



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# **Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset vero- oikeuden näkökulmasta**

Maankäyttö, kiinteistöt ja rakentaminen  
OTM-tutkielma

Laatija:  
Mikael Hautamäki

31.5.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-tutkielma

**Oppiaine:** Maankäyttö, kiinteistöt ja rakentaminen

**Tekijä(t):** Mikael Hautamäki

**Otsikko:** Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset vero-oikeuden näkökulmasta

**Ohjaaja(t):** Prof. Martti Häkkänen

**Sivumäärä:** XIV + 81 sivua

**Päivämäärä:** 31.5.2025

Tutkielmassa tarkastellaan alueidenkäyttölain (132/1999) 12 a luvun mukaisten maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten oikeudellista luonnetta ja niiden verotuksellista käsittelyä. Erityinen tarkastelukulma kohdistuu siihen, miten kyseiset maksut vaikuttavat maanomistajan verotukseen eri verolajien – erityisesti tuloverotuksen – näkökulmasta. Maksut voidaan toteuttaa rahasuorituksina, kiinteistön luovutuksina tai työsuorituksina, ja niiden verokohtelu riippuu suoritustavasta ja sovellettavasta verolajista.

Tutkimusmenetelmänä on käytetty oikeusdogmaattista eli lainopillista metodia, jossa voimassa olevia säännöksiä ja oikeusperiaatteita tarkastellaan systemaattisesti. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tuloverolaki, elinkeinoverolaki ja alueidenkäyttölaki. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta.

Tuloverotuksen osalta maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten vaikutus kohdistuu erityisesti hankintamenon määrittämiseen, menojen vähennyskelpoisuuteen sekä siihen, realisoituuko tulo verotuksessa. Vaikka maksut eivät oikeuskäytännössä ole saaneet veron asemaa, ne täyttävät useita veronluonteisen maksun tunnusmerkkejä. Osakeyhtiöiden kohdalla huomattiin verohuojennusten rajoittuminen pääosin luonnollisille henkilöille, mikä voi johtaa merkittävästi korkeampaan verorasitukseen verrattuna yksityishenkilöihin.

Varainsiirtoverotuksessa maksujen vaikutus riippuu ensisijaisesti ajoituksesta sekä velan kypsymisestä. Kiinteistöverotuksen osalta taas arvonnousu, joka ensin kohdentuu kunnalle maksettavana maankäyttömaksuna, voi tulla toistamiseen verotetuksi arvonnousun myötä. Tämä korostaa järjestelmän sisäistä jännitettä siinä, miten ja missä vaiheessa maanomistaja joutuu maksamaan kaavoituksen tuottamasta arvonnoususta.

Valtiontukisääntelyn näkökulmasta merkittävä riski liittyy siihen, että kunta poikkeaa vakiintuneista, objektiivisesti perustelluista maksukäytännöistään. Erityisesti yksittäistapauksissa myönnetty alennukset tai helpotukset voivat täyttää SEUT 107(1) artiklan mukaiset valtiontuen edellytykset, mikäli ne johtavat valikoivaan kilpailuetuun. Kunnat voivat kuitenkin ehkäistä valtiontukikysymysten syntymisen noudattamalla yhdenmukaista ja läpinäkyvää maksupolitiikkaa kaikissa maankäyttösopimuksissa ja kehittämiskorvauksissa.

Johtopäätöksenä esitetään, että maankäyttömaksujen sääntelyä ja verokohtelua olisi tarpeen selkeyttää. Lisäksi kunnallista maksupolitiikkaa tulisi ohjata valtakunnallisesti läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

**Avainsanat:** maankäyttösopimus, maankäyttömaksu, kehittämiskorvaus, vero-oikeus, veronluonteiset maksut, verotus, tuloverotus

## Sisällys

<b>Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset vero-oikeuden näkökulmasta.....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>XIV</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimusaihe.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajausta.....	3
1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto.....	5
1.4 Tutkielman rakenne.....	6
<b>2 Maankäyttösopimukset ja maksuvelvoitteet.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Maankäyttösopimukset.....</b>	<b>8</b>
2.1.1 Yleiskatsaus maankäyttösopimukseen.....	8
2.1.2 Oikeudellinen luonne.....	10
2.1.3 Maankäyttösopimusten sisällöstä.....	12
<b>2.2 Kehittämiskorvaus.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Maankäyttömaksu.....</b>	<b>16</b>
2.3.1 Maankäyttömaksusta yleisesti.....	16
2.3.2 Maksun määrittäminen.....	16
2.3.3 Maksuna kiinteistö tai työsuoritus.....	19
<b>2.4 Yhteenveto.....</b>	<b>20</b>
<b>3 Maanomistajan verokohtelu tuloverotuksessa.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Verojen ja maksujen välinen rajapinta: vero vai maksu?.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Tuloverotus Suomessa.....</b>	<b>26</b>
3.2.1 Tuloverolaki ja tulonlähdejako.....	26
3.2.2 Luovutusvoittoverotus.....	29
3.2.3 Elinkeinotoiminnan verotus.....	31
<b>3.3 Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset tuloverotuksessa.....</b>	<b>35</b>
3.3.1 Maksuvelvoitteen suorittajana luonnollinen henkilö.....	35
3.3.2 Maksuvelvoitteen suorittajana osakeyhtiö.....	42
3.3.3 Maankäyttömaksun ja kehittämiskorvauksen vaikutus hankintamenoon.....	50
<b>3.4 Yhteenveto.....</b>	<b>55</b>

<b>4</b>	<b>Maksuvelvoitteet ja muut verolajit sekä valtiontuki .....</b>	<b>57</b>
<b>4.1</b>	<b>Maksujen merkitys varainsiirtoveron perusteessa .....</b>	<b>57</b>
4.1.1	Varainsiirtoverotuksesta .....	57
4.1.2	Kiinteistön luovutus osana maankäyttömaksua ja maanvaihto .....	59
4.1.3	Kiinteistön omistajanvaihdos kaavoitusmenettelyn aikana – maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus .....	59
<b>4.2</b>	<b>Maksujen vaikutus kiinteistöveroon .....</b>	<b>62</b>
4.2.1	Kiinteistöverosta .....	62
4.2.2	Maapohjan verotusarvo .....	65
4.2.3	Maksuvelvoitteiden suhde kiinteistöveroon .....	67
<b>4.3</b>	<b>Maankäyttösopimukset ja valtiontuki .....</b>	<b>72</b>
4.3.1	Valtiontuen sääntely .....	72
4.3.2	Valtiontuen edellytykset .....	73
4.3.3	Maankäyttösopimukset, maksuvelvoitteet ja kielletty valtiontuki .....	75
<b>4.4</b>	<b>Yhteenveto.....</b>	<b>77</b>
<b>5</b>	<b>Johtopäätökset .....</b>	<b>79</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki: WSOY, 2006.
- Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli, Valtiontuet. 2., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro, 2016.
- Andersson, Edward, Johdatus vero-oikeuteen. 13., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum, 2006.
- Andersson, Edward – Penttilä, Seppo, Elinkeinoverolain kommentaari. 14., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy, 2014.
- Andersson, Edward – Linnakangas, Esko – Frände, Joakim, Tuloverotus. 8., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro, 2016.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., Uudistettu painos. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2018.
- Engblom, Ari – Güssner, Kaj – Holla, Jyrki – Höglund, Hanna – Järvinen, Jussi – Kokko, Aki – Lepistö, Markku – Nieminen, Kati – Sandelin, Eric – Tuomi, Jouko – Äimä, Kristiina – Kokko, Ari, Elinkeinoverotus 2023. Helsinki: Edita, 2023.
- Forss, Matias, KHO 2012:31 – Maankäyttösopimuksen määritelmä ja sen merkitys. Lakimies 5/2012, s. 782–787.
- Haas, Astrid – Kopanyi, Mihaly, Taxation of Vacant Urban Land: From Theory to Practice. International Growth Centre, 2017.
- Hakkola, Esa, KHO 2006:14: Kunnallisia. Maankäyttö ja rakentaminen. Maankäyttösopimus. Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä. Päätöksen valituskelpoisuus. Sopimuksen sitovuus. Päätöksen lainvastaisuus. Lakimies 6/2006, s. 1037–1047.
- Hakkola, Esa, Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset. Lakimies 5/2007, s. 723–745.
- Hallberg, Pekka – Happanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki 4., Uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Helminen, Marjaana, EU-vero-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy, 2025.

- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III, 2009, s. 131–198.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely: tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmättä pitäen. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 2016.
- Häkkänen, Martti, Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset: Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2020.
- Ikäheimo, Seppo – Malmi, Teemu – Walden, Risto, Yrityksen laskentatoimi. 9., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Insights, 2024.
- Isotalo, Kalle, Kiinteistöoikeuden ja vero-oikeuden suhde. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s. 38–68.
- Kasso, Matti, Kiinteistön kauppa ja omistaminen. Helsinki: Talentum, 2014.
- Knuutinen, Reijo, Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Lakimies 6/2015, s. 811–833.
- Knuutinen, Reijo, Hyvät pahat verot. 2., Uudistettu painos. Jyväskylä: Docendo, 2024.
- Kukkonen, Matti, Verotettavan luovutusvoiton käsite tuloverolaeissa erityisesti osakeyhtiön ja sen omistajan näkökulmasta, s. 131–142 teoksessa Nykänen, Pekka – Urpilainen, Matti – Vahtera, Veikko (toim.), Yritys, omistaja ja verotus. Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. Helsinki: Edita 2014.
- Kukkonen, Matti – Walden, Risto, Elinkeinoverolaki käytännössä. 4., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy, 2020.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. 2., Uudistettu painos. Helsinki: Sanoma Pro, 2013.
- Letto-Vanamo, Pia, Johdatus oikeuteen ja oikeudelliseen ajatteluun. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2020.
- Majamaa, Vesa, Maankäyttösopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. Lakimies 7–8/2006, s. 1240–1251.
- Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti, Elinkeinotulon verotus. 5., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2020.
- Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti – Nissinen, Mika – Svensk, Niko, Vero-oikeuden oppikirja. 2., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Insights, 2025.
- McCluskey, William – Franzsen, Riël, Land value taxation – An applied analysis. New York, Routledge, 2016.

- Miettinen, Samuli – Häkkänen, Martti, Maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan säännösten arviointitarve Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta. Ympäristöministeriö, 2021.
- Muukkonen, Matti, Maankäyttösopimusten sääntelyn perustuslainmukaisuudesta. Edilex, 2021.
- Myllymäki, Janne, Kiinteistövero 25 vuotta. Verotus 5/2018, s. 581–594.
- Myrsky, Matti, Kiinteistöveron kysymyksiä II. Verotus 5/2011, s. 468–478.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy, 2023.
- Mäkinen, Eija, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers, 2000.
- Mäkinen, Eija, Kaavan toteuttamiskustannukset – kaavoitusarvomaksu – sääntelyn vaihtoehdoista. Edilex, 2002.
- Määttä, Kalle, Kiinteistöverolaki pähkinänkuoressa. Edilex, 2018.
- Määttä, Kalle – Torkkel, Timo, Varainsiirtoverolain perusteet. Helsinki: Kauppakamari, 2022.
- Niskakangas, Heikki, Veropolitiikka. Helsinki: WSOYpro, 2011.
- Niskakangas, Heikki – Viitala, Tomi – Hokkanen, Marja, Johdatus Suomen verojärjestelmään. 4., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy, 2020.
- Nuotio, Vesa-Pekka, Tuloverolaki ja tulon määritelmä. Verotus 5/2021, s. 533–545.
- Nykänen, Pekka – Räbinä, Timo, Yksityishenkilöiden luovutusvoittojen verotus. 3., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum, 2013.
- Nykänen, Pekka, Menetysten vähennyskelpoisuudesta tuloverolain mukaisessa verotuksessa, s. 291–308 teoksessa Nykänen, Pekka – Urpilainen, Matti – Vahtera, Veikko (toim.), Yritys, omistaja ja verotus. Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. Helsinki: Edita, 2014.
- Nykänen, Pekka, Perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimus ja välitön verotus. Oikeus 2/2017, s. 224–249.
- Nykänen, Pekka, Verohallinnon ohjeet käytännön verotuksen ja vero-oikeudellisen tutkimuksen oikeuslähteenä. Verotus 5/2020, s. 619–629.
- Ojanen, Tuomas, KHO 2007:77 – Pro fisco, contra legem constitutionalem. Lakimies, 2008, s. 299–315.
- Ossa, Jaakko, Tuloverolaki käytännössä. 2., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy, 2020. (Ossa 2020a)
- Ossa, Jaakko, Yritystoiminnan verotus. 3., Uudistettu painos. Helsinki: Kauppakamari, 2020. (Ossa 2020b)

- Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum, 2013.
- Raitio, Juha – Miettinen, Samuli, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki: Alma Talent, 2021.
- Rintamäki, Vesa, Maankäyttösopimus: Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Helsinki: Edita, 2007.
- Räbinä, Timo – Myllymäki, Janne, Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus. Helsinki: Talentum Pro, 2016.
- Räbinä, Timo – Myllymäki, Janne – Myrsky, Matti, Henkilökohtaisen tulon verotus. 3., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2019.
- Sakslin, Maija, Verot ja maksut perustuslaissa. Lakimies 6–7/1999, s. 995–1002.
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003.
- Takalo-Eskola, Tapio, Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2005.
- Tarasti, Lauri, Pohdintoja maankäyttösopimuksista, s. 397–409 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 2004.
- Tikka, Kari S., Verolakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa. Lakimies, 1999, s. 982–994.
- Torkkel, Timo, Maankäyttömaksusta ja kehittämiskorvauksesta tulo- ja varainsiirtoverotuksessa. Verotus 3/2014, s. 249–261.
- Torkkel, Timo, Vastikkeellisten saantojen varainsiirtoverotus. Helsinki: Kauppakamari, 2020.
- Torkkel, Timo – Määttä, Kalle, Varainsiirtoverolaki muuttuu. Verotus 1/2024, s. 43–55.
- Tuori, Kaarlo, Onko maksu maksu vai vero vai ...?, s. 463–484 teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 2004.
- Urpilainen, Matti, Verovelvollisen suosimisen periaatteesta, s. 389–400 teoksessa Nykänen, Pekka – Urpilainen, Matti – Vahtera, Veikko (toim.), Yritys, omistaja ja verotus. Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. Helsinki: Edita 2014.
- Urpilainen, Matti, Arvioverotuksen edellytykset ja näytön arviointi – KHO 2019:105. Edilex, 2019.

Villa, Seppo, Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiöt. 6., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2023.

Virtanen, Pekka, Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto, 2000.

Wikström, Kauko – Ossa, Jaakko – Urpilainen, Matti, Vero-oikeuden yleiset opit. Helsinki: Kauppakamari, 2015.

## **Virallislähteet**

### **Hallituksen esitykset**

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

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 257/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 39/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.

### **Perustuslakivaliokunta**

PeVL 53/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – hallituksen esityksestä HE 167/2002 vp.

### **Hallintovaliokunta**

HaVL 21/1998 vp. Hallintovaliokunnan lausunto – hallituksen esityksestä HE 101/1998 vp. rakennuslainsäädännön uudistamisesta.

### **Valtiovarainkunta**

VaVM 9/2007 vp. Valtiovarainkunnan mietintö – hallituksen esityksestä HE 59/2007 vp. arvopapereiden verottamiseen liittyvien eräiden säännösten muuttamisesta.

## **Verohallinto**

Verohallinto 2023, Kaavoitukseen liittyvään maankäyttösopimukseen perustuvan maan luovuttamisen verotus. Diaarinumero: VH/1955/00.01.00/2022. (Verohallinto 2023a)

Verohallinto 2023, Varojen arvostamisen yleiset periaatteet perintö- ja lahjaverotuksessa. Diaarinumero: VH/5910/00.01.00/2022. (Verohallinto 2023b)

Verohallinto 2023, Perustajaurakointiliiketoiminta verotuksessa. Diaarinumero: VH/5725/00.01.00/2023. (Verohallinto 2023c)

Verohallinto 2024, Poistot elinkeinoverotuksessa. Diaarinumero: VH/315/00.01.00/2024. (Verohallinto 2024a)

Verohallinto 2024, Varainsiirtovero kiinteistön luovutuksessa. Diaarinumero: VH/441/00.01.00/2024. (Verohallinto 2024b)

Verohallinto 2024, Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa. Diaarinumero: VH/6667/00.01.00/2023. (Verohallinto 2024c)

Verohallinto 2024, Verohallinnon päätös rakennusmaan verotusarvon laskentaperusteista. Diaarinumero: VH/6206/00.01.00/2024. (Verohallinto 2024d)

Verohallinto 2025, Kiinteistö- ja asuntovarallisuuden arvostaminen perintö- ja lahjaverotuksessa. Diaarinumero: VH/7281/00.01.00/2024.

## **Maanmittauslaitos**

Maanmittauslaitos, Maapohjan arvostaminen kiinteistöverotusta varten. Valtiovarainministeriö, 2024.

## **Oikeustapaukset**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1986 T 4486

KHO 1987 T 3523

KHO 1993 B 539

KHO 1995 B 504

KHO 1996 T 3735

KHO 1998 T 2796

KHO 1999 T 559

KHO 2001 T 1900  
KHO 2003:43  
KHO 2006:14  
KHO 2006:84  
KHO 2007:77  
KHO 2009:27  
KHO 2009:94  
KHO 2011 T 3124  
KHO 2012:31  
KHO 2013:4  
KHO 2016:52  
KHO 2016:89  
KHO 2018:37  
KHO 2018:45  
KHO 2018:55  
KHO 2020:23  
KHO 2020:43  
KHO 2021:24  
KHO 2021:88  
KHO 2021:96  
KHO 2024:71

### **Korkein oikeus**

KKO 1999:128  
KKO 2016:8

### **Euroopan Unionin tuomioistuin ja yleinen tuomioistuin**

Tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91, EU:C:1993:97  
Tuomio 12.9.2000, Pavlov, yhdistetyt asiat C-180/98 ja C-184/98, EU:C:2000:48  
Tuomio 12.07.2001, La Scala, C-399/98, EU:C:2001:401  
Tuomio 13.2.2003, Espanja v. komissio, C-409/00, EU:C:2003:92  
Tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, EU:C:2003:415  
Tuomio 20.11.2003, Gemo, C-126/01, EU:C:2003:622  
Tuomio 14.4.2005, Belgia v. komissio, C-110/03, EU:C:2005:223

Tuomio 15.12.2005, Italia v. komissio, C-66/02, EU:C:2005:768  
Tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, EU:C:2006:8  
Tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn, T-351/02, EU:T:2006:104  
Tuomio 6.9.2006, Portugal v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511  
Tuomio 12.12.2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación  
Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio, T-95/03, EU:T:2006:385  
Tuomio 27.2.2014, HaTeFo, C-110/13, EU:C:2014:114  
Tuomio 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280  
Tuomio 08.11.2022, Fiat Chrysler Finance Europe v. komissio, yhdistetyt asiat C-  
885/19 P ja C-898/19 P, EU:C:2021:1029

### **Hallinto-oikeus**

Helsingin Hallinto-oikeus 3577/2024 (julkaisematon)

### **Päätökset**

#### **Keskusverolautakunta**

KVL 057/2004

#### **Kirjanpitolautakunta**

KILA 67/2005

KILA 70/2005

KILA 94/2010

KILA 1851/16.3.2010

### **Muut lähteet**

Inkoo uutiset 29.4.2025: ”Joddböle V -maankäyttösopimus valmis: Inkoo saa yli 10 miljoonan euron korvauksen”. (<https://www.inkoo.fi/2025/04/29/joddböle-v-maankayttosopimus-valmis-inkoo-saa-yli-10-miljoonan-euron-korvauksen/>, Luettu 3.5.2025).

