltuminen. Merkitystä oli sillä, että rakennus oli rakennettu rantasaunan rakennuspaikalle, ja se oli käytössä saunana. Asuinrakennukselta oli kulkuyhteys saunalle, ja vaikkakin etäisyys rakennusten välillä käsitti 260 metriä, tässä tapauksessa saunarakennuksen nähtiin liittyvän vakituisen asuinrakennukseen.

Tapauksessa KHO 2017:40 käsittelyn kohteena ollut rakennus siis sijaitsi huomattavasti kauempana, kuin vakituisen asuinrakennusta ympäröivän 10 000 neliömetrin alueen säde sijaitsisi, ja tästä huolimatta sen katsottiin liittyvän vakituisen asuinrakennukseen. Asian aikaisemmassa käsittelyssä rakennukseen sovellettiin KIVL 13 § mukaista muiden asuinrakennusten veroprosenttia. Ratkaisun käsittelyn ja perusteluiden pohjalta voidaan vetää johtopäätös, että mikäli rakennusta olisi pidetty vapaa-ajan rakennuksena, sitä ei olisi pidetty KIVL 12:4 § mukaisesti vakituisen asuinrakennukseen liittyvänä. Tapauksen ja KIVL 12:4 §:n sananmuodon takia voimassa oleva oikeustilan voidaan katsoa olevan, että jotta rakennusta voidaan pitää vakituisen asuinrakennukseen liittyvänä, tulee rakennuksen olla jonkinlainen talous- sauna- tai autotallirakennus. Erillistä vapaa-ajan rakennukseksi luokiteltavaa rakennusta ei välttämättä siis veroteta vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin mukaisesti, vaikka se kuuluisikin vakituisen asuinrakennuksen pihapiiriin tai muutoin voitaisiin nähdä liittyvän tähän. Tällaisessa tapauksessa rakennukseen sovellettaisiin todennäköisesti lähtökohtaisesti muiden

asuinrakennusten veroprosenttia, kuitenkin käytön mukaan. Tähän liittyen on huomioitava, että myös vapaa-ajan rakennukseen voidaan soveltaa tosiasiallisen käytön perusteella vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia. Asiaan liittyy ratkaisu KHO 2007:55, jossa vapaa-ajan rakennukseen sovellettiin vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia, koska rakennus oli tosiasiaassa ollut vakituiseissa asuinkäytössä. Ratkaisun perusteluissa KHO painotti tosiasiallisen käyttötarkoituksen ratkaisevaa merkitystä veroprosentin määräytymisessä.

Vakituiseen asuinkäyttöön liittyvän talous- tai autotallirakennuksen asiakokonaisuuteen liittyen voidaan nostaa esille oikeuskäytännöstä myös ratkaisu KHO 2017:45. Tapauksessa kyse oli siitä, voitiinko verovelvollisen asunto-osakeyhtiön omistaman asuinkerrostalon pihakannen alla sijaitsevaan, tapauksen verovelvollisen sekä kuuden muun asunto-osakeyhtiön yhdessä omistamaan pysäköintihalliin soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia. Asiassa ratkaiseva kysymys oli siitä, että tulisiko tällaisessa tilanteessa pysäköintihallin katsoa olevan KIVL 12 § 4 momentin tarkoittama vakituiseen asuinrakennukseen liittyvänä autotallirakennus. KHO ratkaisi tapauksen siten, että pysäköintihallin katsottiin olevan vakituiseen asuinrakennukseen liittyvä autotallirakennus, minkä takia siihen sovellettiin vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia. Perusteluksi KHO mainitsee päätökselleen mm. sen, että pysäköintihalli oli asuinkerrostalon asukkaiden käytössä ja palveli asukkaiden tarpeita. Tämän lisäksi se oli asunto-osakeyhtiön välittömässä omistuksessa, ja se sijaitsi samalla tontilla kuin asuinkerrostalo. Tapauksessa merkitystä voidaan katsoa olleen etenkin sillä, että rakennus oli tosiasiaassa asuinrakennukseen liittyvässä käytössä. Pysäköintihallihan saattaa olla myös muussa käytössä kuin asumisen yhteydessä käytettävänä pysäköintitilana, kuten varattuna erilaisten liikkeiden asiakaspysäköintiin, tai toimistorakennuksen yhteydessä työntekijöiden pysäköintikäytössä. Huomionarvoista tapauksessa on myös se, että pysäköintihallin katsottiin olevan oma autotallirakennukseen rinnastettava rakennuksensa, jota ei pidetty osana edellä mainittua asuinkerrostaloa. Mikäli pysäköintihalli sijaitsee esimerkiksi asuinkerrostalon kellaritiloissa, rakennuskohtaisessa arvioinnissa sen todennäköisesti katsottaisiin olevan

osa kyseistä rakennusta. Katsotaanhan Valtiovarainministeriön asetuksen rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista 2 § sekä 8 § nojalla rakennuksen kellaritilojen lähtökohtaisesti olevan osa rakennuksen kokonaispinta-alaa, joka huomioidaan sen jälleenhankinta-arvoa määritettäessä.

Toinen edellisestä poikkeava maininnanarvoinen pysäköintihallia käsittelevä aikaisempi oikeustapaus on KHO 2009:26, jossa myös ratkaistavana oli tulisiko tarkasteltavaan pysäköintihallirakennukseen soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia KIVL 12 § 4 momentin nojalla. Pääasiallinen kysymys tapauksessa oli siis edellisenkin tapauksen tavoin se, että voitiinko erillisen pysäköintihallirakennuksen nähdä liittyvän vakituiseseen asuinrakennukseen. Tapauksessa A Oy omisti pysäköintihallirakennuksen, ja yksi yhtiön osake oikeutti pysäköimään yhden ajoneuvon kyseisessä rakennuksessa. Pääosan osakkeista omisti neljä eri asunto-osakeyhtiötä, ja loput rakennuksen sijaintikaupunki. A Oy:n toimiala oli pysäköintihallin ylläpito. Suurimman osan pysäköintiin oikeuttavista yhtiön osakkeista omistivat asunto-osakeyhtiöt, ja täten suurta osaa niistä todennäköisesti käytettiin pysäköintiin asumisen yhteydessä. Tästä huolimatta rakennuksen omisti A Oy, eivätkä kyseiset asunto-osakeyhtiöt. Ratkaisussaan KHO näki rakennuksen olevan erillinen rakennus, ja korosti kiinteistöverotuksen rakennuskohtaista luonnetta. Koska rakennuksen käyttäjät perustuivat siviilioikeudellisiin sopimuksiin ja saattoivat täten vaihtua sopimusten myötä, KHO:n mukaan kiinteistöverotus ei voinut perustua siihen, oliko kyseinen autotallirakennus eri tahon omistamalla muulla kiinteistöllä tapahtuvaan asumiseen liittyvässä käytössä. Rakennusta ei täten pidetty vakituisen asuinrakennukseen liittyvänä autotallirakennuksena KHO:n perusteluissa, vaan sen verotus tuli tehtäväksi yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti.

Näistä kahdesta pysäköintihalleja käsittelevästä tapauksesta voidaan tulkinta, että jotta autotallirakennuksen voidaan nähdä liittyvän asuinrakennukseen, tulisi sen ainakin pääsääntöisesti sijaita samalla kiinteistöllä asuinrakennuksen kanssa. Jos tälle tulkinnalle

annetaan laaja merkitys, voidaan tämän katsoa koskevan pysäköintihallin ohella kaikkia muitakin talousrakennuksia.

Toinen tulkinta, joka ratkaisujen pohjalta voidaan tehdä, on että verovelvollisen tulisi olla (ainakin osin) sama asuinkiinteistön ja pysäköintihallirakennuksen osalta. Ratkaisut on mainittu myös Verohallinnon kiinteistöverolain soveltamisohjeessa, jossa todetaan, että pysäköintihalliin voidaan soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, jos se on kokonaisuudessaan asunto-osakeyhtiöiden omistuksessa ja niiden asukkaiden käytössä⁵³. Tapauksessa KHO 2009:26 osa pysäköintiin oikeuttavista A Oy:n osakkeistahan oli myös kaupungin omistuksessa, eikä pysäköintihalli ollut sitä käyttävien asunto-osakeyhtiöiden suorassa omistuksessa. Verohallinnon linjaus, joka pohjautuu näihin tapauksiin, vaikuttaa olevan se, että jotta autotallirakennus voi liittyä vakituisen asuinrakennukseen, tulee sen kokonaisuudessaan palvella vakituista asuinrakennusta. Jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, tulisiko Tapauksia KHO 2009:26 sekä KHO 2017:45 tulkita siten, että pysäköintihallin tulee kokonaisuudessaan olla asuinkäytön palveluksessa. KHO:n perusteluissa tapauksessa KHO 2009:26 suurempi painoarvo vaikuttaa olevan sillä, että kyseessä oli erillisellä kiinteistöllä ja asuinosaakeyhtiöistä erillisessä omistuksessa oleva rakennus. Ei ole siis täyttä varmuutta siitä, voidaanko rakennuksen nähdä liittyvän vakituisen asumiseen esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa pysäköintihalli on asuinosaakeyhtiöiden omistuksessa ja palvelee *pääasiassa* samaisten yhtiöiden rakennuksissa tapahtuvaa vakituista asumista, samanaikaisesti pienen osuuden ollen jossakin muussa käytössä. Koska rakennuksen käyttötarkoitus ratkaistaan kiinteistöverotuksessa rakennuskohtaisesti, ja KiVL 12 § asettama vaatimus vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumiseksi on, että rakennus on nimenomaan *pääasiassa* tässä käytössä, tulisi lainkohtaa tulkita siten, että tällaisessa tapauksessa rakennuksen katsottaisiin liittyvän vakituisen asuinrakennukseen, kun käyttötarkoitus on pääasiassa vakituista asuinkäyttöä palveleva.

⁵³ Verohallinto, 2023b, 5.3.2

Muihin rakennuksiin liittyviin talousrakennuksiin liittyen tulee vielä mainita se, että verohallinnon tämänhetkinen ohjeistus on, että pinta-alaltaan alle 5 m² suuruisia talousrakennuksia ei tarvitse ilmoittaa kiinteistöverotukseen, mikä siis tarkoittaa sitä, että ne jäävät käytännössä veropohjan ulkopuolelle. Tähän suunniteltiin muutosta toteutumattoman hallituksen esityksen luonnoksessa, jonka oli tarkoitus uudistaa kiinteistöverotuksen arvostamisjärjestelmää. Muutokseksi suunniteltiin, että vähäisten talousrakennusten rajaaminen veropohjan ulkopuolelle ei perustuisi enää Verohallinnon ohjeistukseen, vaan lainsäädäntöön. Samalla rajan nostoa on suunniteltu 10 neliömetriin.⁵⁴

Kuten mainittua, KIVL 12 § mukaan rakennukseen sovelletaan vakituisen rakennuksen kiinteistöveroprosenttia, mikäli yli puolta sen huoneistojen pinta-alasta katsotaan käytettävän vakituisen asumiseen. Toisin sanoen, jotta vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti soveltuu, ei rakennuksen pinta-alasta yli puolet voi olla muussa kuin vakituksessa käytössä. Esimerkiksi mikäli asuinkerrostalon pinta-alasta on 49 % liiketiläkäytössä, ja 51 % asuinkäytössä, koko rakennukseen tulee KIVL 12 § nojalla sovellettavaksi vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti. Jos kuitenkin tilanne olisi päinvastainen, eli rakennuksen pinta-alasta 51 % prosenttia olisikin liiketiläkäytössä, ei vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti tulisi sovellettavaksi edes asuinhuoneistojen osalta, vaan kiinteistöveroprosenttien rakennuskohtaisuuden takia koko rakennukseen sovellettaisiin yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Määttä esittää, että lähtökohtana tilanteessa, jossa osana vuodesta vakituksessa asuinkäytössä olevaa rakennusta vuokrataan esimerkiksi vapaa-ajan käyttöön, tulisi lähteä siitä, että mikäli rakennus on ollut ajallisesti vähintään 50 % vakituksessa asuinkäytössä, sovellettaisiin siihen vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia. Määttä tuo esille oikeusratkaisun Turun ja Porin LO 5.9.1995 577/4, jossa tyhjillään olevaan vakituisen asuinrakennukseen sovellettiin vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttia, vaikka tapauksessa saadun selvityksen perusteella rakennusta

⁵⁴ Valtiovarainministeriö, 2022a s. 29–30

oli käytetty ajoittain maatilatalouden töiden yhteydessä peseytymis- sekä ruokailupaikkana.⁵⁵

Vähäisellä tosiasiallisella muulla käytöllä kuin vakituksella asumisella ei ollut ratkaisussa Turun ja Porin LO 5.9.1995 577/4 merkitystä edes siinä tilanteessa, että asunto oli tyhjillään. Tähän liittyen ei ole olemassa kuitenkaan myöhempää oikeuskäytäntöä, joten jää jossakin määrin epäselväksi, missä menee muun käytön laajuuden raja, jonka jälkeen tyhjillään olevaa vakituista asuinrakennusta ei voida katsoa enää pääasiassa vakituksessa asuinkäytössä olevaksi. Ratkaisussa Turun ja Porin LO 5.9.1995 577/4 merkitystä oli sillä, että käyttö oli ollut vähäistä. Ainakaan vähäinen käyttö ei siis tätä rajaa ylitä. KIVL 12 § 2 momentin sanamuoto kuuluu: ”Rakennusta katsotaan käytettävän pääasiassa vakituiseen asumiseen, jos sen huoneistojen pinta-alasta vähintään puolta käytetään tähän tarkoitukseen. Huoneistoa katsotaan käytettävän pääasiassa vakituiseen asumiseen, jos se on pääosin tarkoitettu tähän käyttöön eikä se ole muussa käytössä.” Lainkohdassa ei mainita vähintään puolen rajaa muun käytön osalta, vaan sanamuotoa voidaan tulkita myös siten, että muu käyttö voisi olla myös tätä vähäisempää, jotta vakituisen asunnon veroprosenttia ei sovellettaisi. Toisaalta sanamuotoa voidaan tulkita myös siten, että muussa käytössä olemisella tarkoitetaan tilannetta, jossa rakennus ei ole vakituksessa asuinkäytössä lainkaan, vaan tämän sijasta kokonaisuudessaan muussa käytössä. Oikeustila sen suhteen, milloin rakennuksen voidaan nähdä olevan tosiasiasa muussa käytössä, jää jossakin määrin epäselväksi. Verotuskäytännössä Verohallinnon kiinteistöverolain soveltamisohjeen perusteella ratkaiseva merkitys annetaan rakennuksen tosiasialliselle käytölle kalenterivuoden alkaessa⁵⁶. Tämähän poikkeaa Määttän esittämästä kannasta, jonka mukaan rakennuksen käytön osuus tulisi ottaa huomioon myös ajallisesti, ilmeisesti verovuotta edeltävän verovuoden osalta, vaikka Määttä ei tässä huomioitavaa ajanjaksoa erikseen yksilöikään⁵⁷. Verotuskäytännössä rakennukseen sovelletaan verokantaa sen perusteella, missä käytössä rakennus on ollut

⁵⁵ Määttä, 2018 s. 43

⁵⁶ Verohallinto, 2023b, 5.3.2.

⁵⁷ Määttä, 2018, s. 43

verovuoden alkaessa, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että edeltävän kalenterivuoden osalta mahdollista verovuoden alun tilanteesta poikkeavaa käyttöä ei lainkaan huomioida. Voidaan todeta, että tämä on ristiriidassa lain sanamuodon kanssa, jos lakia tulkitaan Määtän esittämällä tavalla. Asiasta ei ole ratkaisua LO 5.9.1995 577/4 suuremmin soveltuvaa oikeuskäytäntöä, joten on todettava, että asian osalta todellinen oikeustila jää jossain määrin epäselväksi, vaikkakin käytännön verotuksessa kalenterivuoden alun tilanteella näyttäisi olevan ratkaiseva merkitys.

KIVL 12 § 2 momenttiin liittyen herää myös kysymys, mitä tähän pykälässä mainittuun huoneistojen pinta-alaan sisältyy? Asiassa on lähdettävä siitä, että huomioitavaan pinta-ala lasketaan samoilla perusteilla, kuin rakennuksen arvostamisessa. Valtiovarainministeriön asetuksessa rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista säädetään rakennuksen arvostamisperusteista. Jälleenhankinta-arvoasetuksen 2 § määrittelee rakennuksen pinta-alan seuraavasti: ”Rakennuksen pinta-alalla tarkoitetaan tässä asetuksessa sitä alaa, johon lasketaan ulkomitoin kaikkien kerrosten, kellareiden ja lämpöeristettyjen ullakkohuoneiden pinta-alat. Pinta-alaan ei lasketa parvekkeita, katoksia eikä tiloja, joissa vapaa korkeus on alle 160 cm”. Koska kyseistä määritelmää sovelletaan rakennuksen arvostamisessa verotuksessa, voidaan olettaa, että sama määritelmä pätee myös tilanteessa, jossa tarkoituksena on selvittää rakennuksen huoneistojen pinta-ala vakituisen asuinkäytön veroprosentin soveltumisen rajanvedon kontekstissa.

Esimerkiksi pientalon yhteydessä rakennukseen liittyvää autokatosta ei katsota osaksi varsinaista pientaloa. Verohallinnon ohjeessa kiinteistöjen arvostamisesta kiinteistöverotuksessa kuitenkin todetaan, että rakennuksen yhteydessä ”saman katon alla” olevaa esim. autokatosta ei lasketa mukaan rakennuksen pinta-alaan, vaan se arvostetaan osana rakennusta rakennelmana⁵⁸. Muun muassa tämänkaltaisia autokatoksia ei kuitenkaan huomioida määritettäessä sitä, onko rakennus pääasiassa vakituksessa asuinkäytössä. Esimerkiksi em. katoksia, kellareita tai rakennuksen

⁵⁸ Verohallinto, 2023c, 3.5.5.2

rappukäytäviä ei huomioida tämän laskennassa, vaan huomioon otetaan Verohallinnon laatiman kiinteistöverolain soveltamisohjeen mukaan vain yksittäisten huoneistojen pinta-alat⁵⁹. Ohje antaa tällöin huomattavaa merkitystä sille, mitä pidetään rakennuksen varsinaisina huoneistoina. Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista (1008/2017) 2 § määrittelee asuinhuoneiston käsitteen seuraavasti: ”asuinhuoneistolla eli asunnolla (tarkoitetaan) keittiöllä, keittokomerolla tai keittotilalla varustettua yhden asuinhuoneen tai useampia asuinhuoneita käsittävää, ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettua kokonaisuutta, jolla on oma välitön sisäänkäyntinsä”. Tämän määritelmän perusteella asuinhuoneistoin voidaan katsoa siis lähtökohtaisesti tarkoittavan mihin tahansa rakennukseen sisältyvää ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettua yksittäistä asuntoa. Sama pykälä määrittelee myös huoneistoalan käsitteen seuraavasti: ”huoneistoalalla (tarkoitetaan) alaa, jota rajaavat toisaalta huoneistoa ympäröivien seinien, toisaalta huoneiston sisällä olevien kantavien seinien ja muiden rakennukselle välttämättömien rakennusosien huoneiston puoleiset pinnat, huoneistoalaan ei kuitenkaan lueta 1,6 metriä matalampaa tilaa”. Lähtökohtaisesti on katsottava, että KiVL 12 § nimeämällä huoneistoilla tarkoitetaan näiden kuvausten mukaisia tiloja. Kiinteistöverotuksessa huoneistojen pinta-alaa määrittäessä soveltuvan määritelmän tarjoaa myös MRL 115 § tarjoama kerrosalan käsite. Kyseisen pykälän mukaan 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”.

Rakennuksen kerrosalan määritelmä on siis lähtökohtaisesti linjassa sen kanssa, mitä edellä mainittu Verohallinnon kiinteistöverolain soveltamisohje mainitsee luettavan mukaan laskettaessa rakennuksen pääasiallista käyttötarkoitusta pinta-alan mukaan. Pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisilla tiloilla voidaan katsoa tarkoitettavan edellä mainittujen määritelmien pohjalta nimenomaan rakennuksen huoneistoja tai asuinhuoneistoja, jotka ovat laskettu mukaan rakennuksen kerrosalaan. Tämä on linjassa

⁵⁹ Verohallinto, 2023b, 5.3.1

Verohallinnon ohjeen kanssa, jonka mukaan huomioon ei tule ottaa esimerkiksi katoksia, rappukäytäviä taikka kellareita⁶⁰. Kellareita ei huomioida nimenomaan silloin, kun ne eivät ole asuinhuoneistoiksi tarkoitettuja.