Inkoo uutiset 12.5.2025: ”Maankäyttösopimus allekirjoitettiin.” (<https://www.inkoo.fi/2025/05/12/maankayttosopimus-allekirjoitettiin/>, Luettu 16.5.2025).

Maapolitiikan opas, Kuntaliitto. (<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas>, Luettu 1.5.2025).

Valtioneuvosto, Puoliväliriihen kasvutoimet – Suomi kasvun tielle, 2025.

(<https://vm.fi/documents/194055633/200124281/Puoliväliriihen+kasvutoimet+23.04.2025.pdf/be2b5e49-f15a-31b4-b761-04d8be2ad5f5/Puoliväliriihen+kasvutoimet+23.04.2025.pdf?t=1745431798168>, Luettu 5.5.2025).

Yle uutiset 15.1.2025: ”Kunta torppasi kansanäänestyksen neljän miljardin euron tehdashankkeesta”. (<https://yle.fi/a/74-20137030>, Luettu 3.5.2025).

Yle uutiset 28.2.2023: ”Turun ratapihan suunnitelmat hyväksyttiin lautakuntakäsittelyssä”. (<https://yle.fi/a/74-20020281>, Luettu 3.5.2025).

## Lyhenteet

AKL	alueidenkäyttölaki (132/1999)
ArvL	laki varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005)
EVL	laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KPL	kirjanpitolaki (1336/1997)
KiVL	kiinteistöverolaki (654/1992)
oy	osakeyhtiö
PL	perustuslaki (731/1999)
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TVL	tuloverolaki (1535/1992)
VSVL	varainsiirtoverolaki (931/1996)

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaihe

Kuntien yksi merkittävimmistä päätöksenteon välineistä on kaavoitus. Kunta laatii ja hyväksyy sekä yleiskaavan että asemakaavan<sup>1</sup>. Kunta käyttää merkittävää kaavoitus- ja lupavallan yhdistelmää ohjatakseen rakentamisen sijoittumista ja toteuttamista: kaavoituksen avulla kunta ennakoii ja määrittää rakentamisen edellytyksiä, kun taas rakennusvalvonta vastaa suunnitelmien toteutumisen valvonnasta ja maankäytön käytännön kontrollista<sup>2</sup>.

Kaavoituksella ohjataan maankäyttöä, rakennustoimintaa ja yhdyskuntarakenteen kehitystä pitkällä aikavälillä. Kaavoituksen kautta toteutetaan myös merkittävä osa kuntien maapoliittisia tavoitteita, ja siihen liittyvät ratkaisut voivat vaikuttaa huomattavasti yksityisten maanomistajien oikeuksiin ja omaisuuden arvoon.<sup>3</sup>

*”Kunta torppasi kansanäänestyksen neljän miljardin euron tehdashankkeesta”<sup>4</sup>*

Ajankohtainen esimerkki kaavoituksen merkityksestä ja sen poliittisesta latautuneisuudesta on Inkoon kunnan päätös sallia suuri tehdasinvestointi paikkakunnalle. Yllä olevalla otsikoinnilla Yle uutisoi tammikuussa Inkoon suuresta tehdashankkeesta, kun paikallisten asukkaiden epäonnistunut yritys järjestää kansanäänestys tehtaan sijoittamisesta herätti valtakunnallistakin huomiota. Kunta torppasi kansanäänestyksen ja jatkoi neuvottelusta tehtaan kaavoituksesta. Inkoon kuntalaisia huolestaa lähinnä tehtaan ympäristövaikutukset.<sup>5</sup>

*”Maankäyttösopimus valmis: Inkoo saa yli 10 miljoonan euron korvauksen”<sup>6</sup>*

*”Maankäyttösopimus allekirjoitettiin”<sup>7</sup>*

Inkoo hyväksyi tehtaan asemakaavan kokouksessaan 12.5.2025<sup>8</sup> ja allekirjoitti siihen liittyvän maankäyttösopimuksen, jonka mukaan kunta saa yli 10 miljoonan euron korvauksen. Kunta

---

<sup>1</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 31.

<sup>2</sup> Häkkänen 2016, s.111.

<sup>3</sup> Ks. esimerkiksi Häkkänen 2020, s. 11 ja lisäksi Kuntaliiton internetsivut

<https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto/maapolitiikka>.

<sup>4</sup> Yle uutiset 15.1.2025 ”Kunta torppasi kansanäänestyksen neljän miljardin euron tehdashankkeesta”.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Inkoo uutiset 29.4.2025 ”Joddböle V -maankäyttösopimus valmis: Inkoo saa yli 10 miljoonan euron korvauksen.

<sup>7</sup> Inkoo uutiset 12.5.2025 ”Maankäyttösopimus allekirjoitettiin”.

<sup>8</sup> Ibid.

pyrkii maankäyttö sopimusten avulla usein ohjaamaan tiettyjen hankkeiden sijoittumista alueelleen<sup>9</sup>. Tapauksen mittaluokka osoittaa, miten merkittäväksi yksittäinen maankäyttö sopimus voi muodostua kunnan talouden ja yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. Maankäyttö sopimuksia voidaan tehdä myös yhdessä yhdyskuntarakentamissopimusten kanssa<sup>10</sup>.

Yksi keskeinen maapolitiikan apuväline kaavoituksen yhteydessä onkin juuri maankäyttö sopimus, jolla kunta ja maanomistaja sopivat kaavoituksen toteuttamisesta ja maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin<sup>11</sup>. Sopimuksia on sisällöltään useanlaisia, mutta voivat sisältää esimerkiksi velvoitteen suorittaa kunnalle maankäyttömaksu tai osallistua kunnallisteknisten järjestelmien toteuttamiseen<sup>12</sup>. Erityisesti kasvukeskuksissa menettely on vakiintunut välineeksi kaavoituksesta aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseen kunnan ja maanomistajan välillä.

Maankäyttö sopimusten ja kehittämiskorvausten sääntely perustuu nykyisin alueidenkäyttölain (132/1999) 12 a lukuun, jossa voisi sanoa olevan säädetty vakiintunut käytäntö lakiin<sup>13</sup>. Kyseisillä maksuilla ei ole erillistä ”verolajistatusta”, mutta niillä voi olla huomattavia verotuksellisia vaikutuksia esimerkiksi tilanteissa, joissa maa-alue luovutetaan tai sen arvo nousee kaavoituksen seurauksena. Tämä herättää kysymyksen maksujen oikeudellisesta luonteesta verotuksessa – ovatko ne vähennyskelpoisia menoja, osa luovutushintaa tai sisältyvätkö ne varainsiirtoveron perusteeseen.

Tutkielman terminologia on hyvä selventää jo tässä kohtaa, koska laissa ei ole mainittuna kaikkia termejä ja vakiintunutta konsensusta maankäyttö sopimusten sekä maankäyttömaksujen terminologian osalta ei näyttäisi olevan täysin muodostunut. Alueidenkäyttölaisissa näistä on mainittuna vain maankäyttö sopimus sekä kehittämiskorvaus, mutta maankäyttömaksua ei mainita laisinkaan<sup>14</sup>. Tässä työssä maankäyttö sopimuksella tarkoitetaan maanomistajan ja kunnan välistä sopimusta, maankäyttömaksulla viitataan

---

<sup>9</sup> Mäkinen 2000, s. 455.

<sup>10</sup> Ks. Yle uutiset 28.2.2023 ”Turun ratapihan suunnitelmat hyväksyttiin lautakuntakäsittelyssä”.

<sup>11</sup> Häkkänen 2020, s.13.

<sup>12</sup> Ibid. Kunnallisteknisten järjestelmien toteuttamiseen osallistuminen on myös osa maksua.

<sup>13</sup> Häkkänen 2020, s.14. Maankäyttö sopimus nykyisessä muodossaan on kirjoitettu lakiin vuonna 2003, tätä ennen maankäyttö sopimus oli kirjoitettu lakiin vuonna 2000 MRL 11 §:ssä. Ennen MRL 11 §:ä maankäyttö sopimusta ei ollut kirjoitettu lakiin, mutta se oli silti muodostunut vakiintuneena tapana sekä oikeuskäytännön myötä.

<sup>14</sup> Ks. AKL 12 a luku 91 b § *Maankäyttö sopimukset* ja 91 c § *Kehittämiskorvaus*.

maankäyttösopimuksessa sovittuun maksuun ja kehittämiskorvauksella tarkoitetaan kunnan määräämää maksua maanomistajalle yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, jota ei ole sovittu maankäyttösopimuksella.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan alueidenkäyttölain (132/1999, jäljempänä AKL) 12 a luvun mukaisia maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia vero-oikeuden näkökulmasta. Tutkimuksen erityisenä tarkastelun kohteena on näiden maksujen asema ja vaikutus eri verolajien soveltamiskäytännöissä. Vaikka maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia on laajasti käsitelty maankäyttöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä, niiden verotuksellinen tarkastelu on ollut selvästi vähäisempää. Näin ollen tutkimus täydentää olemassa olevaa kirjallisuutta tarjoamalla systemaattisen analyysin maksujen oikeudellisesta luonteesta verotuksessa.

Tutkimus sijoittuu vero-oikeuden ja maankäytön sääntelyn rajapintaan. Käytännössä maankäyttö muodostaa tosiseikaston, johon vero-oikeutta sovelletaan. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tuloverolain (1535/1992 TVL), elinkeinoverolain (360/1968 EVL) ja varainsiirtoverolain (931/1996 VSVL) mukaiset oikeusnormit ja niiden soveltaminen tilanteissa, joissa maanomistaja tekee kunnan kanssa maankäyttösopimuksen. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, voidaanko maankäyttösopimukseen perustuvat maksut lukea maanomistajan verotuksessa vähennyskelpoisiksi kuluiksi, osaksi hankintamenoa tai luovutushintaa, tai sisältyvätkö ne varainsiirtoveron laskentaperusteeseen.

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaus

Tutkielman on tarkoitus vastata kysymykseen, *miten alueidenkäyttölain mukaiset maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset vaikuttavat maanomistajan verotukseen, ja miten niitä tulisi oikeudellisesti arvioida eri verolajien näkökulmasta?*

Tämä kysymys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa maanomistaja tekee kunnan kanssa maankäyttösopimuksen ja vastaanottaa kaavan mukanaan tuomaa arvonnousua esimerkiksi rakennusoikeuden muodossa. Tällöin syntyy verotuksellisesti relevantti tilanne, joka voi koskea sekä tuloverotusta, luovutusvoittoverotusta että varainsiirtoverotusta<sup>15</sup>. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi kaavoitetun maa-alueen luovutus kolmannelle, kunnalle tehty

---

<sup>15</sup> Lisäksi maa-alueen arvonnousu voi vaikuttaa myös kiinteistöverotukseen.

vastikemaksu tai kunnallisteknisten töiden toteuttaminen osana maankäyttösopimuksen velvoitteita.

Tutkimuskysymys on oikeusdogmaattinen ja siihen sisältyy sekä tulkinnallisia että systematisoivia elementtejä. Tutkielman tavoitteena ei ole ainoastaan systematisoida nykyistä oikeustilaa, vaan myös selvittää tilanteita, joissa maksujen verotuksellinen asema on epäselvä tai oikeuskäytännössä vielä vakiintumaton. Tilanteita havainnollistetaan käytännön esimerkkien kautta.

Erityinen paino tutkielmassa asetetaan tilanteisiin, joissa maksut suoritetaan muussa muodossa kuin rahassa – kuten kunnallisteknisinä töinä tai maa-alueiden luovutuksina. Tällöin verotuksen näkökulmasta on olennaista selvittää, miten tällaiset suoritukset arvostetaan ja minkälaista oikeudellista luonnehdintaa ne edellyttävät. Vastaavasti epäselvyyttä liittyy myös tilanteisiin, joissa maankäyttösopimus ei ole vielä saanut oikeudellista sitovuutta, mutta maksuihin perustuva vastike realisoituu kiinteistökaupassa.

Tutkimuskysymyksen merkitys ei rajoitu pelkästään yksittäistapauksiin, vaan se liittyy laajemmin verotuksen oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden vaatimuksiin. Siten tutkielmassa pyritään muodostamaan oikeudellisesti johdonmukainen ja verovelvollisen näkökulmasta ennakoitava tulkintakehys, joka voi toimia perustana sekä oikeuskäytännön jäsentämiselle että mahdolliselle lainsäädännön kehittämiselle.

Rajauksellisesti tutkielma ei pyri kattamaan kaikkia mahdollisia kunnallisten maksujen ja verotuksen yhteyksiä, vaan keskittyy nimenomaisesti AKL 12 a luvun mukaisiin maankäyttömaksuihin ja kehittämiskorvauksiin. Näiden maksujen analyysissä keskitytään ennen kaikkea maanomistajan verotukselliseen asemaan, eikä tutkielmassa tarkastella esimerkiksi kunnallisen verotuksen näkökulmaa tai kunnan saaman vastikkeen käsittelyä mahdollisena verotettavana tulona. Lisäksi tutkielma ottaa maankäyttösopimuksien sääntelyn annettuna eikä keskity niiden velvoiteoikeudelliseen problematiikkaan muuten kuin verotuksen osalta relevantein osin. Verotuksellisessa tarkastelussa rajataan myös pois maatilatalouden verotus maatilatalouden tuloverolain mukaan sekä välillinen verotus, kuten arvonlisäverotus.

Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa oikeusdogmaattisesti perusteltu kokonaiskuva siitä, miten maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset asemoituvat osaksi suomalaista verojärjestelmää sekä mitkä ovat niiden verotukselliset vaikutukset maanomistajan verotuksen

näkökulmasta. Tulkinallisesti tutkielma pyrkii hahmottamaan maksujen oikeudellisen luonteen suhteessa verolainsäädännön peruseriaatteisiin, sekä arvioimaan niiden vaikutuksia verotettavan tulon, luovutusvoiton ja varainsiirtoveron määräytymisessä.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkielman tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta erilaisiin oikeuslähteisiin nojautuen. Lainopin metodi perustuu oikeudelliseen argumentaatioon, jonka ytimessä ovat yhtäältä oikeudellinen päättely oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin – eli voimassa olevien oikeussääntöjen tulkinta ja oikeuseriaatteiden punninta – ja toisaalta oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittely, eli oikeusjärjestyksen systematisointi.<sup>16</sup> Lainopillisen menetelmän keskiössä on voimassa olevan oikeuden selvittäminen ja sen sisäinen looginen rakenne, jonka perusteella voidaan esittää perusteltuja tulkintakannanottoja esiin nouseviin oikeudellisiin ongelmiin<sup>17</sup>. Oikeustieteen lainopillinen metodi ei kuvasta mekaanista sääntöjen soveltamista, vaan se on pikemminkin oikeudellinen näkökulma, jossa keskeistä on harkinta ja punninta – ei luonnontieteille ominaista tarkkarajaista ja kaavamaisesti etenevää menetelmällisyyttä<sup>18</sup>.

Lainopillinen lähestymistapa soveltuukin perustellusti hyvin tilanteisiin, joissa tarkastelun kohteena ovat yksittäisten säännösten soveltaminen ja tulkinta osana laajempaa normikokonaisuutta. Tässä tutkielmassa analyysin kohteena ovat alueidenkäyttölain mukaiset maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset, ja tarkastelussa pyritään selvittämään niiden oikeudellista asemaa vero-oikeudellisessa viitekehyksessä. Erityisesti tarkastellaan, miten näitä maksuja tulisi käsitellä tuloverotuksen, luovutusvoittoverotuksen ja varainsiirtoverotuksen näkökulmasta.

Tutkimusaineistona käytetään ensisijaisia oikeuslähteitä tai toisin sanoen vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten verolainsäädäntöä (TVL, EVL, VSVL) ja alueidenkäyttölakia (AKL).<sup>19</sup> Lain tulkintaa tukevana heikosti velvoittavan oikeuslähteen aseman omaavina aineistoina hyödynnetään hallituksen esityksiä, eduskunnan valiokuntien lausuntoja sekä korkeimman

---

<sup>16</sup> Siltala 2003, s. 328.

<sup>17</sup> Käytännössä tämän voisi lyhentää systematisoinniksi ks. lisää esim. Siltala 2003, s. 328.

<sup>18</sup> Aarnio 2006, s. 237.

<sup>19</sup> Vahvimmin velvoittavina oikeuslähteinä pidetään kirjoitettua lakia – eli perustuslakia, sen nojalla säädettyjä lakeja ja asetuksia – sekä vakiintunutta maantapaa ks. Letto-Vanamo 2020, s. 48.

hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Tutkimuksessa käytetään myös laajasti oikeuskirjallisuutta, joka oikeuslähdeopin puitteissa kuuluu sallittuihin oikeuslähteisiin ja edistää normikokonaisuuksien jäsentämistä sekä erilaisten tulkintavaihtoehtojen arvioimista.<sup>20</sup> Vaikka vakiintuneesti oikeuslähteet on Suomessa jaettu kolmeen luokkaan, on sallittujen oikeuslähteiden määrä kasvanut merkittävästi viime vuosina ja niiden huomioiminen on erittäin merkittävää perustellun systematisoinnin saavuttamiseksi.

#### 1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu viidestä pääluvusta, jotka etenevät systemaattisesti oikeudellisen ongelman jäsentämisestä sen ratkaisuun. Toisessa luvussa käsitellään maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia yleisesti. Luku alkaa katsauksella maankäyttösopimus -järjestelmään ja sen taustalla vaikuttaviin maapoliittisiin tavoitteisiin. Tämän jälkeen tarkastellaan maksujen käsitteitä, sääntelyä ja oikeudellista luonnetta alueidenkäyttölain näkökulmasta. Luvun tarkoituksena on luoda selkeä käsitteellinen ja normatiivinen kehys tutkittaville maankäyttömaksuille ennen niiden verotuksellista tarkastelua.

Kolmannessa luvussa hahmotellaan vero-oikeudellinen viitekehys, jonka puitteissa tutkielman analyysi etenee. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tuloverotus (TVL ja EVL) ja luovutusvoittoverotus. Luvussa jäsennetään näiden verolajien oikeudellista rakennetta ja niihin liittyviä keskeisiä käsitteitä siltä osin kuin ne voivat muodostaa merkityksellisen tulkintakehyksen tutkittavien maankäyttömaksujen oikeudellista arviointia varten. Luvussa tarkastellaan maankäyttömaksujen erilaisia tilanteita niin esimerkkien kuin vero-oikeudellisen lainsäädännön kautta.

Neljännessä luvussa tarkastellaan maksujen vaikutusta muihin verolajeihin sekä suhdetta valtiontukeen. Luvussa analysoidaan varainsiirtoveron ja kiinteistöveron soveltumista eri tilanteissa, joissa maksut liittyvät esimerkiksi maanluovutuksiin, kaavoitusprosessin vaiheisiin tai rakennusoikeuden toteutumiseen. Lisäksi luvussa arvioidaan valtiontukisääntelyn soveltumisedellytyksiä maankäyttösopimusten ja maksujen yhteydessä, erityisesti tilanteissa, joissa kunta myöntää alennuksia tai poikkeaa vakiintuneesta maksukäytännöstään.

---

<sup>20</sup> Suomessa on vakiintuneesti jaettu oikeuslähteet kolmeen eri luokkaan: vahvasti- ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. ks. Letto-Vanamo 2020, s. 48–59.

Viidennessä luvussa esitetään tutkielman johtopäätökset. Luvussa kootaan yhteen keskeiset havainnot maksujen oikeudellisesta luonteesta verotuksessa, arvioidaan mahdollisia tulkintavaihtoehtoja ja nostetaan esiin tilanteita, joissa oikeustila on edelleen epäselvä tai vaatisi täsmennystä. Lisäksi arvioidaan tutkielman perusteella mahdollisia sääntelyn tai verotuskäytännön kehittämistarpeita erityisesti oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen verokohtelun näkökulmasta.

## 2 Maankäyttösopimukset ja maksuvelvoitteet

### 2.1 Maankäyttösopimukset

#### 2.1.1 Yleiskatsaus maankäyttösopimukseen

Alueidenkäyttölain 20 §:n 1 momentin mukaan kuntien tehtäviin kuuluu alueiden käytön suunnittelu ja maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Kunnan maapolitiikassa<sup>21</sup> on kysymys julkisen vallan toimenpiteistä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovuttamiseen sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen<sup>22</sup>. Maapolitiikka ja kaavoitus yhdessä muodostavatkin kunnan maankäyttöpoliitiikan, jonka tavoitteena on ohjata yhdyskuntarakentamisen kehitystä strategisesti kunnan haluamaan suuntaan<sup>23</sup>. Kunnan *kaavoitusmonopoli*<sup>24</sup> toimii maapolitiikan perustana ja aktiivisella maapolitiikalla kunta pystyy vaikuttamaan muun muassa tonttitarjontaan, elinkeinoelämän kehitykseen, palvelurakenteeseen sekä kuntatalouden tasapainoon<sup>25</sup>.

Alueidenkäyttölain 12 a luvussa säädetyt maankäyttösopimukset ovat kunnallisen maapolitiikan ja kaavoituksen toteutuksessa täydentävä apuväline<sup>26</sup>. Maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten avulla kunnan ei tarvitse hankkia maata omaan omistukseensa vaan se pystyy kaavoittamaan myös yksityisen omistuksessa olevaa maata. Ensimmäisen kerran maankäyttösopimuksia koskevaa sääntelyä kirjoitettiin lakiin vuonna 2000.<sup>27</sup> Tällöin MRL 11 §:ssä säädettiin ensimmäistä kertaa nimenomaisesti maankäyttösopimuksista.<sup>28</sup> Vaikka maankäyttösopimukset saivat nykyisen lainsäädännöllisen sääntelyperustan vasta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, nykyisin AKL<sup>29</sup>) 12 a luvun myötä vuonna 2003, niiden käyttö oli

---

<sup>21</sup> Kunnan maapolitiikasta säädetään AKL 5 §:ssä, jonka mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

<sup>22</sup> Virtanen 2000, s. 7.

<sup>23</sup> Takalo-Eskola 2005, s. 6.

<sup>24</sup> *Kaavoitusmonopolilla* tarkoitetaan sitä, että kunnilla on velvollisuus ja oikeus vastata maankäytön suunnittelusta alueellaan. Ks. lisää esimerkiksi <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka> ja tarkemmin Häkkänen 2016, s. 111–118.

<sup>25</sup> Rintamäki, 2007 s. 26–27.

<sup>26</sup> Rintamäki 2007, s. 33 ja 38. Ks. lisäksi myös Hovila 2009, 159–161.

<sup>27</sup> Ks. tarkemmin maankäyttösopimusten historiasta Tarasti 2004, s. 397–409.

<sup>28</sup> Ks. Hallberg ym. 2020, s. 642. Tällöin oli tarkoitus luoda pohja yksityisoikeudellisille sopimuksille kunnan käyttöön maapolitiikan hoitamiseksi.

<sup>29</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain nimi muutettiin alueidenkäyttöläksi 1.1.2025.

vakiintunut kuntien ja maanomistajien väliseksi yhteistyömuodoksi jo pitkään ennen sääntelyn virallistamista<sup>30</sup>.

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäytösopimus), maankäytösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä (AKL 91 b.1 §). Kuten Häkkänen toteaa, ensimmäisessä momentissa määritellään jo, että maankäytösopimuksen toisena osapuolena tulee olla kunta ja sen pitää koskea kaavoitusta ja/tai kaavan toteuttamista<sup>31</sup>. Toisen osapuolen ei tarvitse olla maanomistaja vaan kysymyksessä voi olla myös esimerkiksi maankehittäjä<sup>32</sup>. Maankäytösopimusten sisältöön liittyy myös AKL 91 b § 3 momentti, jonka mukaan maankäytösopimuksilla voidaan *kehittämiskorvausta*<sup>33</sup> koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. AKL ei sisällä enempää säädöksiä maankäytösopimusten sisällöstä.

AKL 12 a luvun periaatteellinen tausta ilmenee 91 a §:stä, jonka mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu *merkittävää hyötyä*<sup>34</sup>, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa<sup>35</sup>. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksilla tarkoitetaan erityisesti katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia, joiden toteuttaminen kuuluu AKL:n mukaan kunnan vastuulle ja kustannettavaksi.<sup>36</sup>

Maankäytösopimusten taustalla voisi sanoa olevan sopimusvapauden periaate, mutta samalla sopimukseen liittyy erityisiä hallinto-oikeudellisia ja julkisoikeudellisia ulottuvuuksia, jotka

<sup>30</sup> Rintamäki 2007, s. 33. Lisäksi ks. myös tarkemmin Hovila 2009, s. 144–145 ja 149–150.

<sup>31</sup> Häkkänen 2020, s. 14. Osapuolia sitova sopimus voidaan tehdä, kun kaavaluonnos on ollut julkisesti esillä ks. esim. Hovila 2009, s. 152. Vrt. myös KHO 2012:31, jossa todettiin sopimuksen olevan sitova osapuoliin nähden vain kaavoituksen käynnistämistä kokevin osin ja KHO 2011 taltio 3124, jossa korkein hallinto-oikeus tulkitsi kunnan tekemät esisopimukset maankäytösopimuksiksi. Ks. myös Forss 2012, s. 782–787.

<sup>32</sup> Ks. KHO 2012:31. Kehittäjällä täytyy olla jokin oikeus maahan esimerkiksi hallinto-oikeus.

<sup>33</sup> *Kehittämiskorvauksesta* säädetään AKL 91 c §:ssä, ja se on toissijainen vaihtoehto maankäytösopimukselle. Tästä lisää myöhemmin luvussa 2.2.

<sup>34</sup> *Merkittävän hyödyn* kynnys tuleekin ylittyä, jotta maanomistajalla olisi velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kynnys ylittyikin juuri kiinteistön arvonnousun johdosta. Merkittävän hyödyn kynnyksestä on keskusteltu laajasti oikeuskirjallisuudessa. Ks. tarkemmin muun muassa Häkkänen 2020, s. 36–37 ja 93, Rintamäki 2007, s. 41–46, Muukkonen 2021, s. 6–7, Hovila 2009, s. 146–149 ja Ekroos – Majamaa 2018, s. 484–486.

<sup>35</sup> AKL 12 a luvun perusajatus kytkee maksun suuruuden määrittelyn kunnalle aiheutuviin kustannuksiin eli maksun on oltava kustannussidonnainen Häkkänen 2016, s. 267. Lisäksi Häkkänen toteaa, että järjestelmällä ei ole ollut tarkoitus luoda maanarvoon perustuvaa niin sanottua kaavoitusmaksua.

<sup>36</sup> Häkkänen 2020, s. 14–15 vrt. myös aikaisempaan MRL 11 §:n hallituksen esityksessä esitettyyn HE 101/1998, s. 64.

erottavat ne tavanomaisista yksityisoikeudellisista maksuista<sup>37</sup>. Kuten Häkkänen toteaa, sopimusvapaudesta ei ole perusteltua puhua julkisyhteisön kohdalla, kun liikutaan kaavoituksen ja julkisen vallan käytön alueella<sup>38</sup>. Sopimuksista näytetäänkin oikeuskirjallisuudessa käytettävän käsitettä *mahdollisuus sopia laajemmin*, joka perustuu AKL 91 b § 3 momenttiin. Kuitenkin maankäyttö sopimuksen maksutavan voisi katsoa olevan vapaasti sovittavissa kunnan ja maanomistajan välillä, joista Torkkel ja Rintamäki mainitsevat esimerkkeinä maa-alueen, rahan ja/tai työsuorituksen<sup>39</sup>.

## 2.1.2 Oikeudellinen luonne

Oikeudelliselta luonteeltaan maankäyttö sopimukset ovat sekamuotoisia sopimuksia, joissa yhdistyvät yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset piirteet. Mäenpään mukaan maankäyttö sopimuksia ei voi tiukasti jaotella yksityisoikeudellisiksi taikka julkisoikeudellisiksi ja lisäksi toteaa, että hallintosopimukseen voi sisältyä myös yksityisoikeudellisia ehtoja.<sup>40</sup> Yksiselitteisesti maankäyttö sopimuksia ei voidakaan lokeroida yksityisoikeudellisiin sopimuksiin tai hallintosopimuksiin. Majamaa toteaa osuvasti, maankäyttö sopimuksen olevan luonteeltaan hybridi, joka on yksityisoikeudellinen sopimus julkisoikeudellisessa kontekstissa<sup>41</sup>. Tarasti korostaa myös, että maankäyttö sopimuksen luonnetta pitäisi arvioida niiden sisällön perusteella<sup>42</sup>. Yleisesti maankäyttö sopimuksille näyttäisikin olevan lähes mahdotonta määritellä yksiselitteistä oikeudellista luonnetta ja jokaista sopimusta täytyy tarkastella erikseen sisältö huomioiden.

Maankäyttö sopimuksia voidaan arvioida periaatteellisesti kolmesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin yleisestä julkisoikeudellisesta näkökulmasta. Maankäyttö sopimus koskee julkisen toimivallan käyttöä – kaavoitusta. Tämä asettaa vaatimuksia noudattaa hyvän hallinnon perusteita sekä huolehdittava vaikutusmahdollisuuksista ja oikeusturvasta (Hallintolaki 3.1 §).

---

<sup>37</sup> Rintamäki 2007, s. 51 lisäksi Häkkänen 2020, s. 15 ja 17. Ks. myös KHO 2016:52, jossa maankäyttö sopimusta pidettiin hallintosopimuksena sekä todettiin, että maankäyttö sopimuksia voidaan yleisesti luonnehtia hallintolaissa tarkoitetuksi hallintosopimuksiksi, vaikka ne sisältävät tyypillisesti myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja ja vrt. KKO 2016:8, jossa todettiin maankäyttö sopimuksen kuuluvan sopimuksen mitättömäksi ja pätemättömäksi julistamista sekä sovittelua koskevin osin yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

<sup>38</sup> Häkkänen 2020, s. 15.

<sup>39</sup> Torkkel 2014, s. 251 ja Rintamäki 2007, s. 29.

<sup>40</sup> Mäenpää 2023, s. 219–220. Hallintosopimuksen ollessa käsillä, ei voida poiketa laista. Esimerkiksi AKL 91 b §:n mukaan kaavojen sisällöstä ei voida sopia.

<sup>41</sup> Majamaa 2006, s. 1241.

<sup>42</sup> Tarasti 2004, s. 407–408.

Keskeisimmät periaatteet ovat *yhdenvertaisuusperiaate*<sup>43</sup>, *tarkoitussidonnaisuuden periaate*<sup>44</sup> ja *objektiviteettiperiaate*<sup>45</sup>. Toinen näkökulma on sopimusoikeudellinen näkökulma, josta kerrottiin aikaisemmin. Kolmas on maankäyttöoikeudellinen näkökulma, johon kuuluu yleisten ja yksityisten intressien yhteensovittaminen. Maankäyttöön liittyykin julkis- ja yksityisoikeudellinen näkökulma.

Sopimukset liittyvät ennen kaikkea kaavoituksen toteuttamiseen ja kaavan aiheuttamien kustannusten jakamiseen kunnan ja maanomistajan välillä<sup>46</sup>. Vaikka kunnilla on laajat mahdollisuudet sopia maanomistajien kanssa kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, niiden sopimustoimintaa rajoittavat muun muassa perustuslain omaisuudensuoja, kunnallisen itsehallinnon periaatteet ja muut julkisoikeudelliset velvoitteet.<sup>47</sup>

Maankäytösopimusten tekemisestä on yleensä hyötyä sekä kunnalle että maanomistajalle. Kuntien pitäisi pystyä kaavoittamaan maa-alueita rakentamisen kysyntää vastaavasti ja sopimisella pystytään osallistamaan maanomistajat yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja mahdollistaa yksityisen maan kaavoittamisen samoista lähtökohdista kuin kunnan oman maan osalta.<sup>48</sup> Sopimuksilla pystytään myös usein varmistamaan nopeampi menettely sekä kunnallistekniikan ja muun infrastruktuurin rakentaminen ajoissa, lisäksi sopimusmenettely yleensä tapahtuu joutuisasti ja tehokkaasti<sup>49</sup>. Kuntien näkökulmasta maankäytösopimusten käyttöä puoltaa myös sopimusvaihtoehto maapolitiikalle, jossa kunta ostamalla tai pakkolunastamalla hankkisi maa-alueita omistukseensa ennen kaavoitusta<sup>50</sup>. Rakentajien ja maanomistajien intressissä on, että kunta kaavoittaisi maa-alueet mahdollisimman tuottoisasti sekä joutuisasti, tämän takia myös maanomistajat ovat yleensä halukkaita sopimusten tekemiseen<sup>51</sup>. Maankäytösopimukset ovatkin vakiintuneet erityisesti sellaisilla alueilla, joilla

---

<sup>43</sup> *Yhdenvertaisuusperiaate* tarkoittaa samanlaista kohtelua samanlaisissa tapauksissa. Ks. tarkemmin Mäenpää 2023, s. 155–164.

<sup>44</sup> *Tarkoitussidonnaisuuden periaate* tarkoittaa, että toimivaltaa saa käyttää vain lakiin perustuviin tarkoituksiin. Ks. tarkemmin Mäenpää 2023, s. 164–166.

<sup>45</sup> *Objektiviteettiperiaate* tarkoittaa, että toimien on oltava puolueettomia ja objektiivisesti perusteltavissa. Ks. tarkemmin Mäenpää 2023, s. 166–168.

<sup>46</sup> Häkkänen 2020, s. 16–17 ja Rintamäki 2007, s. 51 ja 89. Näin ollen maankäytösopimuksilla on julkisoikeudellisia piirteitä.

<sup>47</sup> Häkkänen 2020, s. 15. Lisäksi Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetyt hallinto-oikeudelliset periaatteet pitää ottaa huomioon.

<sup>48</sup> Rintamäki 2007, s. 31.

<sup>49</sup> Rintamäki 2007, s. 31–32.

<sup>50</sup> HE 167/2002, s. 21. Ks. myös Rintamäki 2007, s. 227–228.

<sup>51</sup> Mäkinen 2002, s. 3.

kaavoitettujen *kiinteistöjen*<sup>52</sup> kysyntä nostaa niiden arvoa ja mahdollistaa kaavojen toteuttamiskustannusten kattamisen ainakin osittain kiinteistöjen arvonnousun kautta<sup>53</sup>.

Maapolitiikan välineitä arvioitaessa on aiheellista tuoda esiin myös lunastuksen ja maankäyttösopimusten välinen suhde kunnan käytettävissä olevina keinoina. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 2006:84, että uudella maankäyttösopimussäätelyllä ei ollut tarkoituksena rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Lunastus ei siis ole niin sanotusti alisteinen maankäyttösopimukselle vaan rinnakkainen apuväline kunnan maapolitiikan toteuttamiselle. Kunnan ei näin ollen tarvitse ensisijaisesti turvautua maankäyttösopimukseen, ellei kyseessä ole tilanne, jossa kehittämiskorvaus muuten tulisi sovellettavaksi.

### 2.1.3 Maankäyttösopimusten sisällöstä

Kuten aikaisemmin on todettu, maankäyttösopimuksilla ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä (AKL 91 b.1 §). Sopimusten toisena osapuolena pitää olla kunta ja sen pitää koskea kaavoitusta ja/tai kaavan toteuttamista<sup>54</sup>. Vaikka maankäyttösopimuksilla olisi mahdollista laatia uusia asemakaavoituksia, näin ei käytännössä tehdä. Tämä ilmenee kaupunkien maapoliittisista ohjelmista. Tästä voidaan tehdä päätelmä, että maankäyttösopimuksia tehdäänkin lähinnä vain asemakaavanmuutostilanteissa.<sup>55</sup>

Maankäyttösopimusten laajuudet ja sisällöt vaihtelevatkin huomattavasti: lyhimmillään sopimus voi olla muutaman sivun mittainen asiakirja, jossa sovitaan lähinnä maankäyttömaksusta ja sen suorittamisesta, kun taas laajimmillaan sopimus voi kattaa useita kymmeniä sivuja ja sisältää määräyksiä esimerkiksi rakentamisen aikatauluista, suunnitteluperiaatteista, rahoitusjärjestelyistä sekä yleisten alueiden toteuttamisesta ja infrastruktuurin järjestämisestä.<sup>56</sup> Häkkäsen mukaan keskeisimmät ehdot koskevat kuitenkin maankäyttömaksua, eli ehtoja joilla maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisen

---

<sup>52</sup> *Kiinteistö* on itsenäinen rekisteriyksikkö, johon voi kuulua maa- tai vesialuetta, kiinteistöön liittyvät oikeudet ja rajat voidaan määrätä, oikaista tai selvittää kiinteistön määritystoimituksessa, kiinteistö voi sisältää myös osuuksia yhteisiin alueisiin tai erityisiin etuuksiin ks. tarkemmin kiinteistönmuodostamislaki (554/1995) 11 luku. Vrt. myös haamutiloiksi kutsutut kiinteistöt. Ks. Kuusiniemi – Kumpula – Virhervuori 2013, kappale II Kiinteistöt ja ympäristö, alakappale kiinteistöt ja ympäristön käyttö, kohta kiinteistöt.