Yksinkertaisemmin pääasiallista käyttötarkoitusta määrittäessä voidaan tulkita laskennan lähtökohtaisesti tapahtuvan rakennuksen kerrosalan pohjalta. Tosin siinä tapauksessa, että rakennuksen pääasiallinen käyttötarkoitus on esimerkiksi vakituinen asuinkäyttö, tulee laskennassa kuitenkin huomioida myös esimerkiksi mahdolliset liikehuoneistot ja muut kuin vakituksessa asuinkäytössä olevat huoneistot. Kerrosalaan näitä huoneistoja ei MRL 115 § lain sanamuodon mukaan tulisi laskea silloin, kun ne eivät ole rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja, joten kerrosala ja KiVL 12 § mukainen rakennuksen pinta-alaan laskettavien huoneistojen ala voivat poiketa, kun rakennuksessa on pääasiasiallisesta käyttötarkoituksesta käyttötarkoitukseltaan poikkeavia huoneistoja.

⁶⁰ Verohallinto, 2023b, 5.3.1

3 Muut kuin vakituksessa asuinkäytössä olevat asuinrakennukset

3.1 Muiden asuinrakennusten ja niiden maapohjien veroprosentti

Muiden asuinrakennusten veroprosentista säädetään KiVL 13 pykälässä. KiVL 13 § 1 momentissa säädetään veroprosentin vaihteluväli, jonka rajoista rakennuksen sijaintikunnan kunnanvaltuusto määrää veroprosentin. Verovuonna 2023 veroprosentin tulee olla välillä 0,93–2,00. Huomionarvoista on, että vaihteluväli on sama, kuin KiVL 11§ mukaisella yleisellä kiinteistöveroprosentilla. KiVL 13 § 1 momentin mukaisesti veroprosenttia sovelletaan rakennuksiin, joiden pinta-alasta yli puolta käytetään muuhun asumiskäyttöön, kuin KiVL 12 § tarkoittamaan vakituiseen asuinkäyttöön. Veroprosentin soveltumisala on siis pääsääntöisesti kaikki pinta-alaltaan yli 50 % asuinkäytössä olevat rakennukset, jotka eivät kuitenkaan ole vakituksessa asuinkäytössä. KiVL 13 § 2 momentti laajentaa veroprosentin soveltamisalaa koskemaan myös rakennuksia, joita pidetään varattuna muuhun kuin vakituiseen asuinkäyttöön. Muuhun kuin vakituiseen asuintarkoitukseen rakenteilla olevaan rakennukseen sovelletaan muun asuinrakennuksen veroprosenttia KiVL 13 § 2 momentin nojalla. Lisäksi muun kuin vakituisen asuinrakennuksen pihapiirissä sijaitsevaan talous- tai autotallirakennukseen sovelletaan veroprosenttia KiVL 13 § 3 momentin nojalla. KiVL 13 § 4 momentti kuitenkin rajaa muun kuin vakituisen asuinkäytön veroprosentin ulkopuolelle elinkeinotoiminnassa sovellettavaan majoitusliikkeeseen liittyvät rakennukset, sekä maatalouden harjoittamisen yhteydessä majoitukseen käytettävät rakennukset. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi lomamökit, jotka ovat lomayhtiön elinkeinotoiminnan käytössä olevia vuokrattavia vapaa-ajan rakennuksia, eivät kuulu muiden asuinrakennusten veroprosentin soveltamisalaan.

Muiden asuinrakennusten veroprosentti on käytännössä verosanktio, jonka vaikutus on vuonna 2023 ollut arviolta 7 miljoonaa euroa⁶¹. Muiden asuinrakennusten veroprosentin

⁶¹ Valtiovarainministeriö, 2023, s. 19

soveltaminen on siis tarkoittanut tämän summan suuruudelta korkeampaa verotusta kyseisenä verovuonna verrattuna siihen, että veroprosentin kohteena oleviin rakennuksiin sovellettaisiin KIVL 11 § mukaista yleistä kiinteistöveroprosenttia. Vaikka muiden asuinrakennusten veroprosentin vaihteluväli on vuonna 2023 sama kuin yleisellä veroprosentilla, on se johtanut keskimäärin korkeampaan verotukseen, kuin mitä yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan verotettuna olisi tapahtunut. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että keskimääräisesti kunnissa muiden asuinrakennusten veroprosentit on säädetty korkeammiksi, kuin yleinen kiinteistöveroprosentti.

Muiden asuinrakennusten maapohjien verottaminen tapahtuu samoin kuin vakituisten asuinrakennusten maapohjien verottaminen. Muun kuin vakituisen asunnon veroprosentin mukaan verotettavan rakennuksen maapohja verotetaan yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti, sillä yleistä veroprosenttia sovelletaan kaikkiin veronalaisiin maapohjiin, paitsi KIVL 12 a § tarkoittamaan rakentamattomaan rakennuspaikkaan, tai KIVL 13 a § tarkoittaman yleishyödyllisen yhteisön rakennuksen maapohjaan.⁶²

KIVL 13 § 1 momentin sanamuodon takia päällimmäinen rajanvetokysymys muiden asuinrakennusten veroprosentin määräytymisessä vaikuttaa olevan sen ratkaiseminen, tulisiko rakennukseen soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia vai muun asuinrakennuksen veroprosenttia. Rajanveto kokonaan asumisen ulkopuolisen käytön ja asuinkäytön välillä on yksinkertaisempaa, kuin vakituisen asuinkäytön ja muun asuinkäytön välillä. Lisäksi kuten tutkielman luvussa 2.3. esitettiin vakituisen asumiseen liittyen, myös muun kuin vakituisen asumisen veroprosentin määräytymistä arvioitaessa on syytä tarkastella KIVL 13 § 1 pääasiallista käyttöä koskevan kohdan takia sitä, milloin rakennuksen voidaan nähdä itseasiassa olevan pääasiassa muussa asuinkäytössä, ottaen huomioon sekä ajallisen käytön, että rakennuksen pinta-alan mukaisen käytön näkökulmat.

⁶² Verohallinto, 2023b, 5.2 & 5.4

3.2 Muu kuin vakituinen asuinkäyttö ja muut kuin vakituiset asuinrakennukset

Tyypillisiä muita asuinrakennuksia ovat kesämökit, muut vapaa-ajan asunnot, vapaa-ajan käyttöön varatut asunnot ja niihin liittyvät talousrakennukset, siirtolapuutarhamökit, kakkosasunnot, lomaosakeyhtiöt, yrityksen virkistyskäytössä tai tilapäisessä asuinkäytössä olevat rakennukset, sekä vapaa-ajan käyttöön rakenteilla olevat asunnot⁶³. Merkittävimpiä näistä ovat todennäköisesti kesämökit, sekä muut vapaa-ajan rakennukset⁶⁴. Tälle vahvistus löytyy luonnoksesta Hallituksen esityksestä kiinteistöverolain arvostamisuudistukseksi, jossa todetaan muiden asuinrakennusten veroprosentin mukaisesti verotettavissa rakennuksissa suurimmaksi ryhmäksi vapaa-ajan rakennukset⁶⁵. Myös Myrsky sivuten toteaa muiden asuinrakennusten olevan lähinnä vapaa-ajan asuntoja⁶⁶.

Käytännössä vapaa-ajan asuminen on siis merkittävin muun kuin vakituisen asumisen muoto, johon soveltuu muiden asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti. Tästä syystä tutkielmassa tarkastellaan myös sitä, mitä vapaa-ajan asumisella tarkoitetaan ja milloin rakennusta voidaan pitää vapaa-ajan asuntona. Vapaa-ajan asuntoa ei tarkemmin määritellä kiinteistöverolaissa tai arvostamislaisissa, mutta jälleenhankinta-arvoasetuksen 9 § sisältää vapaa-ajan asunnon lyhyen määritelmän. Kyseinen pykälä määrittelee vapaa-ajan asunnolla tarkoitettavan pääasiassa vapaa-ajan viettoon tarkoitettua rakennusta, kuten kesämökkiä. Vapaa-ajan viettoa ei tarkemmin määritellä, mutta yleisesti vapaa-ajan vietolla voidaan tulkita tarkoitettavan ajoittaista tai kausiluonteista oleskelua tai asumista virkistysmielessä. Niin sanottua kesämökkiä voidaan siis pitää hyvänä esimerkkinä tämän määritelmän mukaisesta rakennuksesta.

⁶³ Verohallinto, 2023b, 5.4

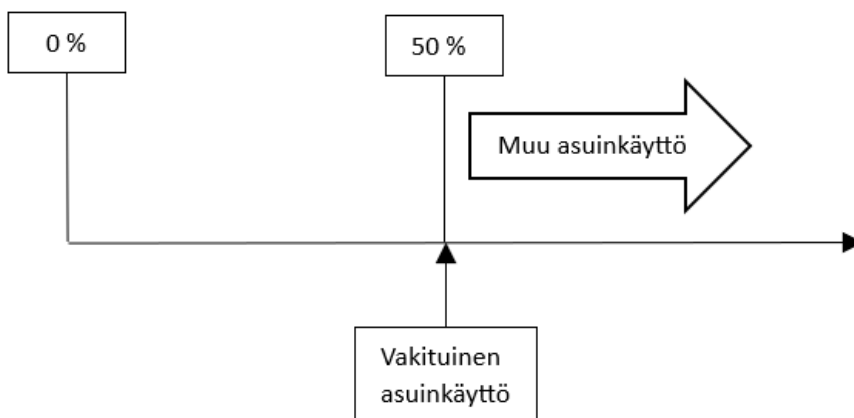
⁶⁴ ks. Määttä 2018 s. 50

⁶⁵ Valtiovarainministeriö, 2022a s. 59

⁶⁶ Myrsky 2013c, s. 244

Systematiikka muun asuinrakennuksen veroprosentin soveltumisessa toimii pääsääntöisesti siten, että rajanveto pääsääntöisesti tehdään vakituisen asuinkäytön ja muun asuinkäytön välillä. Kuten jo luvussa 2 on todettu, mikäli rakennus on pääasiassa vakituisessa asuinkäytössä, verotetaan se KIVL 12 § mukaisesti. Mikäli asuinkäytössä oleva rakennus ei kuitenkaan ole vakituisessa asuinkäytössä, eikä se ole tyhjiällä oleva vakituinen asuinrakennus, vaan pääasiallinen käyttö on tosiasiasa muu asuinkäyttö, sovelletaan muun kuin vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia. Pois lukien kuitenkin tilanteet, joissa rakennuksen katsotaan olevan maatalouden tai elinkeinotoiminnan käytössä. Muun kuin vakituisen asuinkäytön veroprosentti kattaa siis kaikki muut asumisen muodot, paitsi elinkeinotoiminnan tai maatalouden käytöksi katsottavat asumista muistuttavat käyttötavat sekä vakituisen asumisen. Huomionarvoista on, että KIVL 12 § ja KIVL 13 § eivät ole pääasiallista käyttöä koskevien momenttiensa osalta päällekkäisiä⁶⁷. KIVL 12 § 2 momentin nojalla vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia sovelletaan rakennukseen, josta *vähintään* puolta käytetään vakituisen asumiseen, kun taas KIVL 13 § mukaan muun asuinrakennuksen veroprosenttia käytetään rakennukseen, josta *yli* puolta käytetään muuhun kuin vakituisen asumiseen. Vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti saa siis käytännössä etusijan, mikäli rakennuksesta täsmälleen 50 % on vakituisessa asuinkäytössä ja 50 % esimerkiksi vapaa-ajan käytössä. Veroprosenttien rinnakkaisuutta havainnollistaa alla esitetty kuvio 1.

⁶⁷ Myllymäki & Rabinä, 2016 s. 504



Kuvio 1. Vakituisten asuinrakennusten ja muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosenttien rinnakkaisuus.

Verohallinnon laatima kiinteistöverolain soveltamisohje ei mainitse muiden asuinrakennusten kohdalla käytäntöä, jossa rakennuksen oletetaan olevan sen ominaisuuksia ja suunniteltua käyttötarkoitusta vastaavassa käytössä ja tulisi täten verotettavaksi muiden asuinrakennusten veroprosentin mukaisesti⁶⁸. KIVL 13 § 2 momentti kuitenkin vastaa osittain KIVL 12 § 2 momentin kohtaa, jonka mukaan vakituista asuinrakennusta pidetään vakituudessa asuinkäytössä olevana, jos se on tarkoitettu siihen eikä se ole muussa käytössä. KIVL 13 § 2 poikkeaa tästä sen osalta, että se puhuu rakennuksen varattuna olemisesta muuhun kuin vakituiseen asuinkäyttöön, siihen tarkoittamisen sijasta. Molemmissa tapauksissa rakennuksen ei itseasiassa tarvitse kuitenkaan olla kyseisessä käytössä, vaan rakennuksen pääasiallisella käyttötarkoituksella on myös ratkaiseva merkitys, mikäli rakennusta ei tosiasiasa käytetä lainkaan. Lisäksi koska muiden asuinrakennusten veroprosenttia sovelletaan kaikkiin asumiseen käytettäviin rakennuksiin, paitsi vakituiseen asumiseen käytettäviin sellaisiin, tarkoittaa tämä sitä, että mikäli rakennusta ei ole tarkoitettu pääosin vakituiseen asumiseen, myös tätä kautta tyhjillään olevaa muuta kuin vakituista

⁶⁸ Verohallinto, 2023b, 5.4

asuinrakennusta verotetaan muiden asuinrakennusten veroprosentin mukaan. KIVL 13 § 2 momentti mahdollistaa sen, että myös rakennusta, joka ei välttämättä ole pääasialliselta käyttötarkoitukseltaan muihin asuinrakennuksiin kuuluva, voidaan verottaa kuitenkin muiden asuinrakennusten veroprosentin mukaisesti, mikäli sitä tosiasiasa pidetään siihen varattuna. Mikäli esimerkiksi vakituiseksi asunnoksi tarkoitettua rakennusta pidetään siis varattuna vapaa-ajan asuinkäyttöön, tulisi se verottaa KIVL 13 § mukaisesti.

Kuten jo luvussa 2 todettiin, tähän pääasiallisen käytön määritelmään liittyen on merkitystä myös sillä, mitkä rakennuksen osat luetaan siihen pinta-alaan, jonka mukaan rakennuksen käyttöosuudet määritellään. Lisäksi huomioon on otettava ajallisen käytön merkitys. Siinä tapauksessa, että rakennusta on käytetty muuhun asuinkäyttöön vuodessa ajallisesti yli 50 %, kuten jo luvussa 2 mainitaan vakituisten asuntojen osalta, vaikkakin niiden kohdalla vaatimus on vähintään 50 %, Määttä esittää, että lakia tulisi tulkita siten, että tämä tarkoittaa pääasiallisen käytön muodostumista⁶⁹.

Muiden asuinrakennusten veroprosenttiin liittyviä oikeustapauksia on olemassa jonkin verran suppeammin kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosenttiin liittyen. Mainittakoon jo luvussa 2 käsitelty KHO 2007:55, joka tosin toimii esimerkkinä lähinnä tosiasiallisen käytön merkityksestä ja siitä, kuinka vapaa-ajan rakennukseen voidaan soveltaa myös vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia tosiasiallisen käytön perusteella siitä huolimatta, että rakennus olisi aiotulta käyttötarkoitukseltaan vapaa-ajan asuinrakennus. Oikeuskäytännössä ei ilmeisesti ole tällä hetkellä päinvastaista esimerkkiä, jossa vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettuun rakennukseen olisi sovellettu muun kuin vakituisen asuinkäytön veroprosenttia, vaikkakin lainsäädäntö tämän mahdollistaa. Tapauksessa Pohjois-Karjalan LO 2.12.1994 968 Vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettuun rakennukseen oli verotuksessa sovellettu KIVL 13 § mukaista muun asuinrakennuksen veroprosenttia, mutta Lääninoikeus oli päätöksellään kumonnut tämän ja määrännyt rakennuksen verotettavaksi KIVL 12 § tarkoittaman vakituisten

⁶⁹ Määttä, 2018 s. 43

asuinrakennusten veroprosentin mukaan, sillä asiasta annetun selvityksen perusteella rakennus ei tosiasiaassa ollut muussa asuinkäytössä tai pidettynä siihen varattuna.

Kuten mainittua, verotuskäytännössä rakennuksen oletetaan olevan vakituksessa asuinkäytössä, mikäli sen ominaisuudet soveltuvat siihen ja sen aiottu käyttötarkoitus vastaa vakituista käyttöä, eikä rakennus ole tiedettävästi muussa käytössä. Tähän liittyen herääkin kysymys siitä, että mikäli rakennuksen käyttötarkoitus on vapaa-ajan asunto ja sen ominaisuudet vastaavat sitä (se ei sovellu ympärivuotiseen käyttöön yms.) tuleeko KiVL 13 § 2 momentin nojalla rakennuksen katsoa olevan "varattuna" muuhun kuin vakitukseseen asuinkäyttöön, ja voiko tämänkaltainen rakennus ylipäättään olla jossakin muussa kuin muuhun asumiseen kuuluvassa käytössä? Tähän vastatakseni tulee kysymykseen ainakin jo mainitut majoitusliikkeen elinkeinotoiminnan käytössä oleva rakennus, sekä maatalouden ns. "taukotupana" käytettävät rakennukset, joihin sovelletaan KiVL 13 § 4 momentin sekä KiVL 11 § 3 momentin nojalla yleistä kiinteistöveroprosenttia. Kuten tapaus KHO 2007:55 osoittaa, vakituksessa asuinrakennuksen veroprosenttia voitiin soveltaa, mutta kyseinen asuinrakennus vastasi ominaisuuksiltaan vakituksista asuntoa. Mielenkiintoinen kysymys onkin, voitaisiinko ympärivuotiseen käyttöön soveltumattoman vapaa-ajan rakennuksen nähdä olevan vakituksessa asuinkäytössä, mikäli tosiasiaassa rakennusta käytetään poikkeuksellisesti vakitukseseen asumiseen sen siihen soveltumattomuudesta huolimatta? Kiinteistöverolain ja siihen sitoutuvan oikeuskäytännön perusteellahan on vakiintunut oikeustila, että tosiasiallinen käyttö viime kädessä ratkaisee, minkä veroprosentin mukaan kiinteistön verotus suoritetaan. Tämän kysymyksen ja aikaisemminkin luvussa 2.3. mainitun KHO:n ratkaisun 2011:82 välillä voidaan löytää löyhä yhteys. Tapauksessa verovelvollinen oli asunut liiketilassa tosiasiaassa vakituksella, käyttäen sitä vakituksena asuntonaan yli kahden vuoden ajan. Kysymys oli siitä, että voitiinko verovelvollisen tuloverotuksessa kyseisen liiketilan luovutukseen soveltaa TVL 48 § 1 momentin 1 kohdan mukaista luovutusvoiton verovapautta. KHO ratkaisi tapauksen siten, että kyseiseen liiketilaan ei sovellettu kyseistä verovapaussäännöstä, koska säännöstä tulkittiin siten, että se ei voi oikeuttaa verovapauteen muun kuin asuinhuoneiston kohdalla vain sillä perusteella, että

verovelvollinen ilmoittaa asuneensa muuhun kuin asumiseen tarkoitetussa rakennuksessa tietyn määräajan. Vaikka tapaus ei olekaan täysin verrannollinen kysymykseen vakituisen asuinkäytön veroprosentin soveltumisesta muuhun kuin siihen lain näkökulmasta soveltuvaan rakennukseen, tapauksen voidaan nähdä antavan rakennuksen pääasiallista käyttötarkoitusta korostavan suunnan verolakien tulkinnassa. Toisin sanoen se puhuu sen puolesta, että lievempään verotukseen ei tulisi kallistua, kun rakennusta on käytetty sen tarkoituksen vastaisessa käytössä. Kiinteistöverotuksessa on kuitenkin korostunut tosiasiallisen käytön merkitys, kuten myös KHO 2007:55 osoittaa. Tämän nojalla todennäköisesti tulisi kallistua siihen, että vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia voitaisiin soveltaa kiinteistöverotuksessa myös vakituisen asumiseen soveltumattomaan rakennukseen.