<sup>53</sup> HE 167/2002, s. 21.

<sup>54</sup> Ks. aikaisempi maininta alaviitteessä 31.

<sup>55</sup> Häkkänen 2020, s. 24 ja 28–29. Espoon kaupungilla ei maapoliittisessa ohjelmassa ole vastaavaa mainintaa.

<sup>56</sup> Häkkänen 2020, s. 28.

kustannuksiin<sup>57</sup>. Hallintovaliokunnan lausunnosta ilmenee sopimusten sisältävän yleensä myös määräyksiä korvausseuraamuksista, jos kunta ei täytä sopimusvelvoitettaan<sup>58</sup>. Valiokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, että kaavoitussopimuksilla ”ei osteta eikä myydä” rakennusoikeutta.<sup>59</sup> Valiokunnan lausunnot ovat koskeneet MRL 11 §:n säätämistä koskevaa hallituksen esitystä.

Maankäyttösopimuksilla ei tulisi ostaa eikä myydä rakennusoikeutta. Häkkäsen mukaan kunnan rahoitukselle keskeisin usein on kunnallisvero, kuitenkin korkeita maankäyttömaksuja perustellaan sillä, että saadaan varoja kuntatalouteen. Maankäyttömaksut saattavatkin sisältää eriä, jotka tulisi oikeudenmukaisesti rahoittaa kunnallisverolla.<sup>60</sup> Tässä voisi katsoa olevan pienimuotoinen ristiriita. Jos maankäyttösopimuksen aloitteen tekee maanomistaja ja kunnan kanssa tehdään maankäyttösopimus asemaakaavan muuttamisesta – jonka todellinen tarkoitus on lisätä rakennusoikeutta – maanomistaja maksaa maankäyttömaksun. Kun otetaan huomioon Häkkäsen toteamus kunnan rahoituksesta, voidaan nopeasti tehdä päätelmä, jolla kunnan olisi ainakin tietyissä olosuhteissa mahdollista periä maankäyttömaksun rakennusoikeutta vastaan – eli käytännössä myydä rakennusoikeutta.

## 2.2 Kehittämiskorvaus

Kehittämiskorvauksesta säädetään AKL 12 a luvun 91 c §:ssä. Kehittämiskorvaus tulee kysymykseen tilanteessa, jossa maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tällöin kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, eli kehittämiskorvauksen (AKL 91 c.1 §).

Kehittämiskorvaus on kuitenkin toissijainen vaihtoehto, jos maanomistajan kanssa ei ole saatu sovituksi maankäyttösopimusta<sup>61</sup>. Kehittämiskorvauksen säännös toistaa jo AKL 91 a §:ssä kirjatun toissijaisuuden<sup>62</sup>. Hovila katsookin toissijaisuuden voivan asettaa kunnalle

---

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> HaVL 21/1998 s. 5. Ks. myös Tarasti 2004, s. 400–403.

<sup>59</sup> HaVL 21/1998 s. 5.

<sup>60</sup> Häkkänen 2016, s. 266–270 ja 289–290.

<sup>61</sup> Häkkänen 2020, s. 71, Rintamäki 2007, s. 66 ja HE 167/2022 s. 20.

<sup>62</sup> Hovila 2009, s. 145–146. Kunnan tulee pyrkiä aina ensin sopimukseen maanomistajan kanssa yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

velvollisuuden todentaa käydyt maankäyttösopimusneuvottelut.<sup>63</sup> Kunta voi määrätä kehittämiskorvauksen maanomistajalle, joka saa asemakaavan perusteella *merkittävää hyötyä* (AKL 91 c §). Korvauksen määrään vaikuttavat kunnalle kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset (AKL 91 d ja 91 e §) sekä tontin arvonnousu, eikä korvaus saa ylittää 60 prosenttia arvonnoususta (AKL 91 f §). Tontin arvonnousun määrittämisessä sovelletaan lunastuslain (603/1997) korvauksen määräytymisperusteita soveltuvin osin, eli arviointi perustuu pitkälti niihin periaatteisiin, joita käytetään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastustilanteissa<sup>64</sup>.

Maapoliittisissa ohjelmissa kuitenkin usein todetaan, että kunta käyttää kehittämiskorvausta asemakaavoitettaessa yksityistä maata, ellei maanomistajan kanssa päästä sopimukseen<sup>65</sup>. Käytännössä kehittämiskorvauksen määrääminen on hyvin harvinaista, vaikka sen mahdollisuus saattaa nousta esiin sopimusneuvotteluissa<sup>66</sup>. Sopimuksen syntymättä jättäminen johtaakin tyypillisemmin kaavahankkeen pysähtymiseen tai maanomistajan alueen jättämiseen kaavan ulkopuolelle<sup>67</sup>. Kuusiniemi ym. ovat myös todenneet, etteivät kunnat ole soveltaneet juuri lainkaan kehittämiskorvausta, vaan toimineet AKL 91 a §:stä ilmenevän pääsäännön mukaisesti solmimalla maankäyttösopimuksia<sup>68</sup>.

Häkkäsen mukaan kunnan pidättäytyminen asemakaavoituksesta voi olla myös yleisen edun kannalta ongelmallista, koska rakentamiskäyttö voi estyä pelkästään maksukiistojen vuoksi, vaikka kaavan sisältöön ei liittyisi erimielisyyttä<sup>69</sup>. Kunnat perustavat asemakaavoituksen keskeyttämisen usein siihen, että maanomistaja ei hyväksy kunnan ehdottamaa sopimusta, vaikka kyseessä on molemminpuolinen neuvottelutilanne. Erimielisyys ei voi syntyä yksipuolisesti, vaan myös kunnan haluttomuus hyväksyä maanomistajan esitys vaikuttaa tilanteeseen. Käytännössä kunnat myös harvoin turvautuvat kehittämiskorvaukseen, vaikka laki sen mahdollistaisi.<sup>70</sup>

---

<sup>63</sup> Ibid. Maanomistajalla ei kuitenkaan ole neuvotteluiden suhteen oikeutta saada sopimusta, vaan kunta saa neuvotteluiden perusteella oikeuden määrätä kehittämiskorvauksen.

<sup>64</sup> Hallberg ym. 2020, s. 650–651.

<sup>65</sup> Häkkänen 2020, s. 71.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Kuusiniemi ym. 2013, kohta kehittämiskorvaus.

<sup>69</sup> Häkkänen 2016, s. 232.

<sup>70</sup> Häkkänen 2016, s. 232. Näin myös Häkkänen 2020, s. 75.

Häkkänen toteaaakin kehittämiskorvausten sääntelyllä olevan periaatteellinen merkitys maankäyttö- ja rakennusneuvotteluiden perälautana<sup>71</sup>. Vaikka kunnalla on mahdollisuus määrätä kehittämiskorvaus, sen käyttö on selvitysten mukaan ollut vähäistä<sup>72</sup>. Lisäksi huomionarvoista on, että kehittämiskorvauksen maksutavasta löytyy nimenomainen säännös, jossa todetaan, että kunta ja maanomistaja voivat sopia kehittämiskorvauksen suorittamisesta kokonaan tai osaksi maa-alueena tai muuna omaisuutena (AKL 91 k §). Kyseisessä säännöksessä mainitaan nimenomaisesti maa-alue tai muu omaisuus, mikä viittaa siihen, ettei kehittämiskorvauksesta olisi edes mahdollista sopia työsuorituksena.

Tämä raja on toisaalta looginen, koska kehittämiskorvaus luonteeltaan on nimenomaan taloudellinen vastike kunnalle aiheutuneista kustannuksista tai maanomistajan saamasta hyötyarvosta, ei vastikkeellinen suoritus työtä vastaan. Työsuorituksen hyväksyminen korvaustavaksi voisi myös käytännössä hämärtää kehittämiskorvauksen ja esimerkiksi rakentamisvelvoitteiden välisen oikeudellisen rajan, mikä ei ole lainsäädännöllisesti tarkoituksenmukaista. Toisaalta tuskin olisi ongelmaa päästä sopimukseen myöskään työllä suoritettua kehittämiskorvauksesta, jos tämä on molempien osapuolien tahtotila, mutta tällöin lähestytään jo maankäyttö- ja rakennusneuvottelusta kehittämiskorvauksen sijaan.<sup>73</sup>

Kun tutkitaan AKL 12 a lukua, jossa säädetään maankäyttö- ja rakennusneuvotteluista ja kehittämiskorvauksista, suurin osa näistä pykälistä liittyy nimenomaan kehittämiskorvauksiin<sup>74</sup>. Kehittämiskorvauksia koskevia pykäläitä on luvussa yhteensä 14 kappaletta, ja suoraan maankäyttö- ja rakennusneuvotteluun liittyviä on käytännössä 2 kappaletta. Tästä voisi nopeasti saada kuvan, että lakia säädettäessä kehittämiskorvauksien on oletettu olevan paljon suuremmalla käytöllä kuin maankäyttö- ja rakennusneuvottelujen. Näyttää siltä, että asetelma on kääntynyt käytännössä pääläelle. Kuitenkin hallituksen esityksessä todetaan, kuten myös AKL 12 a luvun 91 a §:ssä, että maankäyttö- ja rakennusneuvotteluilla on ensisijaisuus suhteessa kehittämiskorvauksiin<sup>75</sup>. Lainsäätäjät ovat selvästi ajatellut, että kehittämiskorvaus olisi käytössä tilanteissa, joissa maanomistajan kanssa ei päästä maankäyttö- ja rakennusneuvotteluun, kuten yllä on todettu, näin asia ei yleensä käytännössä ole.

---

<sup>71</sup> Häkkänen 2020, s. 71 Näin myös Takalo-Eskola 2005, s. 25.

<sup>72</sup> Ks. esim. Häkkänen 2020, s. 71–76.

<sup>73</sup> Ks. Kuusiniemi ym. 2013, kohta kehittämiskorvaus. Kuusiniemi ym. toteaaakin, että ainut edellytys on, että kunta ja maanomistaja pääsevät sopimukseen suorituksista.

<sup>74</sup> Vaikka näissä pykälissä säädetään kehittämiskorvauksesta, näitä käytetään myös maankäyttö- ja rakennusneuvottelussa, esimerkiksi maksun suuruuden määrittelyssä. Ks. Häkkänen 2016, s. 267.

<sup>75</sup> HE 167/2002 s. 20.

## 2.3 Maankäyttömaksu

### 2.3.1 Maankäyttömaksusta yleisesti

Maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovitaan maankäyttösopimuksilla maankäyttömaksun muodossa. Maankäyttömaksu on korvaus, joka perustuu maanomistajan saamaan hyötyyn kaavamuutoksesta tai uuden kaavan vahvistamisesta. Tavallisesti maksu määräytyy tontin arvonnousun perusteella ja sen suuruus vaihtelee sopimuskohtaisesti, ollen Häkkäsen mukaan pääsääntöisesti noin 40–60 %:a tontin arvonnoususta.<sup>76</sup>

Maankäyttömaksun suorittamistapoja voi olla useita ja niillä voi olla ratkaiseva merkitys maanomistajan verotuksellisen aseman kannalta.<sup>77</sup> Tyypillisimmät suorittamistavat ovat:

1. *Rahasuoritus*, jossa maanomistaja maksaa sovitun määrän kunnalle rahana.
2. *Kiinteistön luovutus*, jossa maanomistaja luovuttaa kunnalle maa-alueita esimerkiksi yleisten alueiden rakentamista varten.
3. *Työsuoritus*, jossa maanomistaja suorittaa maksun työnä esimerkiksi toteuttaa tietyn infrastruktuurihankkeen, kuten kadun tai muun yleisen alueen rakentamisen.

Näillä eri suoritustavoilla on paitsi vaikutusta sopimuksen sisällölliseen toteuttamiseen, myös siihen, millaisia veroseuraamuksia maanomistajalle voi syntyä. Suoritustavan valinta voi vaikuttaa muun muassa siihen, muodostuuko maanomistajalle verotettavaa tuloa, kuten luovutusvoittoa tai mahdollisesti muuta verotettavaa etua. Erityisesti silloin, kun maankäyttömaksu suoritetaan muulla tavalla kuin rahasuorituksena, saattaa sopimukseen sisältyä laajempia oikeuksia ja velvollisuuksia, sekä verotuksellisia seikkoja, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa maanomistajan verotukselliseen asemaan.

### 2.3.2 Maksun määrittäminen

AKL 91 a §:n yksi tärkeimmistä seikoista on, että se edellyttää maanomistajalle aiheutuvan *merkittävää hyötyä*. Täten laki kytkeytyy suoraan merkittävään maa-alueen arvonnousuun,

---

<sup>76</sup> Häkkänen 2020, s. 37. Lisäksi Häkkänen mainitsee, että osa kaupungeista on ilmoittanut perivänsä tietyissä tapauksissa myös yli 60 %:a.

<sup>77</sup> Näitä mainittu jo aikaisemmin ks. lisää esimerkiksi Torkkel 2014, s. 251 ja Rintamäki 2007, s. 29.

muuten maanomistajalla ei ole velvollisuutta osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttömaksun määrittely perustuukin AKL 12 a luvun mukaan sekä asemakaavan tuottamaan arvonnousuun että kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Merkittävän hyödyn kynnyks määritellään tapauskohtaisesti maa-alueen arvonnousun perusteella, mutta lainsäädäntö ei sisällä tarkempaa ohjeistusta arviointitavasta.<sup>78</sup> Häkkäsen mukaan kunnat ovatkin lähestyneet asiaa vaihtelevin tavoin maapoliittisissa ohjelmissaan: osa määrittelee kynnyksen euromääräisesti, osa prosenttiosuutena arvonnoususta ja osa rakennusoikeuden kerrosneliömetrimäärän kautta. Joissain tapauksissa kynnystä ei ole määritelty lainkaan. Myös se vaihtelee, otetaanko huomioon koko hyöty vai vain sen osuus, joka ylittää merkittävän hyödyn rajan.<sup>79</sup>

Maankäyttömaksulle on käytännössä tyypillistä määrittää myös korkoehto<sup>80</sup>. Korko ei näyttäisi olevan maankäyttömaksun rahoitusta varten vaan enemmänkin myöhästyneestä suorituksesta. AKL 91 g § 3 momentin mukaan kehittämiskorvaukselle on suoritettava 2 prosentin vuotuinen korko alkane kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, kun asemakaava on tullut voimaan ja kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Maankäyttömaksun osalta näyttäisi siltä, että tyypillinen korko on asetettu 4 prosentin vuotuisen korkoon ja se alkaa juosta aiemmin kuin kehittämiskorvauksen korko.<sup>81</sup>

Hallituksen esityksessä erotellaan toisistaan asemakaavanmuutos sekä tilanne, jossa laaditaan ensimmäinen asemakaava<sup>82</sup>. Muutostilanteissa käytetään käytännössä aikaisemman kaavan ja uuden kaavan mukaisten tonttien arvojen erotusta, kun taas ensi kaavoituksessa käytetään niin kutsuttua odotusarvomaan hintaa<sup>83</sup>.

Maankäyttömaksun perustan määrittelyssä huomioidaan AKL 91 c.1 §, 91 d §, 91 f § sekä 91 b §:n 3 momentti. Sääntelyn lähtökohtana on, että kunta voi periä vain sen todelliset kaavasta aiheutuneet kustannukset, ja silloinkin määrä on rajattu.<sup>84</sup> Häkkäsen mukaan, vaikka kyseiset pykälät koskevat kehittämiskorvauksia, niiden taso toimii taustareferenssinä

---

<sup>78</sup> Häkkänen 2020, s. 35.

<sup>79</sup> Häkkänen 2020, s. 35. Lisäksi esimerkiksi Helsingissä kynnyks on 700 000 euroa, mutta täydennysrakennuskohteissa 1 000 000 euroa. Espoossa kynnyks on 250 000 euroa ks. Häkkänen 2020, s. 35.

<sup>80</sup> Häkkänen 2020, s. 41.

<sup>81</sup> Häkkänen 2020, s. 42.

<sup>82</sup> HE 167/2002, s. 22–23.

<sup>83</sup> Ks. He 167/2002 ja Häkkänen 2020, s. 35.

<sup>84</sup> Häkkänen 2016, s. 267.

maankäyttösopimusneuvotteluissa. Kehittämiskorvauksen perusteella muodostuva ”laillinen taso” vaikuttaa siten sopimuskorvauksen suuruuteen vastaavalla tavalla kuin pakkolunastusuhan vaikutus kiinteistön kauppahintaan<sup>85</sup>. Maankäyttösopimuksissa voitaisiin kuitenkin sopia maksusta laajemminkin AKL 91 b § 3 momentin mukaisesti, kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta<sup>86</sup>. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole, kun huomioidaan tapaukset KKO 2016:8 ja KHO 2016:89.

Korkein oikeus totesi tapauksessa KKO 2016:8, että maankäyttömaksua ei ole rajattu kehittämiskorvaukseen tai sen laskentaperusteeseen, mutta siitä huolimatta, kehittämiskorvauksen määräytymisperusteet voivat vaikuttaa siihen, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain nojalla kohtuuttomana<sup>87</sup>. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2016:89 kysymys oli sopimuksesta, joka liittyi vireillä olevaan poikkeamishakemukseen, jolla yhtiö haki lisää rakennusoikeutta. KHO katsoi, ettei kysymyksessä ollut asemakaavanmuutoshanke, joten AKL 12 a luvun säännökset syrjäytyivät kokonaan ja hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen, sopimus ei ollut lainmukainen.<sup>88</sup> Näin ollen Häkkäsen esittämä näkemys, jonka mukaan kehittämiskorvausten sääntely luo eräänlaisen normatiivisen mittapuun myös maankäyttömaksujen arvioinnille, vaikuttaa hyvin perustellulta.<sup>89</sup>

Lisäksi korkein hallinto-oikeus on arvioinut maankäyttömaksun alihintaisuutta tapauksessa KHO 2021:24. Tapauksessa Lohjan kaupunki oli poikennut tavoitehinnastaan 250 euroa/kerrosalaneliometri, joka oli määrätty tietylle alueelle kaupungin valtuuston hyväksymässä maapoliittisessa ohjelmassa. HAO sekä KHO olivat todenneet, että kunnan päätöksentekoa maankäyttösopimuksia solmittaessa rajoittavat muun muassa yhdenvertaisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus ja harkintavallan väärinkäytön kieltö. KHO katsoi, että ilmeinen alihintainen korvaus ilman siihen oikeuttavaa perustetta on harkintavallan väärinkäyttöä ja toimivallan ylittämistä. Näyttäisi siltä, että maankäyttömaksua ei voida määrätä jokaisessa tapauksessa eri tavalla vaan kunnan olisi pitädyttävä johdonmukaisessa ja objektiivisessa maksupolitiikassa, jos muulle ei ole perusteita.