Mainittakoon vielä tähän liittyen se, että ainakaan kotikuntalaissa ei ole säännöstä, joka estää henkilöä ilmoittamasta kotipaikakseen sellaista rakennusta, joka ei sovellu vakituisen asuinkäyttöön. Periaatteessa ainakin kotikuntalain nojalla on siis mahdollista, että Verovelvollinen ilmoittaa vakituisesti asunnokseen ympärivuotiseen asuinkäyttöön soveltumattoman asuinrakennuksen. Kuitenkin Digi- ja väestövirasto ilmoittaa julkaisemassaan verkkomateriaalissa, että vapaa-ajan asunnon osoitetta ei voida tallentaa vakituisesti osoitteeksi väestötietojärjestelmään ⁷⁰ . Käytännössä verovelvollisella ei siis voi olla vakituista osoitetta rakennuksessa, jonka käyttötarkoitus on muu kuin vakituinen asuinkäyttö. Tämä siis edellyttää rakennuksen osalta käyttötarkoituksen muutosta. Maankäyttö- ja rakennuslain 125 § 5 momentti edellyttää rakennuksen käyttötarkoituksen muutokselle, yksilöiden erityisesti tällaisena muutoksena loma-asunnon muutoksen vakituisesti asuinrakennukseksi, rakennuslupaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 117 § edellyttää, että rakennuksen tulee olla sen käyttötarkoitusta vastaava. Esimerkiksi lain 117 d § myös edellyttää, että rakennuksen käyttö on sen käyttötarkoituksen huomioon ottaen turvallista. Ympäristöministeriön asetus rakennuksen käyttöturvallisuudesta (1007/2017) ja muut Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annetut asetukset myös asettavat tiettyjä rakenteellisia ja

⁷⁰ Digi- ja väestövirasto, n. d.

ratkaisullisia edellytyksiä, jotka asuinrakennusten on täytettävä. Esimerkiksi tämän käyttöturvallisuusasetuksen 2 §, säättää, että: ”Pääsuunnittelijan, rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijan on tehtävänsä mukaisesti huolehdittava rakennuksen suunnittelusta siten, että rakennus käyttötarkoituksensa mukaisesti täyttää käyttöturvallisuudelle asetetut olennaiset tekniset vaatimukset”. Esimerkiksi Ikaalisten kunnan julkaisema vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutosta vakituiseksi asunnoksi käsittelevä verkkoartikkeli tuo esille, kuinka vapaa-ajan asunnot ovat käytännössä usein rakennettu vakituisista asunnoista poikkeavilla vaatimuksilla, ja vaatimukseen on asetettu niille vapautuksia⁷¹. Käytännössä siis, jos vapaa-ajan asuinrakennus halutaan muuttaa käyttötarkoitukseltaan vakituiseksi asuinrakennukseksi, ei vapaa-ajan asunto välttämättä täytä vakituisele asuinrakennukselle asetettuja edellytyksiä, eikä käyttötarkoituksen muutos vakituiseseen asuinkäyttöön täten ole mahdollista ilman muutoksia rakennukseen.

Koska lähtökohtaisesti vakituisen asuinkäyttöön soveltumattomaan rakennukseen ei ainakaan ilman muutoksia voida käytännössä tallentaa Kotikuntalain tarkoittamaa vakituista osoitetta, ei ainakaan Kotikuntalakiin nojaten tällaista rakennusta voida katsoa jonkun vakituiseksi asunnoksi. Kuitenkin KHO 2007:55, sekä kiinteistöverolain yleinen tosiasiallista käyttötarkoitusta korostava systematiikka vaikuttavat osoittavan, että kiinteistöverotuksessa myös vakituisen asuinkäyttöön soveltumattomaan rakennukseen voidaan soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, jos tosiasiallinen käyttö vastaa vakituista asuinkäyttöä. Tässä on kuitenkin otettava huomioon, että lähtökohtaisesti tällainen tilanne tarkoittaisi sitä, että verovelvollisella ei voi käytännössä olla vakituista osoitetta tässä rakennuksessa, eikä tällaista rakennusta esitellyn ratkaisun KHO 2011:82 nojalla todennäköisesti voitaisi tuloverotuksessa katsoa vakituiseksi asunnoksi. Verohallinnon laatima kiinteistöverolain soveltamisohjeen nimenomaan esittää, että vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia voidaan soveltaa *ainakin* rakennuksiin, joissa on joko jonkun henkilön kotikuntalain mukainen varsinainen

⁷¹ Ikaalinen, n.d.

asunto, tai rakennuksiin, jotka katsotaan tuloverotuksessa vakituiseksi asunnoiksi⁷². Soveltamisohje ei siis sanamuotonsa perusteella sulje sitä pois, että verotuskäytännössä vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia voitaisiin soveltaa myös muihin asuinrakennuksiin, kuin nämä edellä mainitut kriteerit täyttäviin sellaisiin. Tämän seikan sekä tapauksen KHO 2007:55 sekä KiVL 12 § 2 momentin viimekädessä rakennuksen tosiasialliselle käytölle antavan sananmuodon nojalla, on todettava, että kiinteistöverotuksen oikeustilassa ei ole tällä hetkellä esteitä sille, että vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia sovellettaisiin mihin tahansa rakennukseen, joka *tosiasiassa* on vakituksessa asuinkäytössä KiVL 12 § kuvaamalla tavalla. Käytännössä asiassa kuitenkin kyse olisi siitä, voidaanko näyttää toteen, että rakennus on ollut pääasiassa vakituksessa asuinkäytössä siitä huolimatta, että siihen ei ole merkitty kenenkään vakituista osoitetta väestötietojärjestelmässä.

Tietyissä tilanteissa KiVL 13 § soveltumista arvioitaessa kysymykseen saattaa tulla myös mm. rajanveto talousrakennuksen ja vapaa-ajan rakennuksen välillä. Myös saunarakennus rinnastetaan talousrakennukseen, ja siihen voidaan myös soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia sen liittyessä vakituisen asuinrakennukseen KiVL 12 § 4 momentin nojalla. Esimerkkinä tästä rajanvetokysymyksestä toimii ratkaisu KHO 2007:40, jossa yhtenä kysymyksenä oli myös rakennuksen ominaisuuksien puntaroiminen sen määrittämiseksi, tulisiko rakennusta pitää saunarakennuksena vaiko vapaa-ajan asuinrakennuksena. Kyseinen tapaus vaikuttaa korostavan myös kaavamerkinnän merkitystä asian ratkaisemisessa. KHO mainitsee ratkaisun perusteluissa, kuinka kyseessä oleva rakennus oli rakennettu kaavassa sellaiselle alueelle, joka oli tarkoitettu rantasaunalle, jolla ei ole omaa rantaa ja joka liittyy toiseen rakennukseen. Lisäksi kyseisen kunnan rakennusjärjestyksessä rantasaunan enimmäispinta-alaksi oli määrätty 25 m², jonka kyseinen rakennus alitti. Kyseiselle rakennuspaikalle ei kaavamerkinnän mukaan edes saanut rakentaa vapaa-ajan asuntoa. Tapauksen voidaan katsoa antavan huomattavaa merkitystä kuntakohtaisille

⁷² Verohallinto, 2023b, 5.3.2

määräyksille sekä rakennuslupamerkinnälle rajanvedossa vapaa-ajan asuinrakennuksen sekä talousrakennuksen välillä.

Verohallinnon kiinteistöverotuksen arvostamisohjeessa esittelemistä Korkeimman Hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 1999:83, KHO 20.5.1997 T 1234 ja KHO 1985-B-II-580 voidaan tehdä talousrakennuksen ja vapaa-ajan asunnon väliseen rajanvetoon liittyen tulkinta, että toiseen, jo asuinkäytössä olevaan rakennukseen liittyvä rakennus katsotaan oikeuskäytännössä herkemmin talousrakennukseksi, kuin kiinteistöllä sijaitseva yksittäinen vastaava rakennus⁷³. Ratkaisussa KHO 1999:83 kyse oli siitä, että kiinteistöllä sijaitsevan saunarakennuksen katsottiin olevan jälleenhankinta-arvoasetuksen 13 § tarkoittama talousrakennus. Kiinteistölle oli kyseisen saunarakennuksen valmistumisen jälkeen valmistunut vapaa-ajan asunto. Ratkaisussa KHO 20.5.1997 T 1234 kyse oli siitä, että kiinteistölle rakennettu, rakennusluvassa saunaksi luokiteltu rakennus katsottiin talousrakennukseksi, kun kiinteistölle oli kyseisen rakennuksen rakentamisen jälkeen rakennettu erillinen vapaa-ajan asuinrakennus. Ratkaisussa KHO 1985-B-II-580 sen sijaan Vapaa-ajan kiinteistölle rakennettu rakennus, jossa oli 10 m² saunatila, 20 m² huonetila sekä kuisti, katsottiin vapaa-ajan asunnoksi. Sen ohella, että tapaukset yhdessä osoittavat sillä olevan merkitystä, sijaitseeko kiinteistöllä toista rakennusta, johon liittyväksi rakennus voitaisiin katsoa, vahvistaa ratkaisu KHO 20.5.1997 T 1234 myös ratkaisun KHO 2007:40 tukemaa tulkintaa siitä, että rakennuslupamerkinnällä on huomattavaa merkitystä rajanvedossa talousrakennuksen sekä vapaa-ajan asunnon välillä. Aina oikeuskäytännössä ei kuitenkaan kiinteistöllä ainoana sijaitsevaa rakennusta ole katsottu vapaa-ajan asunnoksi, vaan ratkaisussa Pohjois-Karjalan LO 11.1.1995 30 kiinteistöllä yksin sijainnut saunarakennus rinnastettiin talousrakennukseen. Myös tässä tapauksessa kyseiseen rakennukseen sovellettiin tosiasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti muiden asuinrakennusten veroprosenttia.

On todettava, että rajanvetokysymyksellä talousrakennuksen ja vapaa-ajan asunnon väliltä on rajallisesti merkitystä verokannan valikoitumisen kannalta. Sen sijaan

⁷³ Verohallinto, 2023c, 3.5.5.3

rakennusten arvostamisen näkökulmasta asialla on huomattavampaa merkitystä, sillä talousrakennukset ja vapaa-ajan asunnot arvostetaan toisistaan poikkeavin perustein valtiovarainministeriön jälleenhankinta-arvo asetuksen perusteella⁷⁴. Käytännössä kysymyksellä on merkitystä veroprosentin valikoitumisessa lähinnä sen vuoksi, että talousrakennukseen rinnastettavaan saunarakennukseen voidaan KiVL 12 § 4 momentin nojalla soveltaa vakituiseen asuinrakennukseen liittyvänä rakennuksena vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, tai vastaavasti KiVL 13 § 3 momentin nojalla muiden asuinrakennusten veroprosenttia. Rakennustyyppistä huolimatta rakennukseen voidaan luonnollisesti soveltaa tapauskohtaisesti rakennuksen tosiasiallisen käytön mukaista kiinteistöveroprosenttia, ja rajanvedolla talousrakennuksen ja vapaa-ajan asunnon välillä on merkitystä lähinnä ratkaisun KHO 2007:40 esittelemän kaltaisissa tilanteissa. Tosin maininnanarvoista on myös, että mikäli rakennuksen voidaan soveltaa KiVL 12 § 4 momentin tai KiVL 13 § 3 momentin nojalla kyseisiä lainpykälä vastavia veroprosentteja, kiistatilanteessa näyttötaakka mahdollisesta pääasiallisesta käyttötarkoituksesta poikkeavasta käytöstä lankeaa todennäköisemmin verovelvollisen sijasta veroviranomaiselle.

⁷⁴ Ks. myös Verohallinto, 2023c, 3.5.4 & 3.5.5

4 Rakentamaton rakennuspaikka

4.1 Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti

Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia koskien on säädetty KIVL 12 a § sekä KIVL 12 b §. KIVL 12 a § säättää rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista, sekä sen soveltumisesta yleisesti, kun taas 12 b § säättää KIVL 12 a §:stä poikkeavasta rakentamattoman veroprosentin säätämisestä eräissä kunnissa. KIVL 12 a § 1 momentin mukaan rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin vaihteluväli, jonka sisältä kunnanvaltuusto voi veroprosentin määrätä, on verovuonna 2023 2,00 – 6,00. KIVL 12 b §:n nojalla Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kunnanvaltuustojen on määrättävä rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentti, joka on verovuonna 2023 vähintään 3,00 prosenttiyksikköä kunnanvaltuuston määräämää yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Enimmillään veroprosentti näissä erityisissä kunnissa voi olla tällä hetkellä 6,00, eli korkeimmillaan veroprosentti voi olla yhtä korkea kuin mitä KIVL 12 a § säättää. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin ylärajoja sekä KIVL 12 a § että 12 b § osalta suunniteltiin laskettavan toteutumattomassa hallituksen esityksessä kiinteistöverolainsäädännön arvostamisuudistukseksi⁷⁵.

KIVL 20 a § asettaa KIVL 12 a sekä b § sen määräävälle kunnalle velvollisuuden selvittää rakentamattomat rakennuspaikat sekä ilmoittaa niistä tarvittavat tiedot verohallinnolle. Näitä tietoja ovat mm. kiinteistötunnus, kaavayksikkö, kaavan mukainen käyttötarkoitus, rakennuspaikan pinta-ala, rakennusoikeus sekä sijaintikunta. Tämän lisäksi kunnan tulee ilmoittaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin piiristä poistuvista rakennuksista vastaavat tiedot, poissulkien käyttötarkoitus.⁷⁶

⁷⁵ ks. Valtiovarainministeriö, 2022a, s. 43–44

⁷⁶ Verohallinto, 2019b

KIVL 12 a § sekä 12 b § eroavat sanamuodoissaan siten, että KIVL 12 a § *mahdollistaa* veroprosentin erillisen veroprosentin määrittämisen rakentamattomalle rakennuspaikalle, mutta KIVL 12 b § *edellyttää* veroprosentin määrittämistä luettelemisissaan kunnissa. Veroprosentti on siis pakko määrätä vain KIVL 12 b § listaamissa kunnissa, kun kaikissa muissa se on vapaaehtoista, mikä tarkoittaa sitä, että kun veroprosenttia ei määrätä, verotetaan asuinrakennuksen maapohja yleisen veroprosentin mukaisesti.⁷⁷

KIVL 12 a § 2 momentti sisältää varsinaisen määrittelyn siitä, milloin rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia voidaan soveltaa. Tämä käsittää seitsemän kohtaa, jotka ovat kyseistä momenttia lainaten:

- ”1) asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua;
- 2) asemakaavan mukaan rakennuspaikan rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen;
- 3) rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta eikä sille ole maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 149 c §:ssä tarkoitettulla tavalla ryhdytty rakentamaan sellaista ennen kalenterivuoden alkua;
- 4) rakennuspaikalle on maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:ssä tarkoitettu käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
- 5) rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin vesihuoltolain (119/2001) 10 §:n mukaisesti;
- 6) rakennuspaikalla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 38 tai 53 §:ssä taikka 58 §:n 5 momentissa tarkoitettua rakennuskieltoa; ja
- 7) rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.”

Veroprosentti voi tulla sovellettavaksi siis vain, mikäli kaikki edellä mainituista ehdoista täyttyvät⁷⁸.

⁷⁷ ks. Verohallinto, 2019a, 1

⁷⁸ Verohallinto, 2019a, 2

Kyseisen momentin 7. kohtaan liittyen KIVL 12 a § kolmas momentti sisältää määrittelyn siitä, mitä sillä tarkoitetaan, että rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa. Lisäksi pykälän neljäs momentti määrittää sen, mitä asemakaavan mukaisella asuinrakennuksen rakennuspaikalla tarkoitetaan, ja viides momentti rajaa loma-asutusta varten kaavoitetut rakennuspaikat pykälän soveltamisen ulkopuolelle.

Kuten lainsäädännöstä ilmenee, rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltuminen on varsin moniehtoista aikaisemmin käsiteltyihin vakituiseen asuinrakennuksen- sekä muiden asuinrakennusten veroprosenttien soveltumiseen verraten. Asumisen kiinteistöverotuksen kontekstiin rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti sitoutuu siten, että KIVL 12 a § 2 momentin 2 kohdan nojalla veroprosenttia voidaan soveltaa yksinomaan sellaisiin rakennuspaikkoihin, joista yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen. Kyseessä on siis veroprosentti, jota voidaan käytännössä soveltaa vain sellaisiin maapohjiin, joille on tarkoitus rakentaa asuinkäyttöön tarkoitettu rakennus.

KIVL 12 a § momentti 5 kuitenkin sulkee loma-asutukseen kaavoitetut tontit veroprosentin soveltamisalan ulkopuolelle. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttiin liittyvien kysymysten tulkinnessa on otettava huomioon HE 100/1999 vp KIVL 12 a § osalta, sekä HE 145/2005 vp ja HE 76/2013 vp KIVL 12 b §:n osalta⁷⁹.

Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti muodostaa verosanktion, sillä se voidaan asettaa, ja tietyissä kunnissa se täytyy asettaa korkeammaksi, kuin yleinen kiinteistöveroprosentti⁸⁰. Vuonna 2023 veroprosentin soveltamisesta johtuvan lisääntyneen verotulon määrä oli arviolta 19 miljoonaa euroa⁸¹. 12 a §:n osalta verosanktion taustalla on kunnalle suotava mahdollisuus vaikuttaa rakentamiseen, mitä perustellaan sillä, että kunta on uhrannut varoja kaavoitukseen ja kunnallistekniikkaan

⁷⁹ Ks. Määttä, 2018, s. 45

⁸⁰ Myrsky, 2011, s. 474

⁸¹ Valtiovarainministeriö, 2022b, s. 19

KIVL 12a §:n vaatimukset täyttävillä rakennuspaikoilla⁸². 12 b §:n osalta verosanktion taustalla on pääkaupunkiseudun tonttipula, ja KIVL 12 b §:n luoman verosanktion tarkoitus on lisätä kaavoitetun rakentamiskelpoisen maan tarjontaa⁸³.

Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin määräsi verovuonna 2023 178 eri kuntaa. Suomessa on vuonna 2023 309 kuntaa, mikä tarkoittaa, että 57,6 % kunnista määräsi verovuonna 2023 rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin. On kuitenkin otettava huomioon, että näistä 178 kunnasta 14 on KIVL 12 b §:n nojalla velvollinen määräämään korkeamman kiinteistöveroprosentin. 24 kiinteistöveroprosentin määränneistä kunnista määräsi korkeimman mahdollisen rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin, eli 6 %. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti ei siis ole veroprosentti, jota sovelletaan universaalisti kaikissa suomen kunnissa. Huomionarvoista on myös, että varsin pieni osuus kunnista, jotka soveltavat veroprosenttia, soveltavat sitä korkeimpana mahdollisena.⁸⁴

Tämän pohjalta voidaan tehdä johtopäätös, että varsin suuressa osassa suomen kunnista ei ole nähty tarpeelliseksi tehostaa verosanktion avulla rakennusmaan tarjontaa, tai lisätä kiinteistöveron tuottamaa verotuloa korkeamman veroprosentin avulla.

4.2 Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltuminen

KIVL 12 a § momentti 2 & 3 kohtineen määrittelevät käytännössä kahta aikaisemmissa luvuissa käsiteltyä veroprosenttia yksityiskohtaisemmin sen, milloin veroprosenttia voidaan soveltaa maapohjaan, ja mitä tällaisella maapohjalla tarkoitetaan. Tästä huolimatta myös rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltumiseen liittyy rajanvetokysymyksiä, joita oikeuskäytännössäkin on käsitelty. Kun rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti ei sovellu maapohjaan, sovelletaan siihen pääsääntöisesti KIVL 11 § nojalla yleistä veroprosenttia.

⁸² HE 100/1999 vp

⁸³ HE 145/2005 vp

⁸⁴ Verohallinto, 2023d

KIVL 12 a § 2 momentin 1 kohdan perusteella tonttia koskevan asemakaavan on tullut olla voimassa vähintään vuoden ajan ennen kalenterivuoden alkua. Kiinteistöverotuksessa verotus tapahtuu verovuoden 1. tammikuuta olleen tilanteen mukaan, jolloin vuoden vaihteeseen mennessä tapahtuneet muutokset tulisi huomioida verovuoden verotuksessa⁸⁵. Ilmeisesti KIVL 12 a § 2 momentin 1 kohdalla tarkoitetaan juuri kuluva kalenterivuotta, eli sitä vuotta jona verotusta suoritetaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asemakaavan voimaantulon ja rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamisen välillä tulee olla vähintään yksi täysi kalenterivuosi. Jos kaava tulisi voimaan vuonna 2023, voitaisiin rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia soveltaa aikaisintaan vuonna 2025.

KIVL 12 a § 1 momentin 2 kohta edellyttää, että asemakaavassa yli puolet rakennuspaikan pinta-alasta on kaavoitettu asuntotarkoitukseen. Sanamuoto tarkoittaa, että tasan 50 % pinta-alasta ei riitä, vaan kyseiseltä rakennuspaikalta nimenomaan 50 % tulee ylittyä. KIVL 12 a § momentti 4 määrittelee pykälän tarkoittavan rakennuspaikalla: ”1) asemakaavan mukaista kiinteistörekisteriin merkittyä tonttia tai muuta rakennuspaikkaa; 2) asemakaavan mukaista sitovan tai ohjeellisen tonttijaon mukaista rakennuspaikkaa; ja 3) asemakaavaan merkittyä korttelia, jolla ei ole sitovaa tai ohjeellista tonttijakoa.”

Myös maanmittauslaitoksen laatimassa ohjeessa tontin ja rakennuspaikan lunastamisesta rakennuspaikka määritellään seuraavasti:

” Rakennuspaikalla tarkoitetaan tässä tapauksessa maanpäällisen asemakaavan ja ranta- asemakaavan rakennuskorttelissa olevaa ohjeellisen tonttijaon tai tonttijakoa vailla olevaa kaavaan soveltuvaa ja rakennusjärjestyksen määräykset täyttävää tarkoituksenmukaista aluetta, josta voidaan muodostaa itsenäinen rakennuspaikka”⁸⁶.

⁸⁵ Ks. esim. Verohallinto, n.d.a.

⁸⁶ Maanmittauslaitos, n.d, s. 2

Rakennuspaikka voi siis olla rakentamiselle varattu alue suuremmasta kiinteistöstä, kokonainen kiinteistö (tontti) tai kortteli. Rakennuspaikka voi siis käytännössä olla vain tietty osuus kiinteistöstä, kiinteistö kokonaisuudessaan tai tonttien muodostama kokonaisuus eli kortteli. Sillä, onko tontti kiinteistörekisterissä tai onko korttelille laadittu tonttijakoa, ei ole merkitystä veroprosentin soveltamisen kannalta, ja rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia voidaan soveltaa asemaakaavaan merkittyyn rakennuspaikkaan, joka täyttää sen soveltamisen muut ehdot. KIVL 12 a § 1 momentin 2 kohdan osalta tämä tarkoittaa sitä, että rakennuspaikan käsittämästä osuudesta, kiinteistöstä tai korttelista, ollessaan tämä kooltaan esimerkiksi 2000 neliötä, tulisi tästä yli 1000 neliötä olla kaavoitettu asumistarkoitukseen, jotta kyseiseen rakennuspaikkaan voidaan soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia KIVL 12 a § 1 momentin kohdan 2 nojalla. Verohallinnon rakentamatonta rakennuspaikkaa käsittelevän ohjeen mukaan maa on asuntotarkoitukseen kaavoitettua, kun se on kaavamerkinnöin ja -määräyksin osoitettu asuntorakentamiseen, silloinkin kun aluetta voidaan käyttää osittain muuhun tarkoitukseen⁸⁷. Huomioitava on kuitenkin tässä edellä mainittu vaatimus siitä, että asuinkäyttöön kaavoitettu pinta-ala ylittää 50 % rakennuspaikan pinta-alasta.

Kiinteistöverolainsäädäntö ei säätele sitä, mitkä kaavamerkinnät tarkoittavat rakennuspaikan olevan osoitettu asuntotarkoitukseen. Ympäristöministeriön kaavamerkintöjä koskevassa julkaisussa on lueteltu erilaisia asemakaavamerkintöjä ja niiden tarkoituksia⁸⁸. Jotkin näistä kaavamerkinnöistä osoittavat alueen olevan varattu asuinkäyttöön. Näitä ovat ainakin asuinrakennusten, asuinkerrostalojen, asuinpientalojen, rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten, erillispientalojen sekä asuin-, liike- ja toimistorakennusten korttelialueiden asemakaavamerkinnät.

⁸⁷ Verohallinto, 2019a, 2

⁸⁸ ks. Ympäristöministeriö, 2000 s. 42-

Ympäristöministeriön asetuksen rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (12.3.2015/216) 4 § nojalla asemapiirroksista on käytävä ilmi mm. ”rakennuspaikan rajat mittoineen”, ”rakennuspaikalle rakennettavat, siellä olevat ja sieltä purettavat rakennukset ja rakennelmat sekä riittävän laajasti lähiympäristön rakennukset” sekä ”kaava-alueella kortteliä, tonttia ja olemassa olevia rakennuksia tai rakennelmia koskevat kaavamerkinnot määräyksineen”. Käytännössä rakentamattoman rakennuspaikan soveltumiskriteereitä koskevia tietoja käy siis pitkälti ilmi asemapiirroksista. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin taustalla oleva HE 100/1999 esittää, että kunnan soveltaessa korkeampaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia, tulisi kunnan samalla selvittää myös olemassa olevien kaavojen ajanmukaisuus. HE 100/1999 tuo esille, kuinka kunnassa saattaa olla vanhentuneita kaavoja, joita ei voida välttämättä soveltaa kaavan tarkoittamalla tavalla, jolloin ne tulisi asettaa rakennuskieltoon. Esityksessä myös todetaan, kuinka sijaintikunnalla on velvollisuus selvittää KIVL 12 a § mukaiset rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamisedellytykset. Siispä lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että kaavamerkinnot osalta veroprosenttia sovellettaessa tulisi harjoittaa kaava-aluekohtaista harkintaa, kun kyseessä on mahdollisesti vanhentunut kaavamerkintä. Rakennuskielto johtaisi KIVL 12 a § 2 momentin 6 kohdan nojalla siihen, että korkeampaa veroprosenttia ei voitaisi soveltaa rakennuspaikkaan. Rakennuskieltoa koskevaan kohtaan liittyen on kuitenkin otettava huomioon, että kohdan mainitsemat MRL 38 §, 53 § sekä 58 § perusteella asetetut rakennuskiellot ovat määräaikaista. Siispä jos rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamiselle ei asetu muita esteitä kuin rakennuskielto, tarkoittaa tämä sitä, että rakennuskielto muodostaa ns. lykkäävän tekijän rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamiselle, ellei muita esteitä ilmene myöhemmin. Rakennuspaikkaan voidaan siis mahdollisesti soveltaa korkeampaa veroprosenttia rakennuskiellon päättymisen jälkeen.

Mitä KIVL 12a § 2 momentin 3. kohtaan tulee, Määttä esittää sen aiheuttavan ainakin kahdenlaisia rajanvetokysymyksiä: Milloin asuinrakennuksen rakentamisen voidaan nähdä aloitetun, sekä milloin rakennuspaikalla itseasiassa voidaan nähdä olevan

asuinkäytössä olevan rakennuksen⁸⁹. Kolmas keskeinen kysymys rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltumisessa, kuten tässä luvussa tulee myöhemmin käymään ilmi, on se, että voidaanko voimassa olevan asemakaavan nähdä olevan osoitus siitä, että rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia sovellettaisiin. Oikeuskäytännössä kaavamerkinnän ei ole nimittäin aina nähty olevan olosuhteet huomioon ottaen riittävä osoitus siitä, että rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia olisi voitu soveltaa⁹⁰.

Mitä KIVL 12a § 2 momentin 3 kohdan sanamuoto ”rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta” tarkoittaa, että pelkästään se, että rakennuspaikalla on asuinrakennus, ei estä veroprosentin soveltamista, vaan että kyseisen rakennuksen tulisi itseasiassa olla myös asuinkäytössä. Toisin sanoen muussa kuin asuinkäytössä oleva rakennus ei estä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamista. Tähän otetaan kantaa myös KIVL 12 a § taustalla olevassa hallituksen esityksessä 100/1999, jossa todetaan, että kohdan tarkoitus on, että veroprosenttia ei voida määrätä sellaisille rakennuspaikoille, joissa on käytössä oleva asuinrakennus mm. siitä syystä, että rakennuspaikalla jo sijaitsevan rakennuksen omistaja ei joutuisi luopumaan asunnostaan korkeamman veroprosentin vuoksi⁹¹. KIVL 12a § 2 momentin 3. kohta suhteessa kohtaan 2. voidaan tulkita siten, että mikäli rakennuspaikalla on muu rakennus kuin asuinkäytössä oleva asuinrakennus, mutta rakennuspaikasta on kaavoitettu yli puolet asuinkäyttöön, rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti voisi rakennuspaikalla sijaitsevasta muusta rakennuksesta huolimatta tulla sovellettavaksi. Tähän liittyen tarjoaa selvennystä oikeuskäytännöstä ratkaisu KHO 14.7.2010 T 1727. Tapauksessa verovelvollisen rakennuspaikalla sijaitseva asuinrakennus, jota tosiasiallisesti käytettiin vapaa-ajan asuntona. Kysymys tapauksessa oli siitä, voitiinko KIVL 12 a § 2 momentin 3 kohdan katsoa tarkoittavan ainoastaan vakituisia asuinrakennuksia, ja voitaisiinko siten kyseiseen rakennuspaikkaan soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia.

⁸⁹ Määttä, 2018, s. 46

⁹⁰ ks. KHO 2022:80, jota käsitellään myös myöhemmässä vaiheessa alaluvussa 4.2.

⁹¹ HE 100/1999 vp

Tapauksessa lakia tulkittiin siten, että KiVL 12 a § 2 momentin 3 kohdan katsottiin tarkoittavan mitä tahansa asumista, eli siis myös KiVL 13 § tarkoittamaa muuta kuin vakituista asumista, kuten vapaa-ajan asumista. Ratkaisu kuitenkin kuvauksensa pohjalta vahvistaa käsitystä siitä, että mikäli kyseessä olisi ollut jossain muussa käytössä oleva rakennus, olisi rakennuspaikkaan voitu soveltaa korkeampaa veroprosenttia. Ilmeisimmin asuinrakennukseenkin voitaisiin soveltaa sitä, kunhan kyseinen asuinrakennus on jossain muussa käytössä kuin asuinkäytössä. Tapauksessa ratkaiseviin seikkoihin lukeutuivat, että rakennus oli vapaa-ajan asuinkäytössä, sekä KiVL 12 a § 2 momentin 3 kohdan sanamuodon tulkinta siten, että sen voitiin nähdä kattavan kaikki asumisen muodot. Sillä, että kyseessä oli alun perin asuinrakennus, ei ollut ratkaisun kannalta ilmeisimmin painavaa merkitystä. Myös Verohallinnon rakentamatonta rakennuspaikkaa käsittelevässä ohjeessa esitetään, että mikäli asuinrakennus on muutoin kuin tilapäisesti poissa käytöstä, tai kokonaan muussa käytössä kuin asuinkäytössä, voidaan korkeampaa veroprosenttia soveltaa⁹². Tulkinnanvaraiseksi kuitenkin tähän liittyen jää se, milloin rakennus on itseasiassa muuten kuin tilapäisesti poissa asuinkäytöstä. Tilapäiseksihän voidaan mieltää esimerkiksi se, että mikäli rakennus on poissa asuinkäytöstä, mutta sitä aiotaan tulevaisuudessa käyttökatkon pituudesta huolimatta käyttää, on katko asuinkäytössä vain tilapäinen. Käyttökatkon tilapäisyyttä on siis käsittääkseni mahdotonta yksiselitteisesti määritellä, ellei siihen oteta suoraan kantaa lainsäädännöllisesti. Asiaan liittyen ei ole olemassa myöskään selventävää oikeuskäytäntöä, eikä muuallakaan lainsäädännössä oteta kantaa siihen, milloin rakennus on poistunut muutoin kuin tilapäisesti käytöstä. Ainakin silloin, kun rakennus on täysin käyttökelvoton tai purkukuntoinen, eikä sen korjaamisen voida nähdä olevan missään määrin kannattavaa, voidaan todennäköisesti katsoa rakennuksen olevan lopullisesti poistunut asuinkäytöstä. Arvostamislain 30 § 3 momentin mukaan käytössä olevan asuinrakennuksen verotusarvo voi olla vähimmillään 30 % rakennuksen jälleenhankinta-arvosta. Mikäli rakennus ei siis ole käytössä, kiinteistöverotuksessa verotusarvo voi mennä tätäkin alemmaksi. Jos asuinrakennuksella on siis tätä alhaisempi arvo, ei se voi olla käytössä. Tällainen rakennus katsotaan Verohallinnon

⁹² Verohallinto, 2019a, 2

arvostamisohjeen perusteella poistuneen lopullisesti käytöstä⁹³. Samaisessa ohjeen kohdassa käytössä olevaksi todetaan katsottavan myös sellainen rakennus, joka on tilapäisesti poissa käytöstä. Ohjetta voitaisiin tulkita kyseisen kohdan perusteella siten, että jotta rakennuksen voidaan katsoa olevan muutoin kuin tilapäisesti poissa käytöstä, tulee sen käytännössä olla käyttökelvoton tai purkukuntoinen. Tämä tarkoittaisi KiVL 12 a §:n soveltumisen kannalta sitä, että rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia voitaisiin soveltaa maapohjaan kiinteistöllä sijaitsevasta asuinrakennuksesta huolimatta ainoastaan silloin, kun kyseinen rakennus katsotaan käyttökeltottomaksi tai purkukuntoiseksi. On kuitenkin todettava, että kyseinen tulkinta pohjautuu täysin Verohallinnon antamiin syventäviin verolain soveltamisohjeisiin. Asiasta ei ole verrannollista velvoittavampien oikeuslähteiden mukaista tulkintaa, joten oikeustila asian suhteen jää osittain epäselväksi. Asiassa voidaan tehdä kuitenkin selkeä rajanveto ainakin siinä, että rakennuspaikkaan ei voida soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia silloin, kun kyseisellä rakennuspaikalla on jonkin henkilön ilmoittama Kotikuntalain 7a §:n mukainen vakituiseksi asuinpaikka rakennuspaikalla sijaitsevassa rakennuksessa, ja joka on kotikuntalain 9 §:n mukaisesti merkattu väestötietojärjestelmään jonkin henkilön vakituiseksi asuinpaikaksi, tai jos kyseinen rakennus katsotaan tuloverotuksessa jonkin henkilön vakituiseksi asunnoksi⁹⁴.

Edellä kuvattu kysymys käyttökaton tilapäisyydestä on verovelvollisen sekä mahdollisesti myös veronsaajan näkökulmasta varsin merkittävä kysymys. Rakentamattoman rakennuspaikan korkeamman veroprosentin soveltamisella voi olla varsin huomattavaa taloudellista vaikutusta kiinteistöverotuksen kontekstissa, sillä veroprosentti voi korkeimmillaan olla jopa 6,00 %, mikä on huomattavasti enemmän kuin korkein mahdollinen yleinen veroprosentti (joka on verovuonna 2023 2,00 %). Tällä hetkellä rajanvedon tilapäisen asuinkäytön lakkaamisen sekä muun kuin tilapäisen asuinkäytön lakkaamisen voidaan olettaa siis tapahtuvan tapauskohtaisen arvioinnin pohjalta. Tämän takia etenkin verovelvollisen näkökulmasta kyseessä voi olla puute

⁹³ Verohallinto, 2023c

⁹⁴ Ks. Verohallinto, 2023b 5.3.2. Vakituinen asuminen

verotuksen ennakoitavuudessa, sillä verovelvollisen ei ole aikaisempien oikeuslähteiden pohjalta mahdollista tehdä selkeää tulkintaa siitä, milloin rakennuksen katsotaan poistuneen muutoin kuin tilapäisesti asuinkäytöstä. Tällä saattaa olla erityistä merkitystä esimerkiksi tilanteissa, joissa rakennus on pitkäaikaisesti poissa käytöstä, kun rakennusta on määrä vuokrata, mutta vuokralaista ei syystä tai toisesta löydetä, tai tilanteessa, jossa rakennukseen suoritetaan pitkäaikaista kunnostusta, ja rakennus on sen ajan poissa asuinkäytöstä. Veropoliittisia näkökulmia asiaa koskien käsitellään kattavammin tutkielman luvussa 5.4.

Mitä KIVL 12 a § 2 momentin 3 kohdan tarkoittamaan maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:n mukaiseen asuinrakennuksen rakentamisen aloittamiseen tulee, Kyseisen MRL pykälän mukaan rakennustyö on aloitettu, kun ryhdytään " rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen". Ei siis riitä, että rakentaminen ilmoitetaan aloitetuksi, vaan rakentaminen täytyy tosiasiasa olla aloitettu⁹⁵. Verohallinnon rakentamatonta rakennuspaikkaa koskeva ohje tarkentaa tätä siten, että jotta rakentaminen katsotaan aloitetuksi kiinteistöverotuksen verovuonna, tulee sen olla aloitettu edellisen kalenterivuoden loppuun mennessä⁹⁶. Tämä johtuu siitä, että kiinteistövero suoritetaan kalenterivuoden alun tilanteen mukaan.

KIVL 12 a § 2 momentin kohdat 4 sekä 5 edellyttävät, että rakennuspaikalla on tietyt kunnallisteknilliset valmiudet tai pääsytien osalta mahdollisuus sellaisen järjestämiseen. KiVL 12 a § 2 momentin 4 kohdan asettama vaatimus käyttökelpoisesta pääsytiestä tai mahdollisuudesta sellaiseen tarkoittaa samaa, kuin rakennusluvan edellyttämä kulkuyhteys MRL 135 § nojalla. KiVL 12 a § 2 momentin 5 kohta edellyttää, että rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin VHL 10 § tarkoittamalla tavalla. Tällöin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella oleva kiinteistö tulee liittää

⁹⁵ Ks. KHO 2019:78. Tapauksessa Tuulivoimalan rakentaminen ilmoitettiin aloitetuksi, mutta työskentelyä ei tosiasiasa ollut aloitettu MRL 149 c §:n tarkoittamalla tavalla.

⁹⁶ Verohallinto, 2019a, 2

vesijohtoon sekä viemäriin, minkä lisäksi vesihuoltolaitoksen tulee määrätä tätä varten kiinteistölle liittymiskohdat, jotka ovat kiinteistön välittömässä läheisyydessä.⁹⁷

Se, että rakennuspaikka vaikuttaa lähtökohtaisesti kaavamerkinnän pohjalta täyttävän kaikki KIVL 12 a § asettamat vaatimukset, ei kuitenkaan aina oikeuskäytännössä ole tarkoittanut sitä, että rakennuspaikkaan olisi sovellettu rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia. Tapauksessa KHO 2022:80 Verovelvollisen omistaman kolmen asuinkäyttöön kaavoitetun rakennuspaikan sekä niitä varten kaavoitetun pääsytien alueella sijaitseva muinaisjäänös, joka oli rauhoitettu muinaismuistolain (295/1963) nojalla. Vaikka kaavassa rakennuspaikat olivat kaavoitettu asuinrakennuspaikoiksi ja niille oli kaavoitettu pääsytie, KHO katsoi, että rakennuspaikkoihin ei voitu soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia. Muinaisjäänöksen sijainnin vuoksi tapauksessa KHO katsoi, että KIVL 12 a § asettamien edellytysten täyttymistä ei ollut selvitetty ja esitetty rakennuspaikkojen sijaintikunnan toimesta. Kaavaa tehdessä arkeologiset kaivaukset olivat yhä olleet kesken, eli ilmeisesti muinaisjäänöksen laajuudesta ei vielä tällöin tiedetty. Viitaten KIVL 20 a §:n sekä HE 100/1999 vp KHO toteaa, että kunta on velvollinen selvittämään rakentamattoman rakennuspaikan soveltamisedellytysten olemassaolon. Kaava oli siis tapauksessa ilmeisimmin vanhentunut edellä mainitun Hallituksen esityksen tarkoittamalla tavalla, ja lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti se olisi tullut todennäköisesti asettaa rakennuskieltoon. Kyseinen tapaus on hyvä esimerkki kunnan selvittämisvelvollisuudesta KIVL 12 a §:n vaatimusten täyttymiseksi, minkä lisäksi se osoittaa, että pykälää sovellettaessa saattaa tulla huomioitavaksi myös kiinteistöverolain ulkopuolisen lainsäädännön muodostamia rajoitteita, kuten tämän tapauksen osoittama asuinrakentamisen sekä muinaisjäänöksen suojelun välinen ristiriita. Tapaus on myös esimerkki KIVL 20 a § luomasta kunnan tiedonantovelvollisuudesta, joka edellyttää, että kunta selvittää KIVL 12 a tai 12 b §:n tarkoittamat rakentamattomat rakennuspaikat.

⁹⁷ Verohallinto, 2019a, 2

KIVL 12 a § momentin 2 kohta 7 edellyttää, että rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa. Pykälän momentti 3 määrittelee, mitä tällä tarkoitetaan. Rakennuspaikan katsotaan olevan saman omistajan omistuksessa, kun puoliset yhdessä omistavat rakennuspaikan, tai rakennuspaikka on muutoin määräosaisessa yhteisomistuksessa. Rakennuspaikan katsotaan olevan saman omistajan omistuksessa, kun osa siitä on verovelvollisen pääasiallisesti omistaman yhtiön tai yhteisön omistuksessa tai samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden omistuksessa. Rakennuspaikka on myös saman omistajan omistuksessa silloin kun se on kuolinpesän omistuksessa⁹⁸. Samassa omistuksessa rakennuspaikka on tietenkin myös silloin, kun sen omistaa yksi verovelvollinen. Toisin sanoen samassa omistuksessa rakennuspaikka ei ole, kun kaksi tai useampi verovelvollista omistavat rakennuspaikan yhdessä, paitsi momentin 3 kuvaamissa edellä mainituissa tilanteissa. Kun rakennuspaikka on eri omistajien osaomistuksessa, ei rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia sovelleta⁹⁹. Käytännössä siis mikäli rakennuspaikka on ollut saman omistajan omistuksessa ja on muutoin täyttänyt kaikki KIVL 12 a §:n asettamat edellytykset rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltamiseksi esimerkiksi kalenterivuoden päättyessä 2019, ja siihen on täten sovellettu verovuonna 2020 korkeampaa veroprosenttia, mikäli verovelvollinen luovuttaa kalenterivuoden 2020 aikana rakennuspaikasta osuuden muulle taholle muutoin, kuin että tämä muodostaa KIVL 12 a § momentin 3 kuvaaman tilanteen, ei rakennuspaikkaan voitaisikaan enää verovuonna 2021 soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia, vaikka kyseinen rakennuspaikka täyttäisi yhä muut KIVL 12 a § asettamat vaatimukset kalenterivuoden 2020 päättyessä.