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> ”Laajemmin” ei tarkoita kuitenkaan rajoittamattomasti. Ks. Häkkänen 2020, s. 30 sekä lisäksi KKO 2016:8 ja KHO 2016:89.

<sup>87</sup> KKO 2016:8 kohta 32.

<sup>88</sup> Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 493.

<sup>89</sup> Ks. Häkkänen 2020, s. 30.

### 2.3.3 Maksuna kiinteistö tai työsuoritus

Maankäyttömaksu voidaan suorittaa myös luovuttamalla osa kaavoitetusta maa-alueesta, kaavan ulkopuolisesta maa-alueesta taikka yleiseen käyttöön tulevaa maa-aluetta. Lisäksi on myös tilanteita, kun luovutetun määräalan tai muun luovutuksen arvo ylittää maankäyttömaksun, jolloin kunta maksaa välirahaa tai korvausta erotuksesta maanomistajalle.<sup>90</sup> Kunnan ja maanomistajan välisiin kiinteistöjen luovutuksiin täytyy soveltaa maakaaren (540/1995) säännöksiä. Kuntaliiton sivuilla olevassa *maankäyttösopimus, muistilista* tiedostossa kehoitetaan myös tekemään kiinteistökaupan esisopimus, joka allekirjoitetaan yhtä aikaa maankäyttösopimuksen kanssa, jos maa-alueita luovutetaan taikka vaihdetaan<sup>91</sup>.

Tällaisessa tilanteessa, jossa kiinteistö toimii maankäyttömaksun suoritusmuotona, ei sinänsä ole kyse oikeudellisesti poikkeuksellisesta menettelystä suhteessa rahamääräiseen maksuun, ainakaan alueidenkäyttölain näkökulmasta. Maakaaren soveltuminen on selviö, mutta maksun käsitteellistä luonnetta arvioitaessa kiinteistön luovutus ei ole oikeuskirjallisuudessa juuri herättänyt huomiota. Verotuksessa maksun muodolla sen sijaan voi olla olennainen merkitys. Tähän kysymykseen palaan tarkemmin luvussa 3.

Maankäyttömaksu voidaan suorittaa myös työsuorituksena. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa rakennusyhtiö sitoutuu maksamaan maankäyttömaksun työsuorituksena.<sup>92</sup> Kysymyksessä voi olla esimerkiksi jonkin yhdyskuntarakentamiseen liittyvä työsuorite, kuten yleisen tien rakentaminen. Pääsäännön mukaan nämä yleiset yhdyskuntarakentamiseen liittyvät velvollisuudet ovat kunnan vastuualueella.

Maankäyttösopimuksissa voidaan sopia myös muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä järjestelyistä, kuten maanomistajan osallistumisesta esimerkiksi koulun tai päiväkodin rakentamiseen. Tällaisissa tapauksissa korvaus ei hallituksen esityksen mukaan aina perustu suoraan kaavamuutoksesta aiheutuviin kustannuksiin, vaan se voi nojautua tontin arvonnousuun ja sen jakamiseen kunnan ja maanomistajan kesken, mikä perustuu ajatukseen keskimääräisten toteuttamiskustannusten jakamisesta.<sup>93</sup> Jos maankäyttömaksu suoritetaan

---

<sup>90</sup> Häkkänen 2020, s. 47.

<sup>91</sup> Maankäyttösopimuksen muistilista löytyy linkin takaa <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/asiakirjoja>.

<sup>92</sup> Torkkel 2014, s. 255.

<sup>93</sup> HE 167/2002, s. 22–23.

työnä, tällöin täytyy ottaa myös hankintalaki (1397/2016) huomioon<sup>94</sup>. Työ, joka suoritetaan maankäyttömaksuna esimerkiksi koulun rakentamisena saattaa kuulua julkisiin hankintoihin, jolloin tämä tulisi erikseen kilpailuttaa<sup>95</sup>. Hankintalain soveltaminen edellyttää, että kilpailutettava järjestely on sopimus. Hakkola kuitenkin toteaa, että hankintalakia ei yleensä voida soveltaa maankäyttösopimuksiin, ainakaan silloin kun järjestelyn nimenomaisena tarkoituksena ei ole hankintalainsäädännön kiertäminen<sup>96</sup>.

Mikäli katsottaisiin, että hankintalakia on sovellettava ja kyseessä on lain tarkoittama hankinta, tulisi kunnalla olla velvollisuus kilpailuttaa työosuus. Tällöin rakennustyö – esimerkiksi koulun rakentaminen – olisi toteutettava hankintalain mukaisessa kilpailutusmenettelyssä ennen työsuorituksen hyväksymistä maankäyttömaksun suoritukseksi. Näin ollen hankintalain soveltaminen ei estä työsuoritusta maankäyttömaksuna, mutta edellyttää menettelyn toteuttamista lain edellyttämässä muodossa.<sup>97</sup>

## 2.4 Yhteenveto

Luvussa 2 tarkasteltiin kolmea keskeistä elementtiä – maankäyttösopimusta, kehittämiskorvausta ja maankäyttömaksua – jotka muodostavat alueidenkäyttölain 12 a luvun ydinrakenteen maanomistajan ja kunnan välisissä järjestelyissä. Vaikka kyseiset instrumentit ovat vakiintuneet osaksi kunnallista maapolitiikkaa, niiden oikeudellinen asema ei ole kaikilta osin selkeä.

Maankäyttösopimus asemoituu sääntelyllisesti yksityis- ja julkisoikeuden rajapintaan. Sopimukseen sisältyy muodollista sopimusvapautta, mutta se on vahvasti sidottu julkisoikeudellisiin reunaehtoihin kuten kaavoitusmonopoliin ja hallintolain periaatteisiin. Sopimuksia ei voida käyttää kaavan sisällöstä sopimiseen, mutta niillä voidaan kuitenkin laajasti sopia kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. Tältä osin oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä nousee esiin jännite sopimusvapauden ja julkisen vallan käytön välillä.

Kehittämiskorvaus puolestaan edustaa nimenomaisesti julkisoikeudellista velvoitetta, jonka käyttöedellytykset ovat tarkoin rajatut. Se on säädetty toissijaiseksi keinoksi maankäyttösopimuksen rinnalle, mutta käytännössä sen soveltaminen on jäänyt hyvin

---

<sup>94</sup> Häkkänen 2020, s. 48–49.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Hakkola 2007, s. 727–745 ks. myös C-399/98, La Scala. Näin myös Hallberg ym. 2020, s. 648–649.

<sup>97</sup> Ks. Hakkola 2007, s. 727–730.

vähäiseksi. Tämä asettaa kysymyksen kehittämiskorvauksen todellisesta merkityksestä ja kunnille jäävästä harkintavallasta sen käytössä.

Maankäyttömaksu viittaa tilanteisiin, joissa maanomistaja sitoutuu suorittamaan kunnalle korvauksen esimerkiksi rahana, kiinteistönä tai työsuorituksena. Erityisesti työsuorituksina toteutettuihin vastikkeisiin liittyy merkittäviä oikeudellisia jännitteitä. Mikäli maanomistaja esimerkiksi toteuttaa kunnallisteknisiä rakenteita osana maksuvelvollisuuttaan, tulee arvioitavaksi hankintalainsäädännön soveltuvuus ja sen vaikutus sopimuksen hyväksyttävyyteen. Tämä herättää kysymyksiä paitsi sopimusoikeudellisesta muodosta, myös siitä, missä määrin kunta voi vastaanottaa työsuorituksia ilman kilpailuttamisvelvoitetta.

Koko luku 2 osoittaa, että maankäyttösopimukseen liittyvä sääntely muodostaa moniulotteisen ja osin jännitteisen kokonaisuuden, jonka tulkinta edellyttää sekä hallinto-, sopimus- että kaavoitusoikeuden näkökulmien huomioon ottamista. Verotuksellista tarkastelua varten luku rakentaa välttämättömän perustan, mutta ei vielä tarjoa vastauksia siihen, miten maksut olisi oikeudellisesti luokiteltava eri verolajien soveltamistilanteissa – tämä problematiikka avataan seuraavassa luvussa.

### 3 Maanomistajan verokohtelu tuloverotuksessa

#### 3.1 Verojen ja maksujen välinen rajapinta: vero vai maksu?

Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu siitä, onko maankäyttömaksu tai kehittämiskorvaus luonteeltaan vero vai maksu. Vaikka kysymys on ensisijaisesti valtiosääntöoikeudellinen, sitä voidaan myös arvioida vero-oikeudellisten periaatteiden valossa. Tällä hetkellä maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus tulkitaan maksuksi, mutta asiasta on myös esitetty myös tietyissä tilanteissa eriäviä mielipiteitä. Voidaankin sanoa, ettei ainakaan oikeuskirjallisuudessa ole löytynyt täyttä konsensusta varsinkaan maankäyttösopimuksin sovitun maankäyttömaksun osalta. Sakslinin mukaan, perustuslakivaliokunta noudattaa tiukasti lailla säättämisen vaatimusta sekä täsmällisyysvaatimusta. Vaikka maksujen ja verojen kohdalla vaatimusten taso poikkeaa, ei rajanveto maksujen ja verojen välille ole siltikään selkeä.<sup>98</sup>

Legaliteettiperiaate on yksi vero-oikeuden keskeisimmistä peruseriaateista, ja se heijastaa vaatimusta siitä, että verovelvollisuuden edellytykset, kuten veron peruste, määrä ja kohde, tulee määrittää laissa<sup>99</sup>. Periaate muodostaa tärkeän osan vero-oikeuden yleisistä opeista ja turvaa oikeusvarmuutta erityisesti suhteessa julkisen vallan verotusoikeuden käyttöön<sup>100</sup>.

Vero-oikeudellinen legaliteettiperiaatteen ydinmerkitysisällöstä, lakisidonnaisuuden vaatimuksesta, säädetään suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:ssä, 81.1 §:ssä ja 121.3 §:ssä<sup>101</sup>. PL 121.3 §:ssä säädetään kunnallisesta verotuksesta. Vero-oikeuden keskeisiin periaatteisiin kuuluu myös oikeusvarmuus, joka liittyy erityisesti taannehtivan lainsäädännön kieltoon ja ilmenee käytännössä verotuspäätösten ennustettavuutena. Taannehtivuutta arvioidaan lähinnä omaisuuden suojan (PL 15 §) ja yksilön yhdenvertaisuuden valossa (PL 6 §).<sup>102</sup> Julkinen valta puuttuu verotuksella PL 15 §:n mukaiseen omistusoikeuteen.

Yhdenvertaisuudella viitataan verorasituksen tasaiseen jakaantumiseen verovelvollisten kesken sekä samankaltaiseen kohteluun.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Sakslin 1999, s. 1001. Sakslin myös toteaa, että PL 81 §:n tulkintaan vaikuttaa myös maksuvelvoitteet, jotka sijoittuvat julkisen vallan toiminnan ja yksityisen toiminnan välimaastoon. – Näin on myös maankäyttömaksun ja kehittämiskorvauksen osalta. Ks. legaliteettiperiaatteesta vero-oikeudessa tarkemmin Knuutinen 2015, s. 811–833.

<sup>99</sup> Ks. Sakslin 1999, s. 995–1002.

<sup>100</sup> Ossa 2020a, s. 21–22.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ossa 2020a, s. 23.

<sup>103</sup> Nykänen 2017, s. 225–226.

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkollinen valvonta painottuu ennakkolliseen valvontaan<sup>104</sup>. Hallitus onkin ottanut esityksessään kantaa myös verotuksellisiin seikkoihin. AKL 12 a luvun hallituksen esityksen perusteluissa todetaan ensinnäkin, että;

*”ehdotuksella ei luoda kunnille fiskaalista varojen keräämisjärjestelmää, vaan sen tarkoituksena on nykyistä oikeudenmukaisemmin ja tasapuolisemmin jakaa kaavojen toteuttamisvastuuta kunnan veronmaksajien ja kaavasta merkittävää hyötyä saavien maanomistajien kesken”<sup>105</sup>*

*ja toiseksi, että ”tämä ehdotus rakentuu ajatukselle kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen ja eräiden aluehankintojen kunnalle aiheuttamien kustannusten korvaamisesta. Kyse ei siten olisi verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannusperusteisen maksun määräämisestä.”<sup>106</sup>*

Hallituksen esityksen perusteella ei jää epäselväksi, että lainsäädännön taustalla on ollut tarkoitus säätää maksusta. Perustuslakivaliokunta ei ottanut omassa lausunnossaan mitään kantaa maankäytösopimuksella sovittavan maksun luonteeseen, kuitenkin valiokunta lausui kehittämiskorvauksen osalta, että

*”valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona PL 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta”, lisäksi valiokunta toteaa, että ”...mitä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona”<sup>107</sup>. Tämän pohdinnan jälkeen valiokunta toteaa, että ”Kehittämiskorvauksen lähtökohtana on vastikkeellisuus, mutta tasoltaan korvaus on sidottu vastikkeellisuudesta riippumattomaan tekijään, tontin arvonnousuun” ja tulee lopputulokseen ”...ettei julkisilta maksuilta vakiintuneesti vaadita ehdotonta kustannusvastaavuutta, valiokunta pitää kehittämiskorvausta verojen ja maksujen kategorioissa maksuna.”<sup>108</sup>*

Perustuslakivaliokunta päätyy lopputulokseen, että kehittämiskorvaus on oikeudelliselta luonteeltaan maksu. Kuitenkin valiokunta itse toteaa, että mitä suuremmaksi maksu

---

<sup>104</sup> Tikka 1999, s. 983. Käytännössä ennakkollista valvontaa suorittaa perustuslakivaliokunta.

<sup>105</sup> HE 167/2002, s. 17–18.

<sup>106</sup> HE 167/2002, s. 31.

<sup>107</sup> PeVL 53/2002 vp, s. 2.

<sup>108</sup> Ibid.

muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä se on veroa<sup>109</sup>. Kuten aikaisemmin on todettu, kehittämiskorvauksia ei juurikaan käytetä vaan maankäyttömaksu peritään maankäyttösopimuksin. Tästä voisi tehdä päätelmän, jos maankäyttömaksu ylittää kehittämiskorvauksen määrän, tulisiko sitä pitää enemmän verona kuin maksuna. Häkkänen kuitenkin toteaa, että maankäyttömaksuun, joka ylittää kehittämiskorvauksen määrän on suhtauduttu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa torjuvasti<sup>110</sup>. Käytännössä näyttäisi kuitenkin siltä, ettei tällainen tilanne olisi – muut lait sekä oikeuskäytäntö huomioiden – edes kovin kestävä<sup>111</sup>.

Jos maankäyttösopimuksin sovittu maksu katsottaisiinkin veroksi, olisiko tämä mahdollista vero-oikeuden näkökulmasta? Kuten aikaisemmin on todettu, tästä pitäisi olla nimenomaiset säännökset vero-oikeuden legaliteettiperiaatteen mukaisesti. Häkkänen toteaaakin, että mitä ilmeisimmin, jos maankäyttömaksua olisi pidetty verona, tästä olisi pitänyt säätää erillinen laki taikka sisällyttää jo olemassa olevaan lakiin<sup>112</sup>. Kehittämiskorvauksen osalta, mitä ilmeisimmin pelkkä veron enimmäismäärän säätäminen lakiin riittäisi, kun tarkastellaan tapausta KHO 2007:77<sup>113</sup>. Tapaus on valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille altis, mutta siinä KHO enemmistö ratkaisullaan päätti, että verotuksen peruuttamisen takia verovelvolliselta perittävä maksu, josta ei ollut tapauksen aikaan verosäädöstä<sup>114</sup>, on oikeudelliselta luonteeltaan vero. Mielenkiintoisena voidaan pitää, että kyseisen maksun pelkkä enimmäismäärä on kirjoitettu lakiin. Ojansen mukaan PL 81.1 §:n vaatimus veron tai veronluontoisen maksun suuruudesta tulisi olla kirjoitettu lakiin, ja että laista pitäisi ilmetä riittävän selvästi ja yksiselitteisesti kaikki veron suuruuden perusteet.<sup>115</sup>

Veron ja maksun valtiosääntöoikeudellinen ero perustuu ensisijaisesti vastikkeellisuuteen. Verot ovat vastikkeettomia suorituksia, joita peritään lain nojalla yksipuolisesti ilman suoraa

<sup>109</sup> Näin myös Häkkänen 2020, s. 87 ja Häkkänen 2016, s. 292.

<sup>110</sup> Ks. Häkkänen 2020, s. 87.

<sup>111</sup> Ks. Häkkänen 2020, s. 87 – Sopimuksin perittävää ”ylisuurta” maksua voidaan arvioida hallintolain (434/2003) 6:ssä pidettynä harkintavallan väärinkäyttönä. Lisäksi ks. KHO 2016:89, jossa arvioitiin hallintolain 6 §:n mukaista harkintavallan väärinkäyttöä, ja KKO 2016:8, jossa oli kysymys oikeustoimilain 36 §:n mukaisesta kohtuuttomuudesta. Lisäksi Häkkänen 2016, s. 273. Vrt. HE 167/2002, s. 20, jossa todetaan ettei 91 a § rajoita mahdollisuudesta sopia maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin laajemmin kuin jäljempänä säädetään. Jäljempänä säädetyllä viitataan kehittämiskorvauksen sääntelyyn.

<sup>112</sup> Häkkänen 2020, s. 87. Olemassa olevaan lakiin sisällyttäminen olisi voinut olla haastavaa, koska *tuloksi* ei katsota TVL mukaan realisoitumattomia arvonnousuja, vaan ne verotetaan tulon realisoituessa. Tästä lisää jäljempänä.

<sup>113</sup> Tapauksesta tarkempaa arviointia ks. Ojanen 2008, s. 299–315.

<sup>114</sup> Nykyisin säädetään autoverolain (777/2020) 35 a §:n 2 momentissa.

<sup>115</sup> Ojanen 2008, s. 301–305.

hyötyä maksajalle. Maksut sen sijaan edellyttävät jonkinlaista vastinetta, kuten viranomaisten suoritetta tai palvelua. Tuorin mukaan mitä heikompi maksun yhteys todellisiin kustannuksiin on ja mitä pakottavampaa suorituksen luonne on, sitä lähemmäs veroluonnetta maksu asettuu.<sup>116</sup> Tämä rajanveto on erityisen merkityksellinen tarkasteltaessa maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia, joissa maksun perusteena näyttäisi tosiasiallisesti olevan tontin arvonnousu eikä suora kustannusperuste. Perustuslakivaliokunta on todennut kehittämiskorvauksen olevan ”sekamuotoinen suoritus”: vaikka se sidotaan arvonnousuun, sen taustalla on edelleen ajatus vastikkeellisuudesta ja kustannusten kattamisesta, mikä puoltaisi maksuluonnetta. Arvioinnissa onkin keskeistä, ettei maksulla tosiasiaassa kerätä veroluonteista yleiskatteellista tuloa, vaan että sen perusteena on yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kohdentaminen myös niille, jotka niistä hyötyvät.<sup>117</sup>

Tärkeä peruskysymys on myös, mikä on vero? Vero voidaan yleisesti ymmärtää pakollisena rahasuorituksena, joka siirtyy yksityisestä taloudesta julkiseen talouteen ilman suoraa vastiketta<sup>118</sup>. Verot määrätään maksettavaksi julkisen vallan toimesta yksipuolisesti ja ne kohdistuvat julkisyhteisön yleisten menojen rahoittamiseen<sup>119</sup>. Olennaista on, että veroa ei makseta tietyn palvelun tai etuuden saamiseksi, vaan kyse on yleisluonteisesta julkisen talouden rahoitusmuodosta<sup>120</sup>. Tässä suhteessa verot eroavat maksuista, jotka ovat luonteeltaan vastikkeellisia ja liittyvät suoraan saatuun julkiseen palveluun tai suoritteeseen – esimerkiksi sairaalamaksut julkisessa terveydenhuollossa<sup>121</sup>.

Maankäyttömaksu perustuu sopimukseen, mutta seuraa kaavan aiheuttamasta arvonnoususta. Veronomaista luonnetta puoltaa seuraavat seikat: 1) perustuu julkisyhteisön toimintaan (kaavoitus), 2) liittyy julkisen tehtävän toteuttamiseen (yhdyskuntarakentaminen), 3) ei ole täysin vapaaehtoinen ja 4) maksun perusteena on taloudellinen hyöty, ei yksilöity palvelu<sup>122</sup>. Toisaalta, jos maanomistajan intressissä on asemakaavoittaa, vaikka peltoalue Espoon vierestä, tällöin maankäyttösopimuksen tekeminen lähentyy yksilöityä vastikkeellista palvelua, koska käytännössähän maanomistaja ostaa rakennusoikeutta kunnalta<sup>123</sup>.

---

<sup>116</sup> Tuori 2004, s. 463–483.

<sup>117</sup> Tuori 2004, s. 463–483.

<sup>118</sup> Wikström – Ossa – Urpilainen 2015, s. 12. Ks. Andersson 2006, s. 1–2.

<sup>119</sup> Vrt. Häkkänen 2016, s. 289.

<sup>120</sup> Niskakangas 2011, s. 15.

<sup>121</sup> Wikström – Ossa – Urpilainen 2015, s. 29. Ks. myös Niskakangas 2011, s. 15–16.

<sup>122</sup> Ks. myös KKO 1999:128, jossa korkein oikeus toteaa, että ”Yhtiön kaupungille suorittama maksu on ollut sopimuksen mukainen vastike sanotusta hyödystä”.

<sup>123</sup> Ks. KKO 1999:128 eri mieltä ollut oikeusneuvos Wirilander totesi, että kokonaisuutena laskun ja maksun muodostuminen viittaavat voimakkaasti siihen suuntaan, että maksu on määrätty korvaukseksi rakennusoikeuden

Perinteisesti verot eivät ole vastikkeellisia, mutta toisaalta voidaan ajatella, että maanomistaja saa maankäyttösopimuksessa aina jonkinlaisen vastikkeen – vähintäänkin merkittävän arvonnousun muodossa. Muutoin maanomistajalla ei olisi velvollisuutta osallistua maksuihin AKL 91 a §:n mukaan<sup>124</sup>.

## 3.2 Tuloverotus Suomessa

### 3.2.1 Tuloverolaki ja tulonlähdejako

Keskeisin käsite määriteltäväksi tuloverotuksessa on *tulo*. Tulon käsite määritellään tuloverolaissa (1535/1992, TVL) 29 §:ssa, jonka mukaan veronalaista tuloa ovat jäljempänä säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot<sup>125</sup>. Lähtökohtaisesti kaikki rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot ovat siis TVL:n mukaista tuloa, jos ei toisin säädetä. Toisin sanoen rahan tai rahanarvoisen etuuden verovapaus on poikkeus pääsäännöstä<sup>126</sup>. TVL:n tulo käsitteen ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi perinnöt ja lahjat (TVL 51 §). Tuloverolain mukainen tulokäsite edellyttää, että tulo on realisoitunut, eli sen on täytynyt konkreettisesti toteutua. Realisoitumaton arvonnousu ei siten ole veronalaista tuloa.<sup>127</sup> Realisointiperiaatteessa tulon verotus ajoittuu omaisuuden myyntihetkeen, jolloin arvonnousu muuttuu rahaksi. Ilman realisointia verovelvollinen joutuisi mahdollisesti myymään omaisuutta veron maksamiseksi, mikä edellyttäisi verovelvolliselta laajaa maksuvalmiutta. Lisäksi tämä johtaisi siihen, että realisoitumattomat kulut pitäisi hyväksyä vähennyksenä.<sup>128</sup>

Jotta kyse olisi veronalaisesta tulosta, edellytetään verovelvollisen varallisuuden lisääntymistä tai varallisuusaseman olennaista paranemista. Näin ollen esimerkiksi lainan nostaminen ei pääsääntöisesti täytä tulon tunnusmerkkejä, eikä sitä pidetä verotettavana tulona.<sup>129</sup> Pelkkä varallisuuden lisääntyminen ilman taloudellista arvoa – kuten ainoastaan tunnearvoa omaava

---

lisääntymisestä. Vrt. KVL 057/2004, jossa todettiin, että kysymyksessä on julkisoikeudellinen maksu eikä arvonlisäverolain (1501/1993) 1 §:ssä tarkoitettua liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa palvelumyyntiä.

<sup>124</sup> AKL 91 a §:n mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalle, jolle asemakaavasta aiheutuu *merkittävää hyötyä*, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

<sup>125</sup> TVL ei avaa tulon käsitettä tämän tarkemmin.

<sup>126</sup> KHO 2018:37.

<sup>127</sup> Ossa 2020a, s. 89–90. Ks. Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 120. Ks. myös KHO 2020:23, jossa KHO totesi, että tuloverolain lähtökohtana on, etteivät realisoitumattomat arvonnousut ole luonnollisten henkilöiden veronalaisten tulojen piirissä.

<sup>128</sup> Kukkonen 2014, s. 132. Vrt. EVL 17 §:n mukaiset arvonalenemiset, näiltäkin vaaditaan *lopullisuutta*.

<sup>129</sup> Nuotio 2021, s. 535. Huomioi poikkeuksena laina esimerkille TVL 53 a §:n mukainen osakaslaina. Ks. tarkemmin esim. Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 30–31.

hyöty – ei muodosta veronalaista tuloa. Sen sijaan tuloa voi syntyä myös epäsuorasti kustannusten säästöjen tai luontaisetujen muodossa, esimerkiksi työsuhdelainan yhteydessä. Tuloksi ei myöskään katsota tilanteita, joissa omaisuuserän arvo nousee ilman realisoitumista, kuten silloin kun verovelvollinen kunnostaa oman kesämökkinsä, hänen omistama osakeyhtiö kartuttaa voittoa ilman osingonjakoa taikka maa-alueen arvo nousee kaavoituksen seurauksena.<sup>130</sup>

Tulon käsitteeseen liittyy myös tulon jaksottamista koskeva säännös TVL 110 §:n 1 momentti, jonka mukaan tulo katsotaan sen verovuoden tuloksi, jona se on nostettu, merkitty verovelvollisen tilille tai muutoin saatu vallintaan<sup>131</sup>. Nuotion mukaan tähän kytkeytyy Suomen verojärjestelmän yleinen periaate, ettei samaa verovelvollista veroteta kahdesti samasta taloudellisesta edusta<sup>132</sup>. Käytännössä aina kun tulo realisoituu, se otetaan huomioon kyseisen verovuoden verotuksessa. Andersson – Linnakangas – Frände toteaaakin, ettei verovelvollinen voi mielivaltaisesti lykätä verotusta, tähän rinnastetaan myös se, että tuloerä on *ollut nostettavissa*.<sup>133</sup>

Suomessa on käytössä eriytetty tuloverojärjestelmä, joka tarkoittaa muun muassa sitä, että pääomatulon vähennyksiä ei saa käyttää ansiotulojen vähennyksinä ja *vice versa*<sup>134</sup>. Eli luonnollisen henkilön sekä kuolinpesän verotettava ansiotulo ja verotettava pääomatulo lasketaan erikseen. Elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulos on jaettavaa yritystulosta, joka verotetaan osakkaiden tasolla ansio- ja pääomatulona. Vastaavasti henkilöyhtiön tulos verotetaan yhtiön sijasta sen yhtiömiehillä, ja myös tällöin tulon jakautuminen ansio- ja pääomatuloksi vaikuttaa yhtiömiesten verotukseen<sup>135</sup>. Verorasituksen kannalta onkin keskeistä, miten jako ansio- ja pääomatulojen välillä määritellään<sup>136</sup>.

<sup>130</sup> Ibid. Ks. myös Andersson 2006, s. 20–21 ja lisäksi tarkemmin tuloteorioista Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 117–122 sekä Andersson 2006, s. 20–24.

<sup>131</sup> Kysymyksessä on niin kutsuttu käteis- eli *kassaperiaate*. Ks. esim. Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 441–442.

<sup>132</sup> Nuotio 2021, s. 539. Ks. myös KHO 2018:55, jossa A oli tallettanut varojaan Yhdysvaltalaiselle 401(k) tilille ja nämä oli huomioitu jo verotuksessa Yhdysvalloissa. A:n tullessa Suomeen ja nostaessa tilin kerralla, tätä tuloa ei verotettu enää uudestaan, koska ne olivat huomioitu jo Yhdysvalloissa. Ks. myös KHO 2020:43, jossa oli kysymys peitelystä osingosta.

<sup>133</sup> Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 441–442.

<sup>134</sup> Ossa 2020a, s. 63–64.

<sup>135</sup> Usein verotuksessa henkilöyhtiöistä esim. kommandiittiyhtiö käytetäänkin nimitystä *läpivirtausyksikkö*, tämä johtuu siitä, että verotus ei tapahdu henkilöyhtiön tasolla vaan yhtiömiehen tasolla.

<sup>136</sup> Ossa 2020a, s. 64–65. Lisäksi verorasitukseen vaikuttaa esimerkiksi Oy:n kohdalla osinkoverotus ja miten tulos jaetaan yhtiöstä, toisaalta henkilöyhtiön ollessa kyseessä verovelvollisen on mahdollista valita, verotetaanko tulos kokonaan ansiotulona vai osittain pääomatulona laskennallisen nettovarallisuuden määrästä.

Tuloverotuksessa on käytössä kolme erilaista verotuksen peruslaskentayksikköä. Tulolähteillä onkin olennainen merkitys muun muassa elinkeinotoiminnan ja henkilökohtaisten tulojen jakautuessa ansio- ja pääomatuloihin sekä tappioiden vähentämisessä. Tulolähdejaottelun perusteluna on erityisesti verotuksen käytännön toteutettavuus.<sup>137</sup> Tulolähteitä on kolme;

- Elinkeinotoiminnan tulolähde,
- maatalouden tulolähde
- ja muun toiminnan tulolähde (henkilökohtaisen toiminnan tulolähde).

Tulolähdejako vastaakin eri tuloverolakien soveltamisaloja, joita ovat laki elinkeinotoiminnan verottamisesta (360/1968, EVL), maatilatalouden verolaki (543/1967, MVL) ja tuloverolaki (1535/1992, TVL). Tulojen erottelu perustuu siihen, että niiden tuloksen laskentaan sovelletaan toisistaan poikkeavia säännöksiä.<sup>138</sup> Tulolähdejaon keskeinen piirre on, että myös tulot ja menot, samoin kuin varat ja velat, kohdistetaan oikeaan tulolähteeseen. Verotuksessa ratkaisevaa on toiminnan tosiasiallinen luonne, ei sen oikeudellinen muoto, ja arviointi tehdään aina verovelvollisen omista olosuhteista käsin.<sup>139</sup> Vaikka tuloverolakeja onkin useammalle tulonlähteelle, TVL muodostaa suomalaisen tuloverotuksen keskeisen säädöspohjan, sillä siinä säädetään muun muassa verovelvollisuudesta, verovapaista eristä, tappioiden vähentämisestä, verokannoista sekä veron määrän ja henkilökohtaisen verotettavan tulon laskentaperusteista<sup>140</sup>.

Luovutusvoittoverotuksen soveltamisessa korostuu myös kysymys siitä, milloin toiminta ylittää henkilökohtaisen varallisuuden hallinnan ja siirtyy elinkeinotoiminnan piiriin. Tämä kysymys voi nousta esiin erityisesti tilanteissa, joissa luonnollinen henkilö myy useita tontteja kaavoituksen jälkeen. Vaikka usean tontin myynti herättää helposti ajatuksen elinkeinotoiminnan harjoittamisesta, oikeuskäytännössä on katsottu, ettei edes laaja tonttimyynti välttämättä täytä elinkeinotoiminnan tunnusmerkistöä. Tapauksessa KHO 1986 T 4486 henkilö omisti maatalouskiinteistön, josta oli myynyt aikaisemmin vuosina 1975 ja

---

<sup>137</sup> Ossa 2020a, s. 65–66.

<sup>138</sup> Helppona esimerkkinä voisi antaa edustuskulut, jotka ovat elinkeinotoiminnassa 50 % vähennyskelpoisia tuloksesta (EVL 8 § kohta 8), kuitenkin TVL mukaan verotettava yritys saa vähentää edustuskulut täysimääräisesti, koska vastaavaa lain säännöstä ei TVL:sta löydy (esim. keskinäinen kiinteistöyhtiö, jonka ei katsota harjoittavan elinkeinotoimintaa).

<sup>139</sup> Ossa 2020a, s. 66.

<sup>140</sup> Malmgrén ym. 2025, s. 66.

1977 neljä tonttia. Kiinteistölle vahvistettiin henkilön aloitteesta rantakaava, ja hän aikoi myydä yksitoista tonttia eri kaupoilla. KHO totesi, että tonttien luovutuksesta saatava voitto otettiin huomioon omaisuuden luovutusvoittona.<sup>141</sup> Samanlaiseen ratkaisuun päädyttiin myös tapauksessa KHO 1987 T 3523, jossa 26 rantakaavatontin myyntiä ei pidetty elinkeinotoimintana<sup>142</sup>.

### 3.2.2 Luovutusvoittoverotus

Luovutusvoittoverotus on osa tuloverotusta, mutta se muodostaa oman kokonaisuuden, joten se käsitellään yleensä erikseen. Luovutusvoittoverotus määrätään omistajalle. Irtaimen omaisuuden omistajuus määräytyy pääsääntöisesti hallintaperusteen mukaan: omistajana pidetään henkilöä, jolla esine on hallussaan. Kiinteän omaisuuden osalta omistajuus perustuu lainhuutoon, ja omistajana pidetään sitä, joka on merkitty lainhuutorekisteriin.<sup>143</sup> TVL:n mukaisella kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan samaa kuin siviilioikeudessa: siihen kuuluvat muun muassa maa- ja metsätilat, rakennetut kiinteistöt, tontit, koskiosuudet ja muut maa-alueet sekä myös erottamattomat määräalat<sup>144</sup>. Tavanomaisesti luovutusvoitto tulee kysymykseen, kun verovelvollinen myy omaisuuttaan kaupalla. Luovutusvoittoverotus koskee myös tilanteita, jossa omaisuuden luovuttaja ei saa vastikkeeksi rahaa, vaan muuta omaisuutta, tällöin kysymyksessä on vaihto.<sup>145</sup> Vaihto käsitellään verotuksessa luovutuksena ja toisen osapuolen saantona.

Luovutusvoittoverotuksen lähtökohtana on, että luovutettavan omaisuuden omistajalla ei ole merkitystä verotukseen<sup>146</sup>. Kuitenkin huomioon täytyy ottaa hankintameno-olettama, johon omistajan pituus vaikuttaa (TVL 46 §)<sup>147</sup>. Omistusaika määritellään pääsääntöisesti ostohetkestä myyntihetkeen, eli kaupantekopäivästä kaupantekopäivään<sup>148</sup>.

Hankintameno-olettamaa ei ole pakko käyttää, vaan pääsäännön mukaan käytetään hyödykkeen hankintamenoa, joka koostuu kauppahinnasta sekä omaisuuden ostoon

---

<sup>141</sup> Ks. Kasso 2014, s. 342–345.

<sup>142</sup> Ossa 2020b, s. 41–43.

<sup>143</sup> Ossa 2020a, s. 173.

<sup>144</sup> Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 225.

<sup>145</sup> Ossa 2020a, s. 181.

<sup>146</sup> Ossa 2020a, s. 174.

<sup>147</sup> Hankintameno-olettama on 20 % myyntihinnasta, jos omaisuus on omistettu alle 10 vuotta. Olettama on 40 %, jos omaisuus on omistettu vähintään 10 vuotta. Lisäksi huomioitavaa on, että hankintameno-olettamaa voi käyttää vain luonnollinen henkilö, kuolinpesä ja yhteisetuus.

<sup>148</sup> Ossa 2020a, s. 174–175.

välittömästi liittyvistä kustannuksista. Näitä voivat olla muun muassa varainsiirtovero, lainhuudatuskulut, välitys-, tarkastus-, asennus- ja muut vastaavat menot.<sup>149</sup> Lisäksi hankintameno voidaan laskea mukaan myös omistusaikana syntyneet perusparannusmenot, kuten muun muassa rakennuksen laajentaminen ja käyttötarkoituksen muuttaminen<sup>150</sup>. Todellisen hankintameno rinnastetaan myös perintö- tai lahjaverotuksessa määräytyneet verotusarvo, joka toimii vaihtoehtona hankintameno-olettamalle<sup>151</sup>.