⁹⁸ Verohallinto, 2019a, 2

⁹⁹ HE 100/1999

5 Asumisen kiinteistöverotuksen veropolitiikka

5.1 Veropoliittinen teoria

Wikström määrittelee veropolitiikan olevan finanssipolitiikkaa, jossa kysymys on julkisen sektorin tulojen ja menojen sääntelemisestä ja ohjaamisesta¹⁰⁰. Veropoliittisen tutkimuksen voidaan nähdä olevan ratkaisuhakuista, eli sen tavoitteena on löytää paras mahdollinen ratkaisu suhteessa verotukselle asetettuihin tavoitteisiin¹⁰¹. Veropolitiikan pohjimmainen tavoite on siis löytää paras mahdollinen tapa tehdä verotusta suhteessa verotukselle asetettuihin tavoitteisiin. Veropolitiikassa keskeistä on myös kysymys siitä, millainen on hyvä verojärjestelmä. Myrsky esittää, että hyvältä verojärjestelmältä vaaditaan perinteisesti tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta, yksinkertaisuutta sekä hallinnollista toimivuutta¹⁰². Niskakangas painottaa myös verotuksen neutraaliutta sekä oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, sekä tuo esille, kuinka verotuksessa keskeinen kysymys on valita verotuksen neutraaliuden sekä ohjaavuuden väliltä¹⁰³. Myrsky nostaa esille neutraaliuden piirteenä, jonka merkitys verotuksessa on korostunut entisestään, mutta toisaalta hän myös toteaa, kuinka verotuksella voi olla tavoitteena ohjata verovelvollisten toimintaa, ja tämä joudutaan tekemään verotuksen neutraaliuden kustannuksella¹⁰⁴. Käytännössä verotus ei siis voi olla neutraalia, mikäli se ohjailee verovelvollisten käyttäytymistä, eli vaikuttaa verovelvollisten tekemiin valintoihin markkinoilla.

Usein verotuksen ensisijainen tavoite verovelvollisten käyttäytymisen ohjaamisen sijasta on rahoittaa julkisen sektorin toimintaa, josta puhutaan fiskaalisena tavoitteena¹⁰⁵. Tällöin verotuksen tavoitteena on siis kattaa julkisen sektorin menot. Mitä suurempi fiskaalinen tavoite, sitä suuremmaksi verotuksen aste tulee asettaa. On kuitenkin

¹⁰⁰ Wikström ja muut, 2015, s. 25

¹⁰¹ Lyly, 2022, s. 1376

¹⁰² Myrsky, 2013a s. 77

¹⁰³ Niskakangas, 2011 s. 52–62

¹⁰⁴ Myrsky, 2013a, s. 99

¹⁰⁵ Niskakangas, 2011, s. 24

huomioitava, että kun verotuksen astetta kasvatetaan, tarkoittaa tämä sitä, että verosta tulee entistä ohjaavampi. Tämä johtuu siitä, että korkeampi veroaste on alttiimpi vaikuttamaan verovelvollisten markkinoilla tekemiin päätöksiin verrattuna matalampaan verotukseen¹⁰⁶. Korkeampi verotus tarkoittaa siis enemmän vääristymiä ja täten enemmän verovelvollisten toimintaa ohjaavaa verotusta. Tästä syystä verotuksessa usein nähdään tarkoituksenmukaisena saavuttaa laaja veropohja, samanaikaisesti pitäen verokannat eli veroprosentit alhaisina¹⁰⁷. Laaja veropohja tarkoittaa sitä, että veron kohteen osalta poikkeukset ovat harvinaisia, eli verovapaita verotuksen kohteita ei ole liikaa. Tämän kanssa linjassa oli suunniteltu kiinteistöverolain arvostamisuudistus, joka kuitenkin ainakin toistaiseksi on jäänyt toteuttamatta. Uudistuksen tarkoituksena oli muuttaa kiinteistöverotuksen arvostamisjärjestelmää siten, että verotusarvot vastaisivat paremmin alueen hintatasoa, mikä olisi tarkoittanut keskimäärin verotusarvojen nousua, mikä edelleen olisi johtanut laajempaan veropohjaan, kun kiinteistöjen verotusarvon muodostama veropohja olisi kokonaisuudessaan kasvanut¹⁰⁸. Tämä olisi vastaavasti mahdollistanut veroprosenttien laskemisen nykyistä vastaavan kokonaisverotulon saavuttamiseksi.

Veropolitiikan keskeisiä periaatteita ovat etuperiaate sekä veronmaksukykyisuuden periaate. Etuperiaatteen mukaan verotuksen tulisi perustua yksilön maksamista veroista yhteiskunnalta vastineeksi saamaansa hyötyyn. Suomen nykyisessä verotuksessa etuperiaate näkyy kuitenkin melko vähäisesti. Veronmaksukykyisyyden periaate näkyy Suomen verotuksessa selkeämmin, esimerkiksi progressiivisessa tuloverotuksessa, jossa korkeampaa tuloa verotetaan korkeamman verokannan mukaan. Veronmaksukykyisyyttä pidetään keskeisenä verotuksen periaatteena, ja sen lähtökohta on se, että verotuksen tulisi ottaa huomioon verovelvollisen kyky suoriutua hänelle määrättyjen verojen maksamisesta.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Ks. Myrsky, 2013b, s. 134–138

¹⁰⁷ Ks. Myrsky, 2011a, s. 471

¹⁰⁸ Valtiovarainministeriö, 2022a

¹⁰⁹ Myrsky, 2013a, s. 117–123

Myrsky esittää, että oikeudenmukaisuutta ei voida mitata objektiivisesti, vaikkakin oikeudenmukaisuuden selkeänä lähtökohtana usein pidetään sitä, että samankaltaisia tapauksia kohdellaan toisiaan vastaavasti, kun taas erilaisia tapauksia kohdellaan eri tavoin¹¹⁰. Tämä kuitenkin muodostaa Myrskynkin tiedostaman kysymyksen siitä, että milloin tapauksien voidaan nähdä olevan samanlaisia ja milloin erilaisia. Veropoliittisessa tutkimuksessa oikeudenmukaisuus usein jaetaan horisontaaliseen sekä vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Niskakangas tiivistää nämä käsitteet seuraavasti: Horisontaalinen oikeudenmukaisuus verotuksessa tarkoittaa sitä, että samassa taloudellisessa asemassa olevia tulee verottaa samankaltaisesti, kun taas vertikaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa sitä, että tulojen kasvaessa verojen tulisi kasvaa samassa suhteessa¹¹¹. Saman veronmaksukyvyyn omaaville verovelvollisille tulisi muodostua siis sama verotusrasite. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa käytännössä samassa taloudellisessa asemassa olevien verovelvollisten keskinäistä yhdenvertaisuutta. Horisontaalista oikeudenmukaisuutta toteutetaan mm. verovähennysten avulla¹¹². Vertikaalinen oikeudenmukaisuus sen sijaan johtaa siihen, että eri tilanteessa olevien verovelvollisten tilanne tulisi huomioida, minkä seurauksena heidän verotuskohtelunsa on erilaista. Yhteys veronmaksukykyisyyden periaatteen, vertikaalisen sekä horisontaalisen oikeudenmukaisuuden välillä on ilmeinen. Myrskyn esittämän mukaan veronmaksukykyisyyden huomioiminen johtaa verotukseen, jossa veronmaksukykyisyyden periaatteilla on merkitystä¹¹³. Myrsky kuitenkin on esittänyt, että veronmaksukykyisyyden periaatteen noudattamisen osalta haasteeksi nousee etenkin se, että veronmaksukykyisyyttä ei voida luotettavasti mitata, jolloin veronmaksukykyisyyden periaate kiteytyy lähinnä abstraktiksi käsitteeksi¹¹⁴. Kiinteistöverotuksessa veronmaksukykyisyyden periaatetta usein nostetaan esille siksi, että kiinteistövero perustuu kiinteistön ominaisuuksiin, eikä se ole lähtökohtaisesti verovelvollissidonnaista. Arvostaminen tapahtuu maapohjien sekä

¹¹⁰ Myrsky, 2013b, s. 136

¹¹¹ Niskakangas, 2011, s. 62

¹¹² Myrsky 2009, s. 784

¹¹³ Myrsky, 2013a s. 122

¹¹⁴ Myrsky, 2009, s. 747

rakennusten osalta ominaisuuksien perusteella, ja sovellettaviin verokantoihin ei vaikuta verovelvollisen asema tai tämän tulot¹¹⁵. Asumisen kiinteistöverotukseen kuitenkin sisältyy tiettyjä vähennyksiä sekä korotuksia verotukien ja sanktioiden muodossa, joita käsitellään tarkemmin alaluvussa 5.5. Nämäkään vähennykset tai sanktiot eivät ole sinänsä verovelvollissidonnaisia, vaan ne perustuvat kiinteistön ja sen rakennusten hyödyntämismuotoihin. Tästä tosin poikkeuksen muodostaa yleishyödyllisten yhteisöjen kiinteistöveroprosentti, joka voidaan KiVL 13 a § nojalla määrätä TVL 22 § tarkoittaman yleishyödyllisen yhteisön omistaman rakennukselle ja sen maapohjalle, jos rakennus on pääasiallisesti yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä.

Niskakankaan esittämän mukaan verotuksen tulisi olla oikeusvarmaa, ja verovelvollisen näkökulmasta verotusratkaisun sisällön tulisi olla ennakoitavissa. Suomalaisessa lainsäädännössä ja täten myös verotuksessa korostuu ennakkotapauksien merkitys. Niskakankaan mukaan oikeuskäytännöllä täytetään ns. aukkoja, joita verolainsäädäntöön jää. Nämä aukot ovat kysymyksiä, joissa verolainsäädännön sanamuodosta ei suoraan voida johtaa selkeää ratkaisua. Verolainsäädäntö ei ole joka kohdassa yksityiskohtaista, vaan ratkaisuja rajanvetokysymyksiin tarvitaan oikeuskäytännöstä. Liika oikeuskäytäntöön nojaaminen voi johtaa kuitenkin oikeuden ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden heikkenemiseen. Tähän ja mm. verotukselta vaadittuun tehokkuuteen liittyen, verotuksen tulisi olla myös selkeää, yksinkertaista ja johdonmukaista. Siinä tulisi siis välttää monimutkaisuuksia, kuten mm. vaikeasti hankittavia selvityksiä.¹¹⁶

Ennakoitavuutta arvioitaessa ei kuitenkaan välttämättä tarkoiteta ainoastaan verotuksellisen lopputuloksen ennakoitavuutta. Lyly esittää, että verotuksen tulisi olla ennakoitavaa myös siten, että verotuksen voidaan odottaa pysyvän kohtuullisesti samankaltaisena myös tulevaisuudessa, minkä lisäksi verotuksen tulisi olla myös

¹¹⁵ Poissulkien Yleishyödyllisten yhteisöjen kiinteistöveroprosentin, joka ei asumisen kiinteistöverotuksen kontekstissa tulekaan kysymykseen.

¹¹⁶ Niskakangas, 2011, s. 59–62

veronsaajan näkökulmasta ennakoitavissa sillä tavoin, että veronsaaja kykenee ennalta arvioimaan verotulon määrän¹¹⁷.

Veropoliittisen tutkimuksen keinona voidaan suorittaa myös oikeusvertailua, joka voi käsittää kansainvälistä vertailua tai lainsäädännön historian kuvaamista. Lainsäädännön historian kuvaamisen kautta voidaan tuoda esille syitä lainsäädännön muutoksille, myös laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Sen kautta voidaan pyrkiä siis ymmärtämään sitä, miksi laki on nykyhetkessä sen muotoinen, kuin se on. Kansainvälinen oikeusvertailu käsittää sen tarkastelemisen ja keskinäisen vertaamisen, minkälaisiin lopputulemiin on päästy eri yhteiskunnissa erilaisilla verotuksen muodoilla. Kansainvälisen oikeusvertailun kautta voidaan yksinkertaisesti kuvata vallitsevaa oikeustilaa (deskriptiivinen tutkimus) eri yhteiskunnissa, tai sitten pyrkiä tunnistamaan lainsäädännön kehittämistarpeita (normatiivinen tutkimus) vertaamalla muiden yhteiskuntien verolainsäädäntöä ja sen lopputuloksia keskenään. Kansainvälisen oikeusvertailun edellytyksenä on kansainvälisellä tasolla tapahtuva lainopillisen tutkimuksen tekeminen. On siis selvitettävä kansainvälisellä tasolla vallitsevaa oikeudentilaa ja systematiikkaa, jotta verolainsäädäntöä voidaan ylipäätään tarkastella suhteessa vertauskohteeseen osana veropoliittista tutkimusta.¹¹⁸

Husa on esittänyt, että oikeusvertailu voidaan jakaa ns. makro- ja mikrovertailuun, joista jälkimmäisessä vertailun kohteena on yksittäiset oikeussäännöt, tai instituutiot¹¹⁹. Mikrovertailun kohteena olevat säännökset ovat konkreettisia ratkaisuja oikeudellisiin ongelmiin, kun taas makrovertailussa vertailu on oikeusjärjestysten tai oikeusryhmien välistä, oikeussääntöjen tai konkreettisten ongelmien sijasta¹²⁰.

¹¹⁷ Lyly, 2021, s. 58

¹¹⁸ Lyly, 2022, s. 1380–1382

¹¹⁹ Husa, 2013 s. 126

¹²⁰ Husa, 2013 s. 127

5.2 Asumisen kiinteistöverotuksen tavoitteet

Kiinteistöverotuksessa veronsaaja on KIVL 1 § pykälän nojalla kiinteistön sijaintikunta. Kiinteistöverotuksessa julkisen toiminnan rahoittamisen tavoite kohdistuu siis kuntien toiminnan rahoittamiseen. Viherkentän esittämän mukaan kiinteistöveroä pidetään tutkimuskirjallisuudessa yleisesti hyvänä ja vakaana paikallisverotulojen hankkimisen muotona, minkä lisäksi kiinteistövero on kokonaistaloudellisesti suotuinen vero-objekti esimerkiksi työtuloon verrattuna¹²¹. Kiinteistöverotuksen fiskaalinen tavoite on siis kunnille, ja kiinteistöveroä usein pidetään tarkoituksenmukaisena verona tämän tavoitteen täyttämässä. Huomioitavaa kuitenkin on, että kiinteistöverotuksen kunnille vuosittain kerryttämä verotulo on suhteellisen pieni summaltaan verrattuna tuloverotuksen kunnallisveron osuuteen. Esimerkiksi vuonna 2021 kiinteistöveroä maksuunpantiin kokonaisuudessaan kaikissa kunnissa hieman alle 2 miljardia euroa, kun taas tuloveron kunnallisveron osuutta hieman alle 21 miljardia euroa¹²². Toki voidaan argumentoida, että kiinteistöveron merkitys saattaa korostua esimerkiksi pienissä matkailupainotteisissa kunnissa, joissa vapaa-ajan asuntojen lukumäärä on suhteellisen suuri verrattuna muihin rakennuksiin. Keinonen toteaaakin kiinteistöverotuksen olevan huomattava tulolähde erityisesti niille maaseudun kunnille, jotka ovat loma-asuntovaltaisia¹²³.

Kuten mainittua, verotuksen tavoitteena voi olla myös verovelvollisten käyttäytymisen ohjaaminen, joka tapahtuu tyypillisesti verotukien ja verosanktioiden kautta¹²⁴. Ohjailun tarkoituksena voi olla kannustaa verovelvollista tietynlaiseen toimintaan, johon kohdistuva verotus on yleiseen tasoon verrattuna alhaisempaa. Sama pätee kuitenkin myös toiseen suuntaan, eli verovelvollista saatetaan kannustaa välttämään tietynlaista toimintaa siihen kohdistuvalla korkeammalla verotuksella. Kiinteistöverotuksessa hyvä esimerkki ohjaavasta verotuksesta löytyy KIVL 12 a sekä b pykälistä, joiden tarkoitus on

¹²¹ Viherkenttä, 2021, s. 563–564

¹²² Ks. Veronsaajien palvelut, n.d.

¹²³ Keinonen, 2011, s. 397

¹²⁴ Niskakangas, 2011, s. 53

ohjata verovelvollisten toimintaa asettamalla verosanktion rakennuskelpoiselle rakentamattomalle rakennusmaalle. Tarkoitus on siis ohjata verovelvollisia hyödyntämään tehokkaammin kaavoitettua rakennusmaata ankaramman verotuksen uhalla. Toisaalta KIVL 12 § mukaisen vakituisten asuinrakennusten veroprosentin voidaan nähdä ohjaavan verotuen kautta verovelvollisia suosimaan vakituisten asuinrakennusten omistamista. Tässä on kuitenkin huomioitava, että asuinpaikka voidaan nähdä perustarpeena, johon verotuksella ei voida huomattavasti vaikuttaa. Toisaalta kiinteistöverolain systematiikalla voi olla vaikutusta esimerkiksi sijoituspäätöksiin, tai yritysten sijoittautumispäätöksiin, minkä Määttä esittää olevan ainakin teoriassa mahdollista¹²⁵. Kiinteistöverotuksen kannalta vakituisen asunnon omistaminen on verokannaltaan edullisempaa kuin esimerkiksi liiketilan omistaminen, millä saattaa olla Määttän esittämän mukaisesti teoriassa merkitystä muun muassa sijoituskohteen valinnassa.

5.3 Asumisen kiinteistöverotus suhteessa veropoliittisiin periaatteisiin

Kuten mainittua, tehokkaassa ja oikeudenmukaisessa verotuksessa pyritään usein saavuttamaan mahdollisimman laaja veropohja ja alhaiset verokannat. Laaja veropohja tarkoittaa sitä, että veron kohteena olevasta objektista tehdään vain niukasti poikkeuksia. Asumisen kiinteistöverotuksen kontekstissa laajan veropohjan voidaan nähdä lainsäädännön edellyttämä toteutuvan. KIVL 12 § sekä KIVL 13 § muodostama systematiikka tarkoittaa, että pääsääntöisesti kaikki asuinkäytössä olevat tai siihen tarkoitetut rakennukset kuuluvat verotuksen piiriin. Silloinkin kun rakennukset ovat jossain muussa käytössä, sovelletaan niihin jotain muuta veroprosenttia. Ainoiden asuinrakennuksiin liittyvien täyteen verovapauteen johtavien seikkojen joukossa on se, että tällä hetkellä alle 5 m² suuruiset toisen rakennuksen pihapiiriin kuuluvat talousrakennukset eivät käytännössä lankea kiinteistöverotuksen piiriin, sillä niiden ilmoittamista kiinteistöverotukseen ei vaadita. Myös arvottomat asuinrakennukset

¹²⁵ Määttä, 2007 s. 41

käytännössä jäävät veropohjan ulkopuolelle¹²⁶. Kolmas mahdollisuus verottomuudelle tosin on silloin, kun sijaintikunta on verovelvollinen kiinteistöstä ja sillä sijaitsevista rakennuksista. Tällöin veroa ei ole suoritettava lainkaan kiinteistöstä KIVL 3 § momentin 3 nojalla. Myös asuinrakennusten maapohja tulee tätä poikkeusta lukuun ottamatta pääsääntöisesti aina verotettavaksi. Kuten luku 4 osoittaa, mikäli rakennusta ei ole vielä rakennettu, tiettyjen ehtojen täytyessä maapohjaan voidaan soveltaa KIVL 12 a §:n nojalla tai tietyissä kunnissa joudutaan soveltamaan KIVL 12 b §:n nojalla rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia. Muutoin maapohjaan sovelletaan yleistä veroprosenttia. Käytännössä asuinrakennuksen maapohja tulee kuitenkin aina verotettavaksi toisen näistä mukaan, sillä asuinrakennusten rakennuspaikkojen osalta ei muodostu poikkeuksia veropohjaan KIVL 3 § nojalla, joka muutoin määrää kiinteistöjä verosta kokonaan tai osittain vapaiksi verosta. Näitä ovat mm. maa- ja metsätalousmaa sekä vesialueet. Kiinteistöverotuksen kontekstissa kokonaisuudessaan laajin veropohja muodostuu vakituisista asuinrakennuksista¹²⁷. Myös maapohjien osalta vuonna 2020 noin 66 % veropohjasta muodostui vakituisessa tai vapaa-ajan asuinkäytössä olevista tonteista, minkä lisäksi rakentamattomista tonteista muodostui 8,8 %¹²⁸. Asuinkäytön voidaan siis todeta muodostavan laajimman veropohjan kiinteistöverotuksessa sekä rakennusten, että myös maapohjien osalta. Veropohja etenkin maapohjien osalta on pysyvä, kun taas rakennusten muodostama veropohja on alttiimpi muutoksille¹²⁹. Kaikkien rakennusten osalta veropohja on kokonaissummaltaan kasvanut tasaisesti vuodesta 2015 vuoteen 2023, kun taas maapohjien osalta se on kasvanut vähäisesti, pysyen kuitenkin samantasoisissa lukemissa¹³⁰. Kokonaisverotulosta rakennusten ja maapohjien prosentuaaliset osuudet ovat pysyneet kutakuinkin samana, tosin vuoden 2023 ennusteen mukaisesti rakennusten osuus veropohjasta on hieman kasvanut, kuten kuvio 2 osoittaa¹³¹. Koska asuinrakennusten on todettu muodostavan suurimman osuuden kiinteistöverotuksen veropohjasta, voidaan tästä tehdä tulkinta, että

¹²⁶ Ks. Verohallinto, 2023c, 3.5.10

¹²⁷ Myrsky, 2013c, s. 249

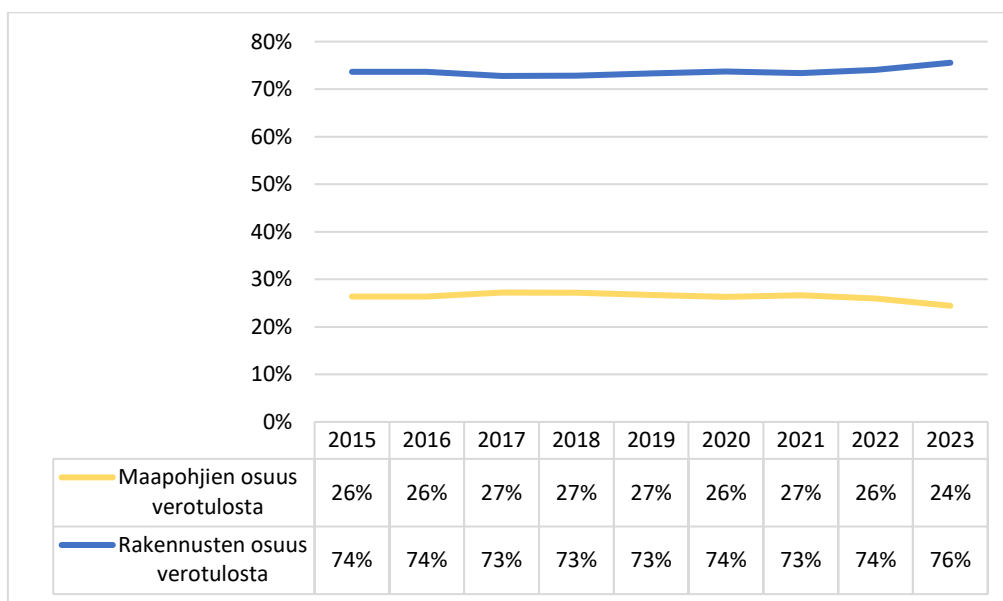
¹²⁸ Valtiovarainministeriö, 2022a, s. 11

¹²⁹ Myrsky, 2011, s. 437

¹³⁰ Ks. Verohallinto, 2023a

¹³¹ Ks. Verohallinto, 2023a

asuinrakennusten muodostama osuus veropohjasta ja on tuskin ainakaan huomattavasti vähentynyt¹³². Asuminen on ihmiselle pysyvä tarve, ja asuinrakennuksia rakennetaan lisää. Tyhjiillään olostaan huolimatta asuinrakennukset kuuluvat kiinteistöveron piiriin. Asuinrakennuksien kiinteistöveroon ei voida myöskään juurikaan vaikuttaa verosuunnittelun keinoin, eikä asuinrakennuksia ja niiden maapohjia käytännössä voi siirrellä toisten valtioiden alueelle, jotta ne eivät olisi enää Suomessa verotettavissa. Asuinrakennusten laajan veropohjan lisäksi niihin sovellettavat verokannat ovat myös suhteellisen alhaisia. Vakituisten asuinrakennusten veroprosentin vaihteluväli on asumista koskevista kiinteistöveroprosenteista alhaisin. Muiden asuinrakennusten veroprosentti sekä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti muodostavat verosanktion, eli ne ovat yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampia.



Kuvio 2. Rakennusten ja maapohjien osuus kiinteistöverotuksen kokonaisverotulosta¹³³.

Kiinteistövero voi olla hyvä tapa rahoittaa paikallistason palveluja¹³⁴. Veronsaajana on sijaintikunta, joka hyödyntää saamiaan verotuloja julkisten palveluiden tarjoamiseen. Etenkin vakituisten asuinrakennusten kohdalta voidaan todeta, että kiinteistön

¹³² ks. Tilastokeskus, 2020

¹³³ Verohallinto, 2023a

¹³⁴ Myrsky, 2011, s. 472

verovelvolliset oleskelevat asuntonsa sijaintikunnan alueella tyypillisesti suuren osan ajastaan, jolloin he hyödyntävät todennäköisesti myös kunnan rahoittamia paikallisia palveluita. On siis mahdollista, että etenkin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöverotuksen osalta etuperiaate toteutuu ainakin jossain määrin. Kiinteistöverotuksen veronmaksukykyisyyden periaatteen toteutumista on sen sijaan aika ajoin kritisoitu¹³⁵. Kiinteistöverotuksessa sovelletaan kuntakohtaisia kiinteitä verokantoja ja verotuksen kohde on objekti, eikä siihen vaikuta suoraan verovelvollisen saamat tulot, vaan kiinteistö- ja rakennuskohtaiset ominaisuudet.

Vlassenkon vuonna 2001 tekemän tutkimuksen perusteella Ruotsin kiinteistöverotuksessa etuperiaate sekä veronmaksukykyisyyden huomioimisen periaate eivät toteudu juurikaan. Ruotsin kiinteistöverotus on Vlassenkon tutkimuksen aikaan muistuttanut pääpiirteittäin suomalaista kiinteistöverotusta¹³⁶, joten Vlassenkon esittämiä huomioita voidaan peilata myös Suomen kiinteistöverotukseen. Hän nosti esille muun muassa sen, että koska kiinteistövero Ruotsissa perustuu kiinteistön arvoon ja kiinteistötyypin mukaan määräytyviin verokantoihin, ei se juurikaan huomioi veronmaksukykyisyyden periaatetta¹³⁷. Lisäksi kiinteistövero ei hänen esittämänsä perusteella suoraan ollut sidoksissa paikallisten palveluiden tuottamiseen, joten hän ei katsonut sen ottavan huomioon etuperiaatetta. On kuitenkin nostettava esille, että Vlassenkon tutkimuksen julkaisuajankohtana veronsaaja ei ollut sijaintikunta¹³⁸, joten etuperiaate voi toteutua Suomen kiinteistöverotuksessa tätä paremmin.

Asuinrakennusten osalta vakituisen asuinrakennukseen kohdistuu verotuki, kun taas muihin asumisen muotoihin verosanktio. Vakituinen asuminen on siis verorasitukseltaan alhaisempi, kuin muut asumisen muodot. Voidaan argumentoida, että vakituiselle asumiselle on olemassa tietynlainen pysyvä tarve, kun taas muu asuminen tarkoittaa muun muassa huvila – ja kesämökkiasumista. Keinonen kuvaa asumisen kulutusjouston

¹³⁵ Lindgren, 2015, s. 26

¹³⁶ Ks. Vlassenko, 2001, s. 400–402

¹³⁷ Vlassenko, 2001, s. 405

¹³⁸ Ks. Vlassenko, 2001, s. 404–405

olevan jäykkä, eli kulutusmenot, esimerkiksi kiinteistövero, eivät vaikuta asumisen kuluttamiseen yhtä tehokkaasti, kuin kulutusjoustavampiin hyödykkeisiin¹³⁹. Veronmaksukykyisyyden periaatteen näkökulmasta on lähtökohtaisesti perusteltua, että muihin kuin vakituisiin asuntoihin sovelletaan korkeampaa verokantaa, sillä on todennäköistä, että korkean veronmaksukykyisyyden omaavat henkilöt täyttävät suuremman osuuden kyseisten rakennusten verovelvollisista. Kiinteistöverotuksessa veron määrän muodostaa verotusarvo kerrottuna valikoituneella veroprosentilla. On todennäköisesti kohtuullista arvioida, että keskimäärin arvokkaampia ja verotusarvoltaan korkeampia rakennuksia omistavat tyypillisesti veronmaksukykyiset verovelvolliset. Niskakangas esittää, että juuri tämän kiinteistön arvon muodostaman pääoman kautta kiinteistöverotus itseasiassa huomioi veronmaksukykyisyyttä¹⁴⁰. Tässä mielessä siis kiinteistöverotus ja asumisen kiinteistöverotus huomioivat jossain määrin veronmaksukykyä. On kuitenkin todettava, että tämä epäsuora veronmaksukyvyyn huomioiminen ei voi olla kovin joustavaa, kun kiinteistöverotus ottaa huomioon vain verovelvollisen omistamaansa kiinteistöön sijoittaman pääoman osuuden, eikä sitäkään täydellisesti¹⁴¹.

Asumisen kiinteistöverotusta arvioitaessa veropolitiikan näkökulmasta herää kysymyksiä etenkin verotukselta usein edellytetyn ennakoitavuuden ja selkeyden näkökulmasta. +Asumisen kiinteistöverotukseen liittyvät kysymykset ovat usein johtaneet oikeusriitoihin, ja kiinteistöverotuksen saralla kenties suurimman joukon oikeusriidoista muodostavat vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltumista koskevat oikeusriidat¹⁴². Kuten mainittua, Suomalaisessa verotuksessa korostuu usein ennakkotapausten merkitys, ja ennakkotapausten voidaan nähdä vastaavan kysymyksiin, joihin itse lainsäädäntö ei tarjoa tarkkaa vastausta¹⁴³. Asumisen kiinteistöverotuksessa

¹³⁹ Keinonen, 2015, s. 32

¹⁴⁰ Niskakangas 2011 s. 66

¹⁴¹ Ks. Valtiovarainministeriö 2022a. Kiinteistöverotuksen arvostamisjärjestelmään suunniteltiin uudistusta, sillä kiinteistöjen verotusarvojen todettiin tyypillisesti muodostuvan nykyisessä arvostamisjärjestelmässä käypää arvoa huomattavasti alhaisemmiksi.

¹⁴² Myllymäki, 2018, s. 587

¹⁴³ Niskakangas, 2011, s.59

tällaisia rajanvetokysymyksiä, joissa ratkaisua on jouduttu hakemaan tuomioistuimissa, löytyy useita, ja niitä todennäköisesti tulee vielä jatkossakin ilmi. Erityisesti rajanvetokysymyksiä havaitaan sen ympärillä, milloin rakennuksen voidaan katsoa olevan vakituksessa asuinkäytössä. Niskakankaan esittämän mukaan liiallisesti aukollisen lainsäädännön voidaan nähdä johtavan etenkin verotuksen ennakoitavuuden heikkenemiseen, etenkin jos asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole olemassa¹⁴⁴. Ensinnäkin KiVL 12 § momentin 2 kohdan ”Huoneistoa katsotaan käytettävän pääasiassa vakituiseen asumiseen, jos se on pääosin tarkoitettu tähän käyttöön eikä se ole muussa käytössä” osalta herää kysymys siitä, tuleeko lain sananmuotoa tulkita siten, että rakennus ei voi olla lainkaan muussa kuin vakituksessa käytössä veroprosentin soveltumiseksi. Tällä on merkitystä silloin, kun verovelvollisen omistama vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettu rakennus on käytännössä tyhjillään, mutta sitä käytetään kuitenkin vähäisesti, ajallisesti ja/tai pinta-alaltaan, muuhun käyttöön. Tällaisessa tilanteessa verovelvollisen saattaa olla vaikeaa ennakoita, voidaanko rakennukseen soveltaa itseasiassa vakituksena asuinrakennuksen veroprosenttia, koska KiVL 12 § 2 momentissa ei mainita selkeää rajaa muulle käytölle, kuten siinä tehdään aktiivisen vakituksena asuinkäytön osalta: ”Rakennusta katsotaan käytettävän pääasiassa vakituiseen asumiseen, jos sen huoneistojen pinta-alasta vähintään puolta käytetään tähän tarkoitukseen”. Verotukselta vaaditun johdonmukaisuuden näkökulmasta vaikuttaisi järkevältä se, että raja vedettäisiin 50 % kohdalla, jolloin KiVL 12 § momentti 2 tarkoittaisi sitä, että mikäli rakennus ei ole yli 50 % muussa kuin vakituksessa asuinkäytössä, myös sen ollessa tyhjillään, rakennuksen katsottaisiin olevan vakituksessa asuinkäytössä.

Kuten mainittua, verotuksessa tulisi lähtökohtaisesti välttää vaikeasti hankittavia selvityksiä hallinnollisen sujuvuuden varmistamiseksi¹⁴⁵. Myllymäki nostaa esille, kuinka kiinteistöverotuksen oikeuskäytännössä varsin yleinen riidan aihe liittyy

¹⁴⁴ Niskakangas, 2011, s. 60

¹⁴⁵ Niskakangas, 2011, s. 59

näyttökysymykseen siitä, että onko rakennus ollut vakituudessa asuinkäytössä¹⁴⁶. Myös Torckel nostaa esille kiinteistöverotuksessa näyttökysymyksen tuoden esille, kuinka käyttötarkoitukseen liittyvissä kysymyksissä näyttötaakka on käytännössä Verovelvollisella¹⁴⁷. Käytännössähän kuitenkin todellisen käyttötarkoituksen toteen näyttäminen tarkoittaa sitä, että on hankittava selvitys, joka osoittaa rakennuksen olleen vakituudessa asuinkäytössä. Kiinteistöverotuksen perusrakenteen takia tämä tarkoittaa sitä, että on pystyttävä osoittamaan, että rakennus on ollut vakituudessa asuinkäytössä takautuvasti. Tällaisen selvityksen saaminen voi olla tapauskohtaisesti haastavaa. Esimerkiksi vuokrasopimus tai muu vastaava käytön toteutumisen osoittava tosite on kuitenkin todennäköisesti riittävä esitys vakituudesta asuinkäytöstä. Toisaalta tapauksissa, joissa tällaista ei ole saatavilla, käyttötarkoituksen selvittäminen takautuvasti saattaa osoittautua haasteelliseksi. Useimmissa tapauksissa vakituisen asuinkäytön selvittämisen voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan yksinkertaista, sillä kotikuntalain 7 § sekä 7a § edellyttävät muuttajan ilmoittavan muutostaan, sekä siitä asunnosta, johon tämä muuttaa, tietyn aikahaarukan sisällä. Nämä tiedot tallennetaan väestötietojärjestelmään Lain väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (21.8.2009/661) 13 §:n nojalla. Väestötietojärjestelmässä on siis lähtökohtaisesti tieto rakennusten vakituisista asukkaista, ja Verohallinnolla on Kiinteistöverolain 18 §:n sekä Verotusmenettelylain (18.12.1995/1558) 18 § nojalla oikeus saada nämä tiedot Digi- ja väestövirastolta kiinteistöverotuksen toimittamista varten. Niissä tapauksissa, joissa verovelvollinen tietää, että arvioinnin kohteena ollut rakennus on onnistuneesti ilmoitettu jonkin henkilön toimesta vakituiseksi asunnoksi, muodostuu lähtökohtaisesti hyvin helposti selvitettävissä olevaa näyttöä siitä, että rakennus on itseasiassa ollut vakituudessa asuinkäytössä kyseisenä ajankohtana. Kuitenkin tapauksissa, joissa rakennusta ei ole ilmoitettu jonkin henkilön vakituiseksi asunnoksi, vakituisen asumisen todeksi näyttäminen saattaa olla haastavampaa. On todettava, että tämänhetkisessä oikeudentilassa kiinteistöverotuksessa sovellettavien verokantojen ennakoiminen on edellä mainittuja rajatilanteita lukuun ottamatta

¹⁴⁶ Myllymäki, 2018, s. 586

¹⁴⁷ Torckel, 2021, s. 149–151

pääsääntöisesti selkeää. Koska verokanta perustuu kiinteistöverotuksen systematiikassa rakennuksen pääasialliseen tosiasialliseen käyttöön, tai rakennuksen ollessa poissa käytöstä pääasialliseen käyttötarkoitukseen, lainsäädännön kannalta verotuksen lopputulos on kohtuullisesti ennakoitavissa. Myllykangas toteaaakin kiinteistöverotuksessa laajemmin oikeusriitojen käsittelevän suurelta osin näyttökysymyksiä, joista hän tunnistaa varsin yleiseksi myös kysymyksen siitä, onko rakennusta käytetty vakituiseen asumiseen, vaikka toisaalta hän tunnistaa riitoja liittyvän myös asiaan liittyviin oikeuskysymyksiin¹⁴⁸.

Kiinteistöverolaissa etenkin verovelvollisen näkökulmasta ennakoitavuuden kannalta herää kysymyksiä myös rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltumiseen liittyen. Erityisen tulkinnanvaraisen kysymyksen muodostaa KIVL 12a § momentin 2 kohta 3, jossa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin yhdeksi soveltamisedellytykseksi nimetään se, että kiinteistöllä ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta. Kuten tutkielman luvussa 4.2. jo esitetään, kuitenkin rakennuspaikkaan, jolla sijaitsee muutoin kuin tilapäisesti käytöstä poissa oleva asuinrakennus, voidaan soveltaa korkeampaa veroprosenttia. Muun kuin tilapäisen käytön käsite itsessään muodostaa tulkinnanvaraisen ja ennakoitavuudeltaan vaikean rajanvetokysymyksen, sillä tilapäisyyden tarkoitusta ei voida johtaa oikeuslähteistä. Asia siis lähtökohtaisesti on tapauskohtaisesti ratkaistava, mikä voi tarkoittaa lopputuloksen ennakoitavuuden heikentymistä. Kyseessä on etenkin verovelvollisen näkökulmasta mahdollisesti taloudellisesti merkityksellinen seikka, sillä rakentamattoman rakennuspaikan verokanta on yksi kiinteistöverotuksen korkeimpia. Tämän takia etenkin ennakoitavuuden näkökulmasta asiaan olisi olennaista saada selkeämmän rajanvedon mahdollistava oikeuslähde, etenkin, kun asia ei ole tuomioistuimissa ainakaan julkaisutasolle asti kulkeutunut. Erityisen hankaliksi saattaa muodostua tilanteet, joissa rakennus on ollut poissa käytöstä pitkäaikaisesti, mutta vain tilapäisesti, ja rakennusta pyritään esimerkiksi aktiivisesti vuokraamaan verovelvollisen toimesta. Tällaisessa tilanteessa on olemassa uhka siitä, että rakennuksen tulkitaan olleen poissa asuinkäytöstä siten, että siihen

¹⁴⁸ Myllymäki, 2018, s. 586

voidaan soveltaa korkeampaa veroprosenttia, vaikka käyttökato onkin tosiasiasa vain tilapäinen. Tällaisessa tilanteessa olisi hyvin vaikeaa ennakoida verotuksellista ratkaisua ilman aikaisempaa oikeuskäytäntöä. Kysymys olisi siis siitä, voitaisiinko verovelvollisen pyrkimyksen saattaa asuinrakennus vakituisen asuinkäyttöön rinnastaa siihen, että rakennus olisi ollut poissa vakituisesta asuinkäytöstä vain tilapäisesti. Kuten hallituksen esityksessä 100/1999 todetaan, korkeampaa veroprosenttia ei voida määrätä sellaisille rakennuspaikoille, joissa on käytössä oleva asuinrakennus etenkin siitä syystä, että rakennuspaikalla jo sijaitsevan rakennuksen omistaja ei joutuisi luopumaan asunnostaan korkeamman veroprosentin muodostaman suuremman verorasitteen vuoksi. Mikäli edellä kuvatussa tilanteessa rakennuspaikalle voitaisiin soveltaa korkeampaa veroprosenttia, olisi tämä selkeästi lainsäätäjän tarkoituksen kanssa ristiriidassa. Lisäksi asiassa voidaan tunnistaa ristiriita veronmaksukykyisyyden periaatteen huomioonottamisen kanssa, sillä lähtökohtaisesti kiinteistön, joka on verovelvolliselle lähinnä rasite eikä tulonlähde, ei voida nähdä perustellusti nostavan verovelvollisen veronmaksukykyä, vaan päinvastoin mahdollisesti heikentävän sitä.

Yksiselitteinen tapa tehdä rajanvedosta kyseisessä asiassa selkeää olisi asettaa aikaraja tai muu rajanveto tilapäisen ja ei-tilapäisen käyttökaton välille. Esimerkiksi voitaisiin lisätä lainkohtaan edellytys, että mikäli rakennus on kolmena peräkkäisenä verovuotta edeltävänä kalenterivuonna ollut käyttämättä, voitaisiin asuinrakennuksen katsoa olevan poissa asuinkäytöstä. Toinen vaihtoehto olisi se, että asuinkäytön vaatimusta tulkittaisiin samoin, kuin KIVL 12 § mukaan vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia sovellettaessa. Eli mikäli rakennus on tyhjillään, tyhjillään olon pituudesta huolimatta, eikä se tosiasiasa ole muussa käytössä, katsotaan sen olevan vakituisessa asuinkäytössä. Tällöin poistuisi siis käytännössä tilapäisen asuinkäytön kysymys kokonaan, ja rajanveto korkeamman veroprosentin soveltumisessa KIVL 12a § momentin 2 kohdan 3 osalta asuinkäytössä olevaan rakennukseen liittyen olisi lähinnä asuinkäytön ja muun kuin asuinkäytön välillä. Poikkeus voitaisiin kuitenkin tehdä purkukuntoisten ja käyttökelvottomien rakennusten osalta, joiden voidaan katsoa poistuneen lopullisesti käytöstä. Käytännössä kuitenkin, jos KIVL 12a § momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten,

että asuinkäytössä oleviksi rakennuksiksi voitaisiin tulkita myös käytöstä poissaolevat rakennukset käyttökatkon pituudesta huolimatta, tarkoittaisi tämä todennäköisesti ainakin jossakin määrin menetystä verotulon määrässä, eikä se tästä syystä olisi välttämättä tarkoituksenmukaista verotuksen fiskaalisen tavoitteen sekä rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin ohjailevan tavoitteen huomioiden. Kuitenkin lainsäädännön johdonmukaisuuden näkökulmasta olisi selkeämpää, mikäli KIVL 12a § momentin 2 kohdan 3 katsottaisiin tarkoittavan samaa, mitä KIVL 12 § 2 momentissa säädetään. Jos rakennukseen voidaan soveltaa sen tyhjillään ollessa alkuperäisen pääasiallisen käyttötarkoituksen perusteella vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, miksei myös korkeamman veroprosentin soveltumista arvioitaessa käytettäisi samaa määritelmää?