Luovutusvoiton ollessa kyseessä pelkkä hankintameno selvittäminen yksinään ei riitä, vaan lisäksi tulee selvittää luovutushinta. Luovutushinta ei aina ole suoraan sama kuin kauppahinta, vaan joskus kauppahinta voi koostua erilaisista eristä.<sup>152</sup> Jos maankäyttösopimuksessa sovittu vastike – esimerkiksi kiinteistön luovutus tai muu suoritus – perustuu tulevaisuudessa toteutuvaan epävarmaan seikkaan, verotuksessa huomioon otettavan luovutushinnan määrittely riippuu siitä, onko lopullinen vastike tiedossa verotuksen toimittamishetkellä. Mikäli kauppahinta täsmentyy vasta myöhemmin, lisäsuoritukset voidaan huomioida myöhempinä verovuosina.<sup>153</sup> Vastaavasti, jos vastike alenee myöhemmin ehtojen perusteella, verovelvollinen voi hakea oikaisua alkuperäiseen verotukseen. Vaihtotilanteissa luovutushinnaksi katsotaan saatu omaisuus käypään arvoon, mikä on olennaista esimerkiksi silloin, kun kunnalle luovutetaan maa-alue osana suoritusta.<sup>154</sup>

Maankäyttömaksun ollessa käsillä tulee huomioida myös TVL 49 §:n 4 kohta, jonka mukaan muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, hyvinvointialueelle, hyvinvointiyhtymälle, Ahvenanmaan maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuten lainsäädännöksestä huomataan, huojennus ei koske EVL:n mukaan verotettavaa toimintaa esimerkiksi osakeyhtiöitä eikä henkilöyhtiöitä<sup>155</sup>. Kyseinen huojennus luokin melko

---

<sup>149</sup> Ossa 2020a, s. 176.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ossa 2020a, s. 178. Esimerkiksi jos maankäyttömaksu maksettaisiin osittain rahana ja osittain työnä taikka maa-alueena.

<sup>153</sup> Ossa 2020a, s. 178–179.

<sup>154</sup> Ossa 2020a, s. 179.

<sup>155</sup> Ks. Ossa 2020a, s. 202. Luovutusvoiton veronalainen määrä lasketaan luovutuksissa kuten pakkolunastusluovutuksissa, eli luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 %:a sen määrästä. Säännös ei myöskään koske esimerkiksi keskinäistä kiinteistöyhtiö, jonka ei katsota harjoittavan elinkeinotoimintaa vaikka sitä muuten verotettaisiin TVL:n mukaan.

ylivoimaisen kilpailuaseman julkisyhteisöille kiinteistönostajina<sup>156</sup>. Hallituksen esitys<sup>157</sup> ei perustele TVL 49 §:n huojennusta, mutta sen taustalla on halu tukea erityisesti julkisyhteisöjen kaavoittamattoman maan hankintaa. Vaikka huojennus ei edistä verovelvollisten keskinäistä neutraaliutta, se voi lisätä maanomistajan halukkuutta luovuttaa maa-alueita esimerkiksi maankäyttömaksuna<sup>158</sup>.

Luovutusvoitto voi olla tietyissä tilanteissa myös verovapaa. TVL 48 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, että omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ei ole veronalaista tuloa, jos verovelvollinen luovuttaa kiinteää omaisuutta valtiolle tai valtion liikelaitokselle luonnonsuojelulaissa (9/2023) tarkoitettua luonnonsuojelualueeksi. TVL 48 §:n 4 momentin mukaan luovutusvoitto ei ole veronalaista myöskään siltä osin, kuin kiinteä omaisuus vaihdetaan toiseen kiinteistöön luonnonsuojelulaissa tarkoitetun suojelualan muodostamiseksi.<sup>159</sup>

### 3.2.3 Elinkeinotoiminnan verotus

Elinkeinotoiminnan tulos lasketaan tuloverotusta toimitettaessa tässä laissa säädetyllä tavalla ja elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa (EVL 1 §). Elinkeinotoimintaa harjoittavalla voi olla muitakin tuloja kuin elinkeinotoiminnasta kertyviä tuloja, näitä verotetaan TVL:n tai MVL:n mukaan<sup>160</sup>. Verovelvollisen harjoittama liike- ja ammattitoiminta muodostaa elinkeinotoiminnan tulolähteen (EVL 2 §). Yleensä liiketoimintaa harjoitetaan yhtiön kautta, näitä ovat muun muassa osakeyhtiö, toiminimi<sup>161</sup>, avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö<sup>162</sup>. Osakeyhtiöt ovat itsenäisiä verosubjekteja ja verovelvollisia toisin kuin henkilöyhtiöt, jotka eivät ole erillisiä verovelvollisia<sup>163</sup>. Verotus tapahtuu yrityksen pitämän kirjanpidon pohjalta, kirjanpidon perussäädöksenä toimii

<sup>156</sup> Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 269–270.

<sup>157</sup> HE 200/1992 vp.

<sup>158</sup> Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 269. Huomioi myös, että TVL 49 §:n 2 momentin mukaan huojennusta ei myöskään sovelleta luovutettaessa omaisuutta valtion liikelaitokselle muuhun kuin luonnonsuojelutarkoitukseen, puolustusvoimien käyttöön, tutkimustarkoituksiin tai muuhun vastaavaan yhteiskunnalliseen tarkoitukseen.

<sup>159</sup> Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 265–266.

<sup>160</sup> Andersson – Penttilä 2014, s. 17–18.

<sup>161</sup> Toisin sanoen liikkeen- tai ammatinharjoittaja.

<sup>162</sup> Henkilöyhtiöitä ovat toiminimi, avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö. Ks. lisää yritysmuodoista Malmgrén ym. 2025, s. 177–181. Huomaa kuitenkin, että muun muassa toiminimi antaa kuitenkin oman veroilmoituksen liiketoiminnasta.

<sup>163</sup> Osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö ks. tarkemmin Villa 2023, s. 234–238.

kirjanpitolaki (1336/1997, KPL). Osakeyhtiötä koskee kirjanpitovelvollisuus (KPL 1 §)<sup>164</sup>. Kirjanpito on tilitapahtumien kirjaamista muistiin<sup>165</sup>. Tässä tutkielmassa keskitytään erityisesti osakeyhtiöiden verotukseen elinkeinotoiminnassa maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten osalta.

EVL 3 §:n mukaan verotusta toimitettaessa veronalaiset tulot ja vähennyskelpoiset menot sekä muut jäljempänä säädettyt vähennyskelpoiset erät jaksotetaan asianomaisten verovuosien tuotoiksi ja kuluiksi. Elinkeinotoiminnan tulos on verovuoden tuottojen ja kulujen erotus. Elinkeinotoiminnan verotus perustuu meno-tulo-teoriaan, jossa yrityksen verotettava tulo muodostuu realisoituneiden tulojen ja menojen erotuksena. Realisoitumaton arvonnousu ei ole veronalaista tuloa eikä esimerkiksi sijoituskiinteistöjen tai maa-alueen käyvän arvon muutos vaikuta verotukseen ennen omaisuuden luovutusta.<sup>166</sup> Elinkeinoverotuksessa sovelletaan nominalismin periaatetta, eli rahan arvon muutoksia ei huomioida. Poistot ja luovutusvoitot lasketaan todellisista hankintamenoista, ei inflaatio-oikaistusta arvoista.<sup>167</sup>

EVL 4 §:n mukaan veronalaisia elinkeinotuloja ovat elinkeinotoiminnassa rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot. EVL:n tulokäsite on laaja ja sitä täsmentävät EVL 5 ja 6 §:n säännökset. Tulon perusosa muodostuu vastikkeesta, jonka yritys saa myymistään tavaroista, palveluista tai muista suoritteista.<sup>168</sup> Tämän tutkielman kannalta yksi keskeisimmistä säännöksistä on EVL 5 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan elinkeinotuloja ovat muun ohessa rahoitus-, vaihto-, sijoitus-, käyttö- ja muusta omaisuudesta sekä muista elinkeinossa käytetyistä aineellisista ja aineettomista hyödykkeistä saadut luovutushinnat ja muut vastikkeet 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyin poikkeuksin<sup>169</sup>. Nykänen toteaaakin, että elinkeinotoiminnassa on aina kysymys tulonhankkimisesta, joten elinkeinotoimintaan liittyvät menot ja menetykset ovat luonnollisia vähennyksiä ja täten pääsääntöisesti vähennyskelpoisia<sup>170</sup>.

---

<sup>164</sup> Osakeyhtiö on myös velvollinen laatimaan jokaiselta tilikaudelta tilinpäätöksen (KPL 3:1 §). Ks. tarkemmin Ikäheimo – Malmi – Walden 2024, s. 58–78.

<sup>165</sup> Malmgrén – Myrsky 2020, s. 58.

<sup>166</sup> Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 71–72.

<sup>167</sup> Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 71.

<sup>168</sup> Ks. tarkemmin Ossa 2020b, 89–91.

<sup>169</sup> EVL 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan veronalaista tuloa eivät ole muun kuin pääomasijoitustoimintaa harjoittavan osakeyhtiön tai osuuskunnan sekä säästöpankin ja keskinäisen vakuutusyhtiön saamat käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutushinnat siten kuin 6 b §:ssä säädetään. Tämä säännös liittyy käyttöomaisuusosakkeiden luovutukseen ja ei ole relevantti tämän tutkielman osalta.

<sup>170</sup> Nykänen 2014, s. 292.

EVL:n mukaan omaisuus jaetaan viiteen omaisuuslajiin: rahoitus-, vaihto-, sijoitus- ja käyttöomaisuuteen sekä muuhun omaisuuteen<sup>171</sup>. Tällä jaottelulla on verotuksessa keskeinen merkitys muun muassa hankintamenon jaksottamisen, luovutusten (EVL 5.1 § 1k.), omaisuuslajisiirtojen (EVL 51 §) ja pääomatulo-osuuden laskennan (TVL 38 ja 40 §) kannalta. Omaisuuslaji määräytyy sen mukaan, mihin tarkoitukseen omaisuus on hankittu.<sup>172</sup> Yhtiön vaihto-, sijoitus- ja käyttöomaisuuden hankintameno käsittää vähintään hankinnasta tai valmistuksesta aiheutuneet muuttuvat menot (EVL 14.1 §), mikä vastaa kirjanpitolain (KPL 4:5.1) mukaista hankintamenon määritelmää.<sup>173</sup>

*Rahoitusomaisuutta* ovat rahat, saamiset ja muut rahoitusvarat (EVL 9 §).

*Vaihto-omaisuutta* ovat elinkeinotoiminnassa sellaisinaan tai jalostettuina luovutettaviksi tarkoitetut kauppatavarat, raaka-aineet, puolivalmisteet ja muut hyödykkeet sekä elinkeinotoiminnassa kulutettavaksi tarkoitetut poltto- ja voiteluaineet ja muut tarvikkeet (EVL 10 §).

*Sijoitusomaisuutta* ovat raha-, vakuutus- ja eläkelaitosten varojen sijoittamiseksi tai sijoitusten turvaamiseksi hankkimat arvopaperit, kiinteistöt ja muu sellainen omaisuus, saamia lukuun ottamatta (EVL 11 §).

*Käyttöomaisuutta* ovat elinkeinotoiminnassa pysyvään käyttöön tarkoitetut maa-alueet, arvopaperit, rakennukset, koneet, kalustot ja muut esineet, patentit ja muut erikseen luovutettavissa olevat aineettomat oikeudet sekä soran- ja hiekanottoaikat, kaivokset, kivilouhokset, turvesuot ja muut sellaiset hyödykkeet. Maa-alue, arvopaperit ja muut sellaiset hyödykkeet ovat kulumatonta käyttöomaisuutta (EVL 12 §).

*Muuta omaisuutta* ovat 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön toimintaan kuuluvat varat, joita ei ole luettava elinkeinotoiminnan rahoitus-, vaihto-, sijoitus- tai käyttöomaisuuteen (EVL 12 a §).

---

<sup>171</sup> Käytännössä myös tilinpäätöksellä kyseiset varat on merkitty taseella vastaavien puolelle ks. tarkemmin Ikäheimo – Malmi – Walden 2024, s. 60–64.

<sup>172</sup> Malmgrén ym. 2025, s. 213.

<sup>173</sup> Kukkonen – Walden 2020, s. 134–135.

Maa-alueet kuuluvat käyttöomaisuuteen ja ne ovat kulumatonta käyttöomaisuutta<sup>174</sup>.

Kulumattomasta käyttöomaisuudesta ei voida tehdä vuotuisia poistoja eli maa-alueen hankintamenoa ei voi jaksottaa<sup>175</sup>. Käyttöomaisuuden hankintameno jaksotetaan verovuosille poistojen muodossa, jolloin poisto kuvaa käyttöomaisuuden kulumista taloudellisen käyttöiän aikana<sup>176</sup>. Poistot vaikuttavat myös nettovarallisuuden määrään ja siten osakkeiden omistajien ansio- ja pääomatulojen jakautumiseen. EVL 42 § mahdollistaa sekä ylimääräisen poiston (1 mom.) että loppupoiston tilanteessa, jossa kulumatonta käyttöomaisuutta luovutetaan (2 mom.).<sup>177</sup> EVL 54 § muodostaa kirjanpidon ja verotuksen välille jaksotuksellisen sidonnaisuuden erityisesti poistojen osalta.

Verotuksessa voidaan vähentää vain sellaiset poistot, jotka on tehty kirjanpidossa tulosvaikutteisesti tuloslaskelmassa. Kirjanpidossa merkitsemätöntä poistoa ei hyväksytä verotuksessa.<sup>178</sup> Maa-alueista ei voida tehdä vuotuisia poistoja kirjanpidossa eikä verotuksessa. KPL 5 luvun 13 §:n mukaan niistä voidaan kuitenkin tehdä arvonalennuskirjaus kirjanpidossa, jos käyvän arvon pysyvä alenema on osoitettavissa. Verotuksessa tällaista arvonalennusta ei kuitenkaan hyväksytä vähennyskelpoiseksi<sup>179</sup>. Maa-alueen hankintameno ei ole verotuksessa vähennyskelpoinen ennen sen luovutusta. Hankintameno huomioidaan vasta, kun omaisuuserä myydään tai muutoin luovutetaan, esimerkiksi luovutusvoiton laskennassa.

*Yhteisöt*<sup>180</sup> kuten osakeyhtiö maksaa yhteisövero sen hetkisen verokannan mukaan, joka on tällä hetkellä 20 %<sup>181</sup>. Tulojen jaottelu ansio- ja pääomatuloihin koskee ainoastaan luonnollisia henkilöitä – erillisiin verovelvollisiin, kuten osakeyhtiöihin, tätä jaottelua ei sovelleta. Mikäli osakeyhtiön osakkeenomistaja on luonnollinen henkilö, hänen saamiinsa yhtiöstä jaettuihin tuloihin<sup>182</sup> sovelletaan ansio- ja pääomatuloja koskevia säännöksiä. Osakeyhtiön verotus perustuu elinkeinotoiminnan tuloksen meno-tulo-teoriaan, eikä

<sup>174</sup> Ks. KHO 2024:71 kohta 19 ja EVL 12 §.

<sup>175</sup> Ks. KHO 2024:71 ja KHO 2003:43.

<sup>176</sup> Tarkemmin poistoista ks. Verohallinto 2024a.

<sup>177</sup> Malmgrén ym. 2025, s. 223–232.

<sup>178</sup> Malmgrén – Myrsky 2020, s. 68–72. Ks. myös KHO 1995 B 504. Vrt. *hyllypoisto*, jolloin käyttöomaisuuden verotuksen poistot on ”hyllytetty”, eli kirjanpidon poisto on tehty jo aikaisempina vuosina. Ks. tarkemmin Malmgrén – Myrsky 2020, s. 229.

<sup>179</sup> EVL mukaan verotettava verovelvollinen voi tehdä muista arvopareista kuin osakkeista sekä muusta kulumattomasta käyttöomaisuudesta kuin maa-alueesta arvonalentumispoiston, jos omaisuuden käypä arvo on verovuoden päättyessä hankintamenoa olennaisesti alempi HE 257/2018 s. 7.

<sup>180</sup> Yhteisö on käsitteenä määriteltä TVL 3 §:ssä ja sisältää muun muassa valtion, kunnan ja osakeyhtiön.

<sup>181</sup> Huomioi hallituksen puoliväliriihi, jossa ilmoitettiin, että yhteisöverokanta lasketaan vuodesta 2027 alkaen 18 %:iin. Ks. lisää Valtioneuvosto, puoliväliriihen kasvutoimet 2025.

<sup>182</sup> Esimerkiksi osinko.

yksittäisiä tulonlähteitä, kuten luovutusvoittoja, käsitellä erillisinä verotuksen kohteina.<sup>183</sup> Näin ollen esimerkiksi maankäyttömaksuna syntynyt luovutusvoitto lasketaan osakeyhtiön tuloihin ja jos vastaava määrä vähennyskelpoisia menoja syntyy samana verovuonna, yhteisöveroa ei makseta. Vastaavasti, jos yhtiöllä ei ole muuta toimintaa ja ainoaksi tuotoksi muodostuu luovutusvoitto, se verotetaan normaalisti 20 %:n yhteisöverokannan mukaan. Osakeyhtiön verotus kohdistuu siis koko tilikauden tulokseen, ei yksittäisiin liiketapahtumiin.

### 3.3 Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset tuloverotuksessa

#### 3.3.1 Maksuvelvoitteen suorittajana luonnollinen henkilö

Luonnollisen henkilön – joka ei harjoita elinkeinotoimintaa – tulot jaetaan ansiotuloksi sekä pääomatuloksi<sup>184</sup>. TVL:ssa on omaksuttu järjestelmä, jossa pääomatulot määritellään erikseen, ja kaikki muut tulot katsotaan ansiotuloiksi. Tämän vuoksi ansiotuloa ei ole tarpeen määritellä laissa erikseen.<sup>185</sup> Pääomatulot määritelläänkin tyhjentävästi TVL 32–53 §:ssä. Luonnollisen henkilön osalta onkin ensin määriteltävä tulolähdekysymys ja sen jälkeen tarkistettava löytyykö kyseinen tulo TVL 32-53 §:stä. Jos maanomistajana toimii luonnollinen henkilö, ei maankäyttösopimuksen tekeminen kunnan kanssa täytä lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnan tunnusmerkkejä.<sup>186</sup>

Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset voidaan suorittaa rahana, maa-alueena ja/tai työsuorituksena, kuten aikaisemmin on todettu<sup>187</sup>. Maksun velvoite realisoituu verotuksessa tulon. Torkkel on todennut, jos maankäyttömaksu tai kehittämiskorvaus maksetaan rahana, tämä ei voine realisoida tuloa verovelvolliselle.<sup>188</sup> Rahasuorituksessa maanomistaja vain maksaa velvoitteen maksun ja pitää itsellään kaavoitetun maa-alueen kokonaisuudessaan<sup>189</sup>. Tilanne on toinen, jos maankäyttömaksu suoritetaan maa-alueena tai työnä. Työsuorituksena suoritettava maankäyttömaksu on luonnollisen henkilön näkökulmasta vaikeasti

<sup>183</sup> Knuutinen 2024, kappale 12 Elinkeinotulon verotus, kohta verotus ja kirjanpito.

<sup>184</sup> Ansiotulovero prosentti määräytyy Suomessa progressiivisesti tulojen mukaan. Ks. lisää esimerkiksi täältä: <https://www.veronmaksajat.fi/tutkimus-ja-tilastot/tuloverot/palkansaajan-veroprosentit/#3da9f7b6>. Pääomatulon veroprosentti on Suomessa 30 % 30 000 euroon asti ja tämän yli menevältä osuudelta 34 %.