Tutkielman kappaleissa 2.3. sekä 3.2. käsitellyn vakituisen tai muuhun asuinrakennukseen liittyvän rakennuksen käsitteenmäärittely muodostaa jossain määrin verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta ongelmia. Kuten nämä kappaleet osoittavat, kiinteistöverotuksen kontekstissa ei ole absoluuttista rajanvetoa sen suhteen, milloin rakennuksen voidaan nähdä liittyvän kiinteistöllä sijaitsevaan asuinrakennukseen. Vaikka toisaalta voidaan nojata tuloverotuksessa sovellettavaan määritelmään, jossa pihapiirinä voidaan pitää ainakin tonttia, tai haja-asutusalueella olevaa 10 000 m² suuruista rakennuksen ympäröivää aluetta, ratkaisu KHO 2017:40 kuitenkin osoittaa, että kiinteistöverotuksessa toiseen rakennukseen liittyvä rakennus voi sijaita myös tätä kauempana. Tämän pohjalta voidaan siis myös todeta, että kiinteistöverotuksessa ei ole yksiselitteistä vastausta siihen, milloin rakennuksen voidaan katsoa liittyvän toiseen rakennukseen pelkästään rakennuksen sijainnin perusteella. Vaikka selkeästi rajatulla rakennuspaikalla sijaitsevien rakennusten voidaan lähtökohtaisesti katsoa liittyvän toisiinsa ja olevan samassa pihapiirissä, jotkin tapaukset saattavat edellyttää yksityiskohtaisempaa tapauskohtaista arviointia. Tämä voi tarkoittaa verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta haasteita. Selkeää vastausta ei oikeuslähteistä ole löydettävissä esimerkiksi siihen kysymykseen, tuleeko toiseen rakennukseen liittyväksi katsottavan rakennuksen sijaita samalla kiinteistöllä ”kantarakennuksen” kanssa. Tosin

asiassa ennakoitavuutta parantaa se, että kiinteistöverotuksessa tosiasiallisella käytöllä on ratkaisevaa merkitystä. Mikäli arvioinnin kohteena oleva rakennus on siis tosiasiasa esimerkiksi vakituiseen asuinkäyttöön liittyvässä tai sitä tukevassa käytössä, on kohtuullisesti ennakoitavissa kiinteistöverotuksen systematiikan pohjalta, että kyseisen rakennuksen voidaan nähdä liittyvän vakituiseen asuinrakennukseen. Tätä tulkintaa tukevat mm. ratkaisut KHO 2017:45 sekä KHO 2009:26, jotka yhdessä tarjoavat vastauksia siihen, milloin pysäköintihallin voidaan kiinteistöverotuksessa katsoa liittyvän asuinrakennukseen. Ratkaisujen pohjalta kuitenkin jää osin epäselväksi se, tuleeko pysäköintihallien olla kokonaisuudessaan asumista palvelevassa käytössä, jotta niiden katsotaan liittyvän vakituiseen asuinrakennukseen, vai riittääkö se, että ne pääasiallisesti palvelevat vakituista asumista. Myös tämän osalta verotusratkaisu ei ole täysin ennakoitavissa.

5.4 Kiinteistöverotuksen verotuet ja verosanktiot

Kiinteistöverotuksen verotuet ja verosanktiot (miljoonaa euroa)

	2021	2022	2023
Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti	797	833	847
Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti	-18	-18	-19
Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti	-7	-7	-7
Yleishyödyllisten yhteisöjen veroprosentti	21	22	22
Voimalaitosten korkeampi veroprosentti	-48	-51	-51

Taulukko 1. Kiinteistöverotuksen verotuet ja verosanktiot (miljoonaa euroa)¹⁴⁹.

Kuten aikaisemmissakin tutkielman luvuissa on todettu, kiinteistöverotuksessa muodostuu verotukia sekä -sanktioita. Yllä olevasta taulukosta ilmenee, että kiinteistöverotuksessa ylivoimaisesti merkittävin verotuki muodostuu vakituisten asuinrakennusten veroprosentista. Sen sijaan verosanktioiden kokonaissumma kiinteistöverotuksessa on ollut vähäinen. Asumisen kontekstissa verosanktioiden osalta

¹⁴⁹ Valtiovarainministeriö, 2022b, s. 18–19

huomattavampi on rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti. Vaikka viimeisen kolmen vuoden aikana muiden asuinrakennusten veroprosentti on muodostanut verosanktion, kuntakohtaisesti on myös mahdollista, että muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti muodostaa verotuen verrattuna yleiseen kiinteistöveroprosenttiin. Vuonna 2023 molempien veroprosenttien vaihteluväli on ollut sama (0,93–2,00), mikä tarkoittaa sitä, että on kunnanvaltuuston päätäntävällässä veroprosentteja määrättäessä, kumpi veroprosenteista on korkeampi. Kuten yllä esitetystä taulukosta ilmenee, kokonaisverotuloa tarkastellessa käy ilmi, että muiden asuinrakennusten veroprosentin soveltaminen on johtanut valtakunnallisella tasolla verosanktioon eli yleistä veroprosenttia korkeampaan verotukseen.

Verotuilla ja -sanktioilla on vaikutuksia verojärjestelmän toimivuuden kannalta, ja verotuet ovatkin saaneet osakseen kritiikkiä. Määttä esittää, että verotuet ovat selkeästi ristiriidassa verotuksen fiskaalisen tarkoituksen kanssa, ja että ne tarkoittavat verotuksen kiristymistä muualla verotuksessa, jotta niiden jättämä vaje verotuloissa voidaan täyttää¹⁵⁰. Kiinteistöverotuksessa huomattavasti korkeimman verovajeen muodostaa vakituisten asuinrakennusten veroprosentti, kuten yllä kuvatusta taulukosta voi havaita. Lylly esittää, että kiinteistöverotuksessa tämän vakituisen asuinrakennusten veroprosentin muodostaman verotuen ainakin osittain kompensoivat kiinteistöverotuksen sisällä olevat verosanktiot¹⁵¹. Verotuen suuruuden takia on kuitenkin huomattava, että esimerkiksi vuoden 2023 ennakkotiedon mukaan verotuesta muodostuvaa vajetta jää kiinteistöverotuksen sisäisten verosanktioiden vähentämisen jälkeen 770 miljoonaa euroa.

Koska verotukien tarkoitus on tukea tietynlaista menettelyä tai toimintaa asettamalla verotuksen perustasoa kevyempi verorasite tietynlaiselle verotuksen kohteelle, voidaan todeta, että kiinteistöverolakia säädettäessä on koettu tämän perusteella tarpeelliseksi tukea erityisesti vakituista asumista.

¹⁵⁰ Määttä, 2008, s. 97

¹⁵¹ Lylly, 2021, s. 13–14

Isotalo ja Linnakangas kuvaavat verotukia verolajin sisällä tapahtuvana tulonsiirtona. Verraten aikaisemmin mainittuun Määrän esittämään kantaan, Isotalo ja Linnakangas esittävät myös, että verotuet tarkoittavat sitä, että niiden muodostama verovaje tulee täyttää jossakin muualla verotuksessa. Toisaalta he esittävät myös, että verotuissa yleensä lähtökohtana on talouden kasvattaminen.¹⁵²

Verrattuna suomalaiseen kiinteistöverotukseen Vlassenkon esittämän perusteella ruotsalaisessa kiinteistöverotuksessa tiettyjen asuinrakennusten verokanta on hänen tutkimuksensa tekemisen aikana ollut korkeampi, kuin esimerkiksi elinkeinotoiminnan rakennuksien verokanta¹⁵³. Tilanne verokantojen suhteen on edelleen sama, sillä esimerkiksi pientalojen verokanta on korkeampi kuin teollisuusrakennusten¹⁵⁴. Onkin mielenkiintoista, että ruotsalaisessa kiinteistöverotuksessa vakituiseen asumiseen ei ole nähty tarpeelliseksi kohdistaa huomattavaa verotukea, verraten suomalaiseen verotukseen, jossa vakituiseen asumiseen kohdistuu ylivoimaisesti suurin verotuki.

Kiinteistöverotuksessa asumisen kannalta verosanktioista huomattavampi on rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti. Kiinteistöverolain 12 b §:stä johtuen verosanktio on lähtökohtaisesti merkittävämpi erityisesti pääkaupunkiseudulla, sillä kyseisen lainkohdan edellyttämänä sen nimeämissä kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin on oltava vähintään 3,00 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Etenkin siis kunnissa, joita KiVL 12 b § koskee, rakentamattomiin rakennuspaikkoihin kohdistuva veron määrä voi olla yksittäisenkin maapohjan osalta varsin korkea, etenkin maapohjien osalta, joiden verotusarvo on korkea. Vaikkakin rakentamattoman rakennuspaikan korkeamman veroprosentin tarkoitus ja 12 b §:n tarkoitus on tehostaa asutuskäyttöön kaavoitettujen tonttien rakentamista¹⁵⁵, voi tällaisen maapohjan omistaminen verosanktion vuoksi muodostaa ainakin kiinteistöverotuksen kontekstissa huomattavan rasitteen yksittäisille

¹⁵² Isotalo & Linnakangas, 2023, s.31

¹⁵³ Vlassenko, 2001, s. 400–406

¹⁵⁴ Ks. Skatteverket, n.d.

¹⁵⁵ HE 100/1999

verovelvollisille. Tässä on huomioitava myös tutkielman luvuissa 4.2. sekä 5.4. käsitelty muutoin kuin tilapäisesti asuinkäytöstä poissa olevan rakennuksen kysymys, mikä tarkoittaa sitä, että pahimmillaan verovelvolliselle ei ole mahdollista kohtuullisesti ennakoida verosanktion kautta muodostuvaa rasitetta, silloin kun tämän omistamalla tai hallitsemalla rakennuspaikalla sijaitsee asuinrakennus, joka katsotaan muutoin kuin tilapäisesti poissa asuinkäytöstä olevaksi sijaintikunnan ja veroviranomaisen toimesta. Isotalo ja muut kuvaavat maapohjan ankaran kiinteistöverotuksen pahimmillaan leikkaavan jopa arvokkaankin kiinteistön arvoa¹⁵⁶. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin lähtökohtainen tarkoitushan ei ole vaikuttaa kiinteistön arvoa alentavasti, vaan tehostaa tonttimaan hyödyntämistä kaava-alueilla¹⁵⁷. Tilanteessa, jossa rakennuspaikka voidaan katsoa rakentamattomaksi, on lisäksi hyvin todennäköistä, että maapohja ei tuota verovelvolliselle esimerkiksi vuokra- tai muutakaan tuloa, jolloin kiinteistö saattaa olla ainakin väliaikaisesti taloudellinen rasite. Pahimmillaan kuitenkin on mahdollista, että verovelvollisen ei ole mahdollista aloittaa rakentamista kiinteistöllä, tai kiinteistölle ei löydetä ostajaa. Kiinteistöön kohdistuva korkea verorasite voi toimia ainakin teoreettisesti myös vaikeuttavana tekijänä kiinteistön myynnin kannalta. Ongelma saattaa korostua etenkin, kun rakentaminen on yhteyskunnallisella tasolla taloudellisista syistä vähäisempää. Vuosille 2023–2024 uusien rakentamisprojektien aloittaminen on vähäistä, joten ongelma saattaa olla ajankohtainen¹⁵⁸. Asiassa on kuitenkin huomioitava, että rakentamattoman rakennuspaikan verosta on verovelvollisen toimesta mahdollista hakea vapauttamista, verosta vapauttamisen perusteiden täytyessä¹⁵⁹.

Verosanktion vaikutusta tulisi arvioida myös sen muodostaman taloudellisen rasitteen ja verovelvollisen veronmaksukykyyn huomioimisen periaatteen näkökulmasta. Myrsky on peräänkuuluttanut veronmaksukykyisyyden entistä selkeämpää huomioimista osana

¹⁵⁶ Isotalo & Linnakangas, 2023, s. 450

¹⁵⁷ HE 100/1999

¹⁵⁸ Ks. Valtiovarainministeriö, 2023

¹⁵⁹ Verohallinto, 2019a

verotusta ¹⁶⁰ . Koska kiinteistöverotuksessa ei ole lähtökohtaisesti merkitystä verovelvollisen statuksella, pois lukien Yleishyödyllinen yhteisön ¹⁶¹, verosanktio voi käytännössä päätyä verovelvollisen maksettavaksi tämän veronmaksukyvyyn tasosta huolimatta. Keinonen argumentoi, ottamatta kantaa yksittäisiin verokantoihin, että kiinteistöverotuksen korotukset syövät erityisesti alempien tuloluokkien ostovoimaa ¹⁶².

Suomi ei ole ainoa maa, jossa kiinteistöverotuksessa sovelletaan asumiseen kohdistuvia verotukia. Keinonen on esittänyt, että joissakin maissa vakituinen asuminen on kokonaisuudessaan vapautettu kiinteistöverosta, ja joissakin sitä on huojennettu verrattuna yleiseen verokantaan ¹⁶³ . Tarkastellessaan kiinteistöverotuksen lainsäädännöllisiä ja veropoliittisia kysymyksiä Yhdysvalloissa, Youngman argumentoi, että eri osavaltioiden soveltamat lukuisat kiinteistöverokannat voivat korostaa kiinteistöverotuksessa verovelvollisten välistä epätasa-arvoa, mm. siitä syystä, että ne eivät huomioi yksittäisen verovelvollisen tilanteita ¹⁶⁴. Youngmanin esittämän mukaan Yhdysvaltojen eri osavaltioissa kiinteistöverokanta on asuinrakennusten osalta alhaisempi, kuin esimerkiksi elinkeinotoiminnan käytössä olevien rakennusten. Tämä vastaa Suomalaista kiinteistöverotusta, jossa vakituisten asuinrakennusten veroprosentti on kiinteistöverotuksen alhaisimpia ja muodostaa huomattavan verotuen. Keinonen esittää, että kiinteistöverotuksen taso ei ole Suomen ja anglosaksisten maiden välillä verrannollinen, sillä hänen mukaansa niissä paikallinen verotus perustuu pitkälti kiinteistöveroon toisin kuin Suomessa, jossa tuloveron kunnallisveron osuudella on huomattavampaa merkitystä ¹⁶⁵. Kiinteistöverotuksen alhainen taso Suomessa käy ilmi myös OECD:n esittämästä tilastotiedosta, joka osoittaa, että kiinteistöverotuksen osuus kokonaisverotulosta on ollut Suomessa kiinteistöverolain säätämisen vuodesta 1992 vuoteen 2021 varsin alhainen verrattuna moneen muuhun Euroopan unionin

¹⁶⁰ Myrsky, 2011a, s. 478

¹⁶¹ Huomioiden kuitenkin kiinteistön omistuksen tai hallinnan muodostaman pääoman

¹⁶² Keinonen, 2015, s. 37

¹⁶³ Keinonen, 2011, s. 393

¹⁶⁴ Ks. Youngman, 2016, s. 95

¹⁶⁵ Keinonen, 2011, s. 388

jäsenvaltioon, vaikkakaan se ei ole ollut myöskään aivan alhaisimpien joukossa¹⁶⁶. Keinonen onkin esittänyt jo vuonna 2011, että Suomen kiinteistöverotus on korkealla tasolla verrattuna niihin EU-15 maihin, joiden verotusjärjestelmät vastaavat suomea¹⁶⁷.

¹⁶⁶ OECD, 2023

¹⁶⁷ Keinonen, 2011, s. 394

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkielman tavoitteena oli vastata päällimmäisenä kysymyksiin, milloin vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti soveltuu rakennukseen, milloin muun kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti soveltuu rakennukseen, sekä milloin rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti soveltuu maapohjaan. Tutkielmassa pyrittiin tuomaan esille kattavasti näitä kiinteistöverokantoja koskevia rajanvetokysymyksiä, sekä systematisoimaan niitä koskettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi tavoitteena oli esitellä asumisen kiinteistöverotuksen veropoliittisia kysymyksiä, keskittyen etenkin verokantoja koskevien lainkohtien luomiin veropoliittisiin kiinnekohtiin muun muassa verotuksen ennakoitavuuden sekä oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Asumiseen kohdistuvista verokannoista merkittävämmäksi veropohjan kannalta voidaan todeta vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti. Tutkielmassa havaittiin vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumisen kannalta ratkaisevaa merkitystä olevan vakituisen asuinrakennuksen sekä asuinkäytön määritelmillä. Viime kädessä verokannan soveltumisen ratkaisee rakennuksen tosiasiallinen käyttö, joka tarkoittaa sitä, että rakennuksen on oltava vähintään 50 % vakituudessa asuinkäytössä. Tähän havaittiin sisältyvän rajanvetokysymyksiä sekä rakennuksen käyttämisestä pinta-alan kannalta, että ajallisen käytön osalta. Vakituudessa käytössä olevaksi asuinrakennukseksi kuitenkin todettiin katsottavan myös rakennuksen, joka on tähän käyttöön pääasiassa tarkoitettu, eikä se ole aktiivisesti muussa käytössä, sekä rakennusten, jotka kuuluvat vakituudessa asuinkäytössä katsottavaksi olevan rakennuksen pihapiiriin tai siihen liittyviksi. Tämä korostaa asiassa rakennuksen rakennusluvan mukaisen käyttötarkoituksen merkitystä. Käytännössä veroprosentin soveltumisessa kyse on rajanvedosta vakituisten asuinrakennusten veroprosentin sekä muiden asuinrakennuksiin sovellettavissa olevien kiinteistöverokantojen välillä. Yksityiskohtaisemmista rajanvetokysymyksistä merkittävimpien joukossa olevaksi voidaan tunnistaa pääasiallisen käytön laskennassa huomioitavan kokonaisalan määrittely. Merkitystä verokannan soveltumisessa liittyviin rakennuksiin on sillä, mikä katsotaan rakennuksen pihapiiriksi, sekä pihapiiriin kuuluvien rakennusten rakennustyypeillä. Voidaan todeta, että pihapiirin käsite

kiinteistöverotuksessa ei täysin vastaa TVL 48 § mukaista rakennuksen luovutusvoiton verotuksen yhteydessä huomioitavaa rakennuksen ympäröivän alueen määritelmää. Kiinteistöverotuksessa asuinrakennukseen liittyväksi voidaan katsoa laajemmankin alan sisällä olevat talousrakennuksiksi katsotut rakennukset. Lähtökohtaisesti vapaa-ajan asuinrakennuksiksi katsottavia rakennuksia ei katsota KiVL 12 momentin 3 nojalla vakituiseen asuinrakennuksiin liittyviksi, kuten KHO 2007:40 osoittaa. Käytännön verotuksessa huomattavaa merkitystä voidaan todeta olevan sillä, onko rakennukselle merkitty Digi- ja väestöviraston ylläpitämään väestötietojärjestelmään jonkun henkilön vakituinen osoite. Oikeuskäytäntöä ja sitä käsittelevää kirjallisuutta tarkastelemalla voidaan tehdä johtopäätös, että vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumisesta käsittelevissä oikeusriidoissa kyse on usein näyttökysymyksestä, tosin myös oikeuskysymyksistä on syntynyt riitoja aihetta koskien^{168 169}.

Lähtökohtaisesti vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltuminen on yksinkertaisesti ratkaistavissa tämänhetkisessä oikeustilassa. Asiaa koskien on kohtuullisesti oikeuskäytäntöä, joka täyttää lainsäädännön jättämiä aukkoja, ja parantaa veroprosentin soveltumisen ennakoitavuutta. Tyypillisesti asia ratkeaa käytännössä Väestötietojärjestelmään tehdyn rekisterimerkinnän pohjalta. Veropolitiikan näkökulmasta tyypillisesti vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumisen systematiikka on kohtuullisen selkeä, ja verotuksen lopputulos on usein ennakoitavissa. Pääsääntöisesti asian ratkaiseminen ei edellytä vaikeasti hankittavia selvityksiä. Vakituisten asuinrakennusten voidaan lisäksi nähdä muodostavan laajan veropohjan. Verotuksena vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti on ylivoimaisesti kiinteistöverotuksen huomattavin, mikä toisaalta tarkoittaa sitä, että yleiseen veroprosenttiin verrattuna sen soveltaminen johtaa huomattavasti pienempään kerätyn verotulon määrään, mutta toisaalta myös tukee vakituisten asuinrakennusten

¹⁶⁸ Myllymäki, 2018, s. 586

¹⁶⁹ Ks. myös Esimerkkinä KHO 2007:55, jossa kyse oli siitä, voitiinko vapaa-ajan asuinrakennukseen soveltaa vakituisen asuinkäytön veroprosenttia silloin, kun rakennus oli tosiasiaassa ollut vakituudessa asuinkäytössä.

omistamista asettamalla niille asumisen kiinteistöverotuksen kontekstin alhaisimman veroprosentin.

Voidaan kuitenkin todeta, että vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltumiseen liittyy myös kuitenkin yhä rajanvetokysymyksiä, joihin eivät olemassa olevat oikeuslähteet tarjoa yksiselitteisiä ratkaisuja. Näistä voidaan mainita Määttänkin¹⁷⁰ esille nostama kysymys siitä, tulisiko KiVL 12 § momenttia 2 tulkita siten, että kyseisen pykälän momentin 1 tarkoittaman veroprosentin soveltumisessa arvioida pääasiallista käyttöä verovuodelta myös ajallisesti. Lisäksi joissain rajatapauksissa selvitys pääasiallisen vakituisen asuinkäytön toteutumisesta saattaa olla vaikeastikin hankittavissa.

Muiden asuinrakennusten veroprosentin soveltumisen voidaan todeta muistuttavan hyvin pitkälti vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumista, tietyillä eroilla. Veroprosentti soveltuu pääsääntöisesti kaikkiin asumisen muotoihin, paitsi vakituisen asumiseen. Tähän todettiin kuitenkin olevan tiettyjä poikkeuksia, kuten elinkeinotoiminnan käytössä olevat majoitusliikkeet ja maatalouden taukotuvat. Keskeisimpiä rakennustyyppejä, joihin veroprosenttia sovelletaan, voidaan todeta olevan erilaiset vapaa-ajan asunnot, kuten kesämökit, sekä ns. kakkosasunnot. Keskeisimmät rajanvetokysymykset ovat myös vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin ja muiden asuinrakennusten veroprosentin välillä samoja, mutta osin ne eroavat toisistaan. Siinä missä vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin rajanvetokysymysten voidaan todeta keskittyvän lähinnä rajanvetoon siitä, katsotaanko rakennuksen olevan vakituiseissa asuinkäytössä tai jossakin muussa käytössä, muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltumisessa voidaan keskeisen rajanvetokysymyksen katsoa liittyvän vapaa-ajan asunnon ja talousrakennuksen, erityisesti saunarakennusten, väliseen rajanvetoon. Näkökulma muun kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin soveltumisen kannalta on päinvastainen verrattuna vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumiseen; siinä missä vakituisen

¹⁷⁰ Määttä, 2018 s. 43

asuinrakennukseen liittyvään talousrakennukseen voidaan soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, vapaa-ajan asuntoon ei KiVL 12 § nojalla voida näin tehdä. Tosin KiVL 13 § 3 momentin nojalla myös muuhun asuinrakennukseen liittyvään talousrakennukseen sovelletaan muiden asuinrakennusten veroprosenttia, samoin kuin vakituisten asuinrakennusten osalta. Muun kuin vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin soveltumisessa herää samat rajanvetokysymykset kuin vakituisen asuinrakennuksen veroprosentissa pinta-alan, sekä ajallisen käytön osalta. Soveltamisala ei ole kuitenkaan veroprosenttien kesken päällekkäinen, ja muiden asuinrakennusten veroprosentti edellyttää, että yli puolet huoneistojen pinta-alasta on muussa kuin vakituksessa asuinkäytössä. Täten kynnyksen tosiasiallisen käytön laskennassa pinta-alan ja ajallisen käytön mukaan on siis hieman korkeampi, kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin kohdalla. Myös rakennusluvasta ilmenevän pääasiallisen käyttötarkoituksen merkityksen voidaan todeta olevan hyvin samalla tasolla, kuin vakituisen asuinrakennuksen kohdalla, sillä KiVL 13 § nojalla rakennukseen sovelletaan muiden asuinrakennusten veroprosenttia silloin, kun sitä pidetään varattuna muuhun asuinkäyttöön kuin vakituiseen asuinkäyttöön. Koska esimerkiksi vapaa-ajan asunnoille ei ole vastaavaa merkintää kuten vakituisen osoitteen merkitseminen väestötietojärjestelmään, voidaan todeta rakennuslupamerkinällä olevan tämän takia kenties jopa enemmän merkitystä muiden asuinrakennusten kohdalla, sillä veroprosentin ratkaisemista ei voida perustaa yhtä usein siihen, onko jollakin henkilöllä ollut vakituinen osoite kyseisessä rakennuksessa. KiVL 13 § 2 momentin nojalla rakennukseen voidaan soveltaa veroprosenttia, jos se on varattuna muuhun kuin vakituiseen asuinkäyttöön. Tutkielman havaintojen pohjalta voidaan tehdä johtopäätös, että pääasiallinen lähde tämän määrittämiselle on rakennuslupamerkinän mukainen pääasiallinen käyttötarkoitus. Toisaalta lainkohta tulee tulkita myös laajasti siten, että myös ns. kakkosasunnot (joiden rakennusluvan mukainen pääasiallinen käyttötarkoitus useinkin voi olla vakituinen asuinkäyttö) luetaan soveltamisalaan sen perusteella, että niitä pidetään varattuna vapaa-ajan käyttöön. Tutkielmassa nostettiin esille kysymys siitä, voidaanko vakituiseen asuinkäyttöön soveltumattomaan muuhun asuinrakennukseen soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia muiden asuinrakennusten

veroprosentin sijasta. Johtopäätöksenä tähän voidaan todeta, että kiinteistöverotuksessa näin voidaan tehdä, siitä huolimatta, että vakituista osoitetta tällaiseen rakennukseen ei ole mahdollista käytännössä ilmoittaa. Pääasiallisesta käyttötarkoituksesta poikkeavan käytön näyttäminen toteen voi kuitenkin olla potentiaalisesti haastavaa sille osapuolelle, jolle näyttötaakka lankeaa. Kiteytetyksi pääsäännöksi muiden asuinrakennusten veroprosentin soveltumisesta voidaan tiivistää, että mikäli rakennukseen ei voida soveltaa vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia, mutta se on pääosin asuinkäytössä, sovelletaan siihen muiden asuinrakennusten veroprosenttia.

Muiden asuinrakennusten osalta on olemassa niukemmin oikeuskäytäntöä verrattuna vakituisiin asuinrakennuksiin. Oikeuskäytäntöä on kuitenkin saatavilla, ja se tarjoaa selkeitä rajanvetoja tiettyihin kysymyksiin, esimerkiksi rajanvetoon saunarakennuksen ja vapaa-ajan asuinrakennuksen väliltä. Koska veroprosentin soveltumisen systematiikka on hyvin samankaltainen vakituisten asuinrakennusten veroprosentin kanssa, voidaan todeta, että verotuksen ennakoitavuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta se on hyvin samalla tasolla. Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin voidaan todeta muodostavan verosanktion, joka kuitenkin ei ole määrältään kiinteistöverotuksenkaan kontekstissa tyypillisesti ollut kovin merkittävä. Veroprosentin vaihteluväli onkin sama kuin yleisellä kiinteistöveroprosentilla, mikä tarkoittaa sitä, että on täysin lainsäädännön rajoittamatta sijaintikunnan päätettävissä, onko veroprosentti itseasiassa korkeampi vai matalampi kuin yleinen veroprosentti. Viimeisenä kolmena vuonna veroprosentin soveltaminen on kuitenkin valtakunnallisesti johtanut yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampaan verotukseen.

Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti poikkeaa merkittävästi tutkielman käsittelemistä muista veroprosenteista siinä, että rakennusten sijasta se kohdistuu kiinteistön maapohjaan. Sen voidaan kuitenkin todeta olevan asumiseen kohdistuva veroprosentti. Asuinrakennusten maapohja verotetaan yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan, mutta ennen kuin vakituiseen asuinkäyttöön kaavoitetulle maapohjalle

rakennetaan asuinrakennusta, voidaan siihen tiettyjen edellytysten täytyessä soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia. Tutkielmassa havaittiin näiden edellytysten olevan varsin moniehtoisia verrattuna kahteen muuhun käsiteltyyn verokantaan. Merkitystä KiVL 12 b §:n listaamien edellytysten lisäksi on rakennuspaikan käsitteenmäärittelyllä ja rajauksella, sekä sen määrittelyllä, minkä kaavamerkintöjen voidaan katsoa tarkoittavan maapohjan olevan kaavoitettu asuinkäyttöön. Lisäksi merkitystä on sillä, milloin aikaisintaan kaavan voimaantulon jälkeen prosenttia voidaan soveltaa, sekä milloin maapohjalla katsotaan olevan asuinkäytössä oleva rakennus, ja milloin rakennuspaikan veroprosentin soveltuminen lakkaa rakentamisen aloittamisen takia. Havaittiin, että aina rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin soveltumisedellytysten täytyminen ei tarkoita sitä, että veroprosenttia voidaan soveltaa, vaan KHO 2022:80 osoittamalla tavalla myös muun lainsäädännön kautta veroprosentin soveltuminen voi estyä. Ehkä tulkinvaraisin asumisen kiinteistöverotuksen rajanvetokysymyksistä liittyy KiVL 12 a §:n edellytykseen siitä, että veroprosentin soveltumiseksi rakennuspaikalla ei sijaitse *asuinkäytössä* olevaa rakennusta. Tämänhetkisessä oikeustilassa se käytännössä tarkoittaa sitä, että muutoin kuin tilapäisesti poissa asuinkäytöstä olevat rakennukset eivät estä veroprosentin soveltamista. Tutkielmassa havaittiin, että tilapäisen ja muun kuin tilapäisen asuinkäytön väliselle rajanvedolle ei löydy yksiselitteistä ratkaisua lainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä tai viranomaisohjeista. Näinpä oikeudentila asiaa koskien on tällä hetkellä epäselvä, ja käytännössä edellyttää tapauskohtaista arviointia. Tällä on selkeää vaikutusta myös verotuksen ennakoitavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen, ja tämä on tutkielmassa havaittuja merkittävimpiä lainsäädännön ja oikeudentilan kehityskohtia. Yksittäisten verovelvollisten näkökulmasta asialla voi olla huomattavaa taloudellista merkitystä, koska rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti mahdollistaa kiinteistöverotuksen korkeimman yksittäisen verokannan. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti muodostaa myös verotulon määrältä kiinteistöverotuksen toiseksi suurimman verosanktion. Sen taustalla olevan hallituksen esityksen perusteluissa veroprosentin tarkoituksen todetaan olevan ohjaileva, sillä sen on määrä tehostaa kaavoitusalueilla rakennusmaan käyttämistä asettamalla korkeamman

verorasitteen rakentamattomalle maalle. Erityisesti tätä tavoitetta yritetään toteuttaa pääkaupunkiseudulla, mikä ilmenee KiVL 12 b §:stä.

Lähteet

- Digi- ja väestövirasto. (n.d.) Muutto Suomessa. Verkkojulkaisu, haettu 4.9.2023 osoitteesta: <https://dvv.fi/muutto-suomessa>
- HE 50/1992. Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistöverolaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 100/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.
- HE 145/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.
- HE 57/2007. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2008 tuloveroasteikkolaiksi ja eräiksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi.
- 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.
- Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Ari Hirvonen.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum.
- Husa, J. (2013). Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus.
- Ikaalinen. (n.d.) Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos. Verkkojulkaisu, haettu 4.9.2023 osoitteesta: <https://ikaalinen.fi/asuminen-ja-ymparisto/lupa-asiat/rakennuksen-kayttotarkoituksen-muutos/>
- Isotalo, K & Linnakangas, E. (2023). Verotuet, verosanktiot ja eriarvo tulo- ja varainverotuksessa. HELDA. <https://doi.org/10.31885/9789526937281>
- Keinonen, M. (2011). Kiinteistön omistus ja vaihdanta verotuksen kohteena - kiinteistö – ja transaktioverot. Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu, 4/2011, 387–398.
- Keinonen, M. (2015). Asumisen verotus ja laskeva ostovoima – kiinteistövero puntarissa. Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu 1/2015. 32–37.
- Lindgren, J. (2015). Maaverojen ja yritysverotuksen kehitys. Verohallinnon julkaisusta Verotus 1865–2015: Näkökulmia suomalaiseen verotukseen, 19–27. Haettu 18.10.2023 osoitteesta https://www.vero.fi/globalassets/tietoa-verohallinnosta/esitys--ja-opetusmateriaalit/verotus_1865-2015.pdf

- Lyly, P. Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä tutkimuksesta. *Lakimies* 7–8/2022, 1373–1382.
- Lyly, P. (2021). *Kodin verotuet – tavoite, normi ja vaikutus*. Väitöskirja, Vaasan yliopisto. Osuva. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-997-6>
- Maanmittauslaitos. (N.D.) Tontin ja rakennuspaikan osan lunastaminen. Haettu 18.10.2023 osoitteesta: https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/7_tontin_ja_rakennuspaikan_osan_lunastus.pdf
- Miettinen, T. (2016). Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex-tietokanta. Noudettu 20.2.2023 osoitteesta: <https://www.edilex.fi/kirjat/16170>
- Myrsky, M. (2009). Oikeudenmukaisuus ja verotus. *Lakimies*, 5/2009, 739–760.
- Myrsky, M. (2010). Kiinteistöveron kysymyksiä I. Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu, 2/2010, 151–166.
- Myrsky, M. (2011a). Kiinteistöveron kysymyksiä II. Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu, 5/2011, 468–478.
- Myrsky, M. (2011b). *Ennakkopäätökset verotuksessa*. Talentum Media.
- Myrsky, M. (2013a). *Suomen veropolitiikka*. Talentum.
- Myrsky, M. (2013b). Millainen on hyvä verojärjestelmä? Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu, 2/2013, 131–144.
- Myrsky M. (2013c). Kiinteistöistä vero-objektina. *Defensor legis* 2/2013, 234–249.
- Myllymäki, J. (2018). Kiinteistövero 25 vuotta. Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu 5/2018, 581–594.
- Määttä, K. (2007). *Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö*. Edita Publishing Oy.
- Määttä, K. (2018). *Kiinteistöverolaki pähkinänkuoressa*. Edilex-tietokanta.
- Määttä, K. (2019). *Kotitalousvähennys*. Edita Publishing Oy.
- Niskakangas, H. (2011). *Veropolitiikka*. Talentum Media.
- Nykänen, Pekka & Rabinä, Timo. (2013). *Yksityishenkilöiden luovutusvoittojen verotus*. Alma Talent Oy.

OECD. (2023) Tax on Property. Noudettu 18.10.2023 osoitteesta:
<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

Ossa, Jaakko. (2020). Tuloverolaki käytännössä. Alma Talent Oy.

Räbinä, T. & Myllymäki, J. (2016). Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus. Alma Talent Oy.

Skatteverket. (n.d.). Municipal and national property tax. Haettu 18.10.2023 osoitteesta:
<https://skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglishengelska/individualsandsemployees/declaringtaxesforindividuals/owningrealpropertyinswedenlivingabroad/municipalandnationalpropertytax.4.676f4884175c97df41923c6.html>

Tilastokeskus. (2018). Rakennusluokitus 2018: Käyttäjän käsikirja. Haettu 4.9.2023 osoitteesta:
https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yksk2_201800_2018_21483_net.pdf

Tilastokeskus. (2020). Rakennuskanta 2020 (Korjattu 3.6.2021). Haettu 18.10.2023 osoitteesta:
https://www.stat.fi/til/rakke/2020/rakke_2020_2021-05-27_kat_002_fi.html

Torkkel, T. (2021). Kiinteistövero – tietokoneohjelma vai verolaki? (referee-artikkeli) Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausjulkaisu, 2/2021, 140–152.

Valtiovarainministeriö (2022a). Luonnos: Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Haettu 18.4.2023 osoitteesta: <https://vm.fi/documents/10623/4524211/Kive+HE-luonnos+25.3.2022.pdf/87dd275e-9537-816b-afef-8a80ab00375d/Kive+HE-luonnos+25.3.2022.pdf?t=1648200076477>

Valtiovarainministeriö (2022b). Verotuet 2021–2023*. Haettu 18.10.2023 osoitteesta:
<https://vm.fi/documents/10623/15806635/Verotuet+2021%E2%80%932023.pdf/84cd7663-0014-d485-f7f5-86b255d8e8a0/Verotuet+2021%E2%80%932023.pdf?t=1663576954649>

- Valtiovarainministeriö (2023). Rakentaminen 2023–2024, Syksy 2023.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-526-1>
- Verohallinto. (2019a). Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti. Haettu 1.2.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48295/rakentamattoman-rakennuspaikan-veroprosentti/>
- Verohallinto. (2019b). Rakentamattomien rakennuspaikkojen ilmoittaminen. haettu 30.3.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48441/rakentamattomien-rakennuspaikkojen-ilmoittaminen/#2.2-ilmoitusten-tietosis%C3%A4lt%C3%B6>
- Verohallinto. (2022a). Kaavatietojen ilmoittaminen Verohallinnolle. Haettu 18.10.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/56628/kaavatietojen-ilmoittaminen-verohallinnolle4/>
- Verohallinto. (2022b). Verovapaa oman asunnon luovutus. Haettu 4.9.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48921/verovapaa-oman-asunnon-luovutus/#2.5-osaomistusasunto>
- Verohallinto. (2023a). Verohallinnon tilastoja: Ennakkotietoa kiinteistöverotuksesta 2023. Haettu 18.4.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/kiinteistoverotilastoj/ennakkotietoa-kiinteistoverotuksesta-2023/>
- Verohallinto. (2023b). Kiinteistöverolain soveltamisohje. Haettu 4.9.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48453/kiinteist%C3%B6verolain-soveltamisohje4/>
- Verohallinto. (2023c). Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa- Haettu 4.9.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48219/kiinteistojen-arvostaminen-kiinteistoverotuksessa6/>
- Verohallinto. (2023d). Kiinteistöveroprosentit 2023. Haettu 04.09.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/asuminen/kiinteistovero/nain-vero-muodostuu/kiinteistoveroprosentti/kiinteistoveroprosentit-2023/>

- Verohallinto. (n.d.a). Kiinteistövero – tarkista verotuspäätös ja maksa vero. Haettu 18.10.2023 osoitteesta: <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/asuminen/kiinteistovero/>
- Verohallinto. (n.d.b). Verohallinnon tilastotietokanta / 3. Kiinteistövero / 1.1 Maksuunpantu kiinteistövero: asiakkaan kiinteistöveron määrä oikeudellisen muodon, veron suuruuden ja kiinteistön sijaintikunnan mukaan. Haettu 18.10.2023 osoitteesta: http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/Vero_Kiinteistoverot/kive_101.px/table/tableViewLayout1/
- Veronsaajien palvelut. Raportit: Kunnat, Verotulojen seuranta, maksuunpantu. Haettu 11.4.2023 osoitteesta: <https://veronsaajat.vero.fi/fi-FI/Home/PBI?tab=Kunnat-Kausitilitys>
- Viherkenttä, T. (2021). Mistä kunnalle maksetaan veroja tulevaisuudessa? Verotus: Suomen verolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausijulkaisu, 5/2021, 559–568.
- Virolainen, J., Martikainen, P. (2010). Tuomion perusteleminen. Alma Talent Oy.
- Vlassenko, I. (2001). Evaluation of the efficiency and fairness of British, French and Swedish property tax systems. Property Management, 19(5), 384–416. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000006239>
- Wikström, K; Ossa, J; Urpilainen, M. (2015). Vero-oikeuden yleiset opit. Helsingin Kamari Oy.
- Youngman, J. (2016). Property tax and local autonomy. Lincoln Institute of Land Policy.
- Ympäristöministeriö. (2000). Kaavamerkinnät. Noudettu 18.10.2023 osoitteesta: <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B12AFF783-6CA0-4507-BA45-C47D6F0E6662%7D/32063>

Oikeustapausluettelo

Korkein Hallinto-oikeus:

KHO 1977-B-II-573	s. 22
KHO 1985-B-II-580	s. 44
KHO 1996-B-554	s. 23
KHO 20.5.1997 T 1234	s. 44
KHO 1999:83	s. 44
KHO 2007:40	s. 16, 43–45, 82
KHO 2007:55	s. 12, 16, 26, 39–43, 82
KHO 2009:26	s. 27–28, 75
KHO 14.7.2010 T 1727	s. 53
KHO 2011:82	s. 19, 42
KHO 2013:30	s. 19
KHO 2017:35	s. 23
KHO 2017:45	s. 26, 28, 75
KHO 2019:78	s. 56
KHO 2022:80	s. 53, 57, 86

Lääninoikeudet & Hallinto-oikeudet:

Pohjois-Karjalan LO 2.12.1994 968	s. 39
Pohjois-Karjalan LO 11.1.1995 30	s. 44
Pohjois-Karjalan LO 11.1.1995 32	s. 15
Turun ja Porin LO 5.9.1995 577/4	s. 29–30