<sup>185</sup> Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 33.

<sup>186</sup> Elinkeinotoiminnan tunnusmerkit: voiton tavoittelu, itsenäisyys, suunnitelmallisuus, jatkuvuus, taloudellisen riskin olemassaolo, suuntautuminen ulospäin rajoittamattomaan tai ainakin laajahkoon rajattuun henkilökuntaan. Ks. tarkemmin elinkeinotoiminnasta Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 73–75. Ks. myös *saastumisvaikutus* Ossa 2020b, s. 50–56.

<sup>187</sup> Ks. luku 2.

<sup>188</sup> Torkkel 2014, s. 255.

<sup>189</sup> Ibid. Tässä tilanteessa ei myöskään tapahdu luovutusta.

sovellettavissa ja se näyttäytyy käytännössä ensisijaisesti rakennusyhtiöiden tai muiden elinkeinotoimintaa harjoittavien tahojen suoritusmuotona.

Jos maa-alue luovutetaan maankäyttömaksun tai kehittämiskorvauksen suorituksena, kyse on verotuksen realisoivasta luovutuksesta.<sup>190</sup> Tällöin voisi sanoa, että maanomistajalle muodostuu sekä realisoitumatonta, että realisoitua tuloa. Realisoitumattomalla tulolla tarkoitetaan maanomistajalle jäävää maa-aluetta, jonka arvo kasvaa, mutta tämä arvonnousu ei realisoidu verotuksessa ennen kuin vasta luovutuksen yhteydessä. Realisoidulla tulolla tarkoitetaan sitä osaa maa-alueesta, joka luovutetaan maankäyttömaksuna.

Maankäyttösopimukseen perustuva korkokulu käsitellään korkokuluna tuloverotuksessa ja sen voidaan ajatella olevan maankäyttömaksusta erillinen rahoituskulu.

Maankäyttömaksun kannalta mielenkiintoisin kysymyksenasettelu liittyy tilanteeseen, jossa maksu suoritetaan maa-alueen luovutuksena tai vaihtona<sup>191</sup>. Verohallinnon ohjeessa<sup>192</sup> mainitaan neljä erilaista tilannetta, miten maankäyttömaksu voidaan maksaa maa-alueena. Näitä ovat: 1) luovuttamalla kaavan ulkopuolista maata, 2) kaavoitettavaa maata luovuttamalla, 3) luovuttamalla rahaa ja maata, maa-alueen vaihtona ja välirahana sekä 4) yleiseen käyttöön tulevan maa-alueen luovuttaminen.<sup>193</sup> Kun maa-alue annetaan maankäyttömaksun tai kehittämiskorvauksen vastikkeena syntyy, verotuksen realisoiva luovutustilanne<sup>194</sup>. Tällöin maa-alueen luovutuksesta syntyy joko luovutusvoitto tai tappio, maankäyttömaksun ja kehittämiskorvauksen ollessa kyseessä, kysymys on useimmiten luovutusvoitosta<sup>195</sup>. Maksuna luovutettavalle maa-alueelle on laskettava hankintameno taikka käytettävä hankintameno-olettamaa sekä otettava kantaa luovutettavan maa-alueen arvoon.

Maa-alueen luovuttaminen maankäyttömaksuna laukaisee luovutusvoittoverotuksen maanomistajan verotuksessa. Seuraavaksi käydään jokainen näistä neljästä vaihtoehdoista läpi

---

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Ks. Verohallinto 2023a, kappale 4.

<sup>192</sup> Ks. Verohallinto 2023a. Huom. Verohallinnon ohjeet eivät ole lakiin rinnastuvia eikä tulkitsijaa sitovia vaan sitomattomia oikeuslähteitä. Ks. tarkemmin Nykänen 2020, s. 619–629.

<sup>193</sup> Ks. Verohallinto 2023a, kappale 4.

<sup>194</sup> Torckel 2014, s. 255.

<sup>195</sup> Maanomistajalle pitää muodostua AKL 91 a §:n mukaan *merkittävä hyöty*, joka syntyy luovuttamattomaan osaan maa-alueesta. Lisäksi kehittämiskorvauksen enimmäismäärä AKL 91 f § määrittää ylärajaa – ainakin periaatteellisesti – myös maankäyttömaksulle.

luonnollisen henkilön osalta, joka ei harjoita elinkeinotoimintaa. Lisäksi huomioidaan TVL 48 §:n ja 49 §:n mukaiset poikkeukset luovutusvoitoista<sup>196</sup>.

1) *Kaavan ulkopuolisen maa-alueen luovutus* kunnalle maksuna tulee ottaa huomioon luovutusvoittoverotuksessa kolme keskeistä tekijää, kaavoitetun alueen arvonnousu, kaavan ulkopuolisen luovutettavan maa-alueen hankintameno sekä käypä arvo. Koska kysymys on kaavoitettavan alueen ulkopuolisesta maa-alueesta, käytännössä tämän osalta ei tarvitse pohtia kuin hankintameno taikka hankintameno-olettama sekä *käypä arvo*. Käypä arvo on määritetty omaisuuden *todennäköiseksi myyntihinnaksi* ja vaihdossa vastikkeeksi saadun omaisuuden *käypä arvo* vaihtohetkellä<sup>197</sup>. Täten voidaan todeta, että luovutettavan ulkopuolisen maa-alueen käypä arvo on maankäyttömaksun verran, jos se kattaa koko maksun. Kaavoitettavan maa-alueen osalta käypä arvo tulee määrittää ennen kaavoitusta ja sen jälkeen, koska kyseinen erotus määrittää arvonnousun määrän. Kaavoituksen jälkeinen käypä arvo on yleensä määritetty jo maankäyttösopimuksessa, sillä *merkittävä hyöty* olisi tällöin tullut tunnistaa ja maankäyttömaksu määrittää arvonnousun perusteella. Verohallinnon ohjeessa todetaan, että käypä arvo ja arvonnousu määritetään Verohallinnon toimesta arviona, jos näistä ei anneta selvitystä<sup>198</sup>.

Verohallinnon ohjeen mukaan asemakaava-alueella sijaitsevan maa-alueen arvo perustuu ensisijaisesti alueella vallitsevaan kauppaa-arvoon, mutta jos riittäviä vertailukauppoja ei ole saatavilla, käytetään kiinteistöverotuksessa vahvistettuja aluehintoja. Arvon määrittämisessä huomioidaan muun muassa rakennusoikeus, tontin koko, sijainti, käyttötarkoitus ja kunnallistekniikan olemassaolo. Rakennusoikeus määräytyy asemakaavan tehokkuusluvun (e) ja tontin pinta-alan perusteella. Mikäli alueella on vireillä kaavamuuotos, voidaan rakennusoikeuden arvo ottaa huomioon arvostuksessa, jos kaavan toteutuminen on todennäköistä. Tällöin sovelletaan kaavoitetun alueen arvostusperiaatteita, ottaen huomioon myös mahdolliset

<sup>196</sup> TVL 48 § 1 momentin 4 kohdassa säädetään verovapaasta luovutusvoitosta, jos verovelvollinen luovuttaa kiinteää omaisuutta valtiolle tai valtion liikelaitokselle luonnonsuojelulaissa (9/2023) tarkoitetuksi luonnonsuojelualueeksi. TVL 49 § 1 momentti koskee vain luonnollista henkilöä ja siinä säädetään osittain verovapaasta luovutuksesta, jolloin luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, hyvinvointialueelle, hyvinvointiyhtymälle, Ahvenanmaan maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Täten huojennus ei koske esimerkiksi keskinäistä kiinteistöyhtiötä, vaikka sen verotettava tulo lasketaankin TVL:n mukaan.

<sup>197</sup> Malmgrén ym. 2025, s. 144. Ks. myös Nykänen – Rabinä 2013, s. 67–70. Näin myös Verohallinto 2023b, kappale 3. Vrt. esim. lahja ja perintö ks. Rabinä – Myllymäki – Myrsky 2019, s. 254–266.

<sup>198</sup> Ks. Verohallinto 2023a, kappale 3. Verohallinto käyttää arvioissa alueella toteutuneiden kauppojen vertailuhintoja sekä perusteita, jotka on julkaistu ohjeessa Verohallinto 2025, kappale 3.

kaavoituksen kustannukset ja niihin liittyvät epävarmuustekijät. Jos kaavoitukseen liittyvät odotukset ovat vielä toteutumattomia, mutta perustellusti todennäköisiä, voidaan maan arvoksi arvioida noin 40 prosenttia niistä rakennusoikeuksista, joiden vahvistaminen alueelle on todennäköistä<sup>199</sup>. Arvostamisessa otetaan lisäksi huomioon kunnan maapoliittiset toimet, kuten maankäyttö sopimukset, jotka voivat vaikuttaa maan arvonmuodostukseen. Lisäksi, jos luovutuksen ehtona on kaavan toteutuminen, voidaan arvio perustaa suoraan maa-alueen arvoon kaavoituksen jälkeen.<sup>200</sup>

Verohallinnon ohjeen mukaan taas haja-asutusalueella sijaitsevan rakennuspaikan arvo määritetään yleensä kiinteistöverotuksessa käytettävien aluehintojen perusteella, jotka pohjautuvat kauppa-arvomenetelmään. Hintaan vaikuttavat muun muassa rakennuspaikan pinta-ala, sijainti suhteessa tieverkkoon, taajamiin ja vesistöihin sekä mahdollinen rantarajaus. Hintaa porrastetaan pinta-alan mukaan, ja yksilölliset ominaisuudet voivat johtaa arvon korottamiseen tai alentamiseen. Mikäli laskennallinen arvo jää alle kiinteistöverotusarvon, käytetään verotusarvoa vähimmäisarvona.<sup>201</sup>

Mielenkiintoisen tilanteen verotuksellisesti muodostaa tilanne, jossa kaavoitettavaksi tarkoitettavalla maa-alueella on esimerkiksi purkukuntoinen rakennus, joka tarvitsee purkaa, jotta kaava astuu voimaan. Purkukustannukset voivat olla huomattavat, tällöin maa-alueen nettoarvo ostajalle on olennaisesti alempi, koska rakennus on purettava ennen kaavan astumista voimaan. Kunnat saattavat myös kohdella tilanteita eri tavalla<sup>202</sup>. Verotuksessa tulisikin noudattaa yhdenvertaisuuden periaatetta, jonka mukaan verovelvollisten samanlaisia tilanteita tulisi kohdella samalla tavoin. Mitä ilmeisimmin kuntien erilainen kohtelu voidaan kuitenkin ratkaista verotuksellisin keinoin.

Jos purkukustannukset otetaan huomioon maankäyttömaksun määräytymisperusteessa, ne alentavat maksuperustetta. Tällöin verovelvollisen maa-alueen hankintameno määräytyy maankäyttömaksun perusteella, jolloin purkukustannukset eivät erikseen lisää hankintamenoa. Seurauksena on, että hankintameno jää alhaisemmaksi, ja verovelvollinen joutuu maksamaan

---

<sup>199</sup> Ks. KHO 1993 B 539.

<sup>200</sup> Verohallinto 2025, kohdat 3.1 ja 3.2.

<sup>201</sup> Verohallinto 2025, kohta 3.3.

<sup>202</sup> Esimerkiksi kunta A voi ottaa purkukustannukset huomioon arvostuksessa, jolloin maa-alueen arvo on lähempänä tosiasiallista arvoa, toisaalta kunta B voi määrittää arvon ilman purkukustannuksia suoraan aluehinnasta.

enemmän veroa mahdollisesta luovutusvoitosta, kun maa-alue luovutetaan. Sen sijaan, jos purkukustannuksia ei huomioida maankäyttömaksussa, verovelvollinen voi sisällyttää ne maa-alueen hankintamenoon luovutusvoittoverotuksessa. Tämä on mahdollista, koska purkukustannukset voidaan katsoa maan parannusmenoiksi, jotka ovat välttämättömiä alueen saattamiseksi rakentamiskelpoiseksi.<sup>203</sup> Tällöin hankintameno kasvaa, ja luovutustilanteessa verovelvollisen maksettavaksi tuleva luovutusvoittovero pienenee. Käytännössä molemmissa tilanteissa purkukustannukset otetaan huomioon, mutta eri ajankohtina: joko heti maankäyttömaksun yhteydessä tai vasta luovutuksen yhteydessä luovutusvoittoverotuksessa. Jälkimmäisessä tilanteessa verotus ikään kuin oikaisee alkuperäisen tilanteen vasta luovutushetkellä.

Yllä mainituilla menetelmillä Verohallinto laskee arvion kaavoitetun alueen alkuperäisestä sekä kaavoituksen jälkeisestä käyvästä arvosta, jos erillistä selvitystä ei toimiteta.

Verohallinnon toteuttama arvioverotus on sinänsä ihan ymmärrettävä, koska arvonnousu täytyy jotenkin määrittää ja jos riittävää selvitystä ei ole toimitettu verovelvollisen toimesta, joutuu Verohallinto tämän arvioimaan. Täytyy myös ottaa huomioon mitkä keinot

Verohallinnolla on käytettävissään selvityksen tekemiseksi. Arvioverotus on Verohallinnolla käytössä myös laajemminkin<sup>204</sup>.

Esimerkki 1. Maksu kaavan ulkopuolista maata luovuttamalla. Maanomistaja omistaa maa-alueen M1, joka on tarkoituksena kaavoittaa, sekä maa-alueen M2, joka sijaitsee kaavoitettavan alueen ulkopuolella. Maa-alue M1 on ostettu aikanaan 100 000 eurolla ja M2 80 000 eurolla. Maanomistaja tekee maankäyttösopimuksen maa-alueen M1 kaavoituksesta, jonka kaavoitetun maan arvo on 1 000 000 euroa. Maa-alueen M1 käypä arvo on sopimuksentekohetkellä 200 000 euroa. Täten arvonnousua syntyy 800 000 euroa. Sovittu maankäyttömaksu on 40 % arvonnoususta eli 320 000 euroa ja se maksetaan kokonaan maa-alueella M2. Tällöin maa-alueen M2 käypä arvo verotuksessa on 320 000 euroa. Kun huomioidaan TVL 49 § hankintameno-olettamana voidaan käyttää 80 prosenttia. Eli M2 hankintamenoksi lasketaan 256 000

---

<sup>203</sup> Ks. Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 279–281. Jos kaavoituksen voimaan astuminen edellyttää rakennuksen purkua, voidaan tällöin tulkita, että purkukustannus on välttämätön alueen saattamiseksi rakentamiskelpoiseksi.

<sup>204</sup> Esimerkiksi, jos osakeyhtiön tuloveroilmoitusta ei anneta taikka kuukausittainen ALV ilmoitus on riittävän paljon myöhässä. Tässä työssä ei käydä arvioverotusta tämän tarkemmin läpi, mutta katso lisää esim. Urpilainen 2019, s. 1–4. Vrt. myös KHO 2021:88, jossa korkein hallinto-oikeus totesi käytännössä, että arvioverotuskin pitää perustua johonkin ja perustella.

euroa ( $320\,000 \cdot 80\%$ ). Maanomistajan luovutusvoitto on  $320\,000 - 256\,000$  euroa eli  $64\,000$  euroa. Maanomistajan tulee maksaa Verohallinnolle luovutusvoittoveroa yhteensä  $20\,560$  euroa ( $30\,000 \cdot 30\% + 34\,000 \cdot 34\%$ ).

2) *Kaavoitettavan maa-alueen luovutuksessa* on käytännössä kaksi vaihtoehtoa luovutettavan maa-alueen käyvän arvon määrittämiseen. Kaavamuutosta edeltänyt käypä arvo taikka kaavamuutoksen jälkeinen käypä arvo. Torkkelin mukaan kaavamuutoksen jälkeisen käyvän arvon käyttö on perusteltua, sillä AKL 12 a luvun mukainen maanomistajan osallistumisvelvollisuus perustuu asemakaavasta saatavaan merkittävään hyötyyn.<sup>205</sup> Torkkelin näkemykseen on vaikea keksiä eriäviä mielipiteitä.

Torkkelin kanta on perusteltu myös tapahtumien ajallisessa järjestyksessä tarkasteltuna. Maankäyttömaksun maksuajankohta pääsääntöisesti kytkeytyy asemakaavan lainvoimaistumiseen, jolloin luovutus tapahtuu tilanteessa, jossa kaava on jo saanut lainvoiman. Koska verotuksessa tulo realisoituu luovutushetkellä, on johdonmukaista, että myös luovutettavan omaisuuden arvo määritetään sen hetkisten, kaavan vaikutukset sisältävien olosuhteiden perusteella. Lisäksi vaikka maankäyttösopimus astuisi voimaan ennen kaavaa, käyväksi arvoksi katsotaan verotuksessa se hinta millä maa-alue on luovutettu. Tällöin maksuna luovutettava maa-alue pitäisi arvostaa myös sopimuksessa kaavamuutosta edeltäneeseen arvoon.<sup>206</sup>

Kaavoitettavan maa-alueen luovutuksesta Isotalo on esittänyt eriävän mielipiteen hankintamenon laskemisesta. Isotalon näkemys perustuu siihen, että luovutetun maa-alueen hankintamenoon tulisi laskea lisäksi tälle maa-alueelle kohdistuva arvonnousu ja maankäyttömaksu.<sup>207</sup> Verohallinnon ohjeen mukaan kunta ei hinnoittele maankäyttömaksua vastaan saamansa maa-alueen arvoa, eli toisin sanoen kunta ei itse maksa maankäyttömaksua alueesta, joka siirtyy sille kaavoituksen yhteydessä<sup>208</sup>. Verohallinnon mukaan maankäyttömaksun hankintamenoa korottava vaikutus kohdistuu vain maanomistajalle jääneeseen maa-alueeseen. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä lähtökohtaisesti luonnollisen

---

<sup>205</sup> Torkkel 2014, s. 255. Torkkel myös toteaa, että verotuksellisesti on vaikea perustella, miksi realisoituvan tulon laskennassa ei sovellettaisi samaa käypää arvoa, joka määräytyy maa-alueen asemakaavoituksen jälkeisessä tilanteessa. Lisäksi ainoastaan käyttämällä luovutettavan alueen arvona kaavan jälkeistä käypää arvoa voidaan saavuttaa verotuksellisesti yhdenvertainen lopputulos verrattuna tilanteeseen, jossa maankäyttömaksu tai kehittämiskorvaus suoritetaan rahana. Ks. myös Verohallinto 2023a, kohta 4.3, jossa Verohallinto on päättänyt samaan ratkaisuun ohjeessaan. Vrt. Isotalo 2014, s. 61–62.

<sup>206</sup> Ks. luovutushinnasta Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 288–291.

<sup>207</sup> Ks. tarkemmin Isotalo 2014, s. 61–62.

<sup>208</sup> Verohallinto 2023a, kappale 4.3.

henkilön verotuksessa, koska tuloverolain mukaiset huojennukset korottavat hankintamenon suuremmaksi.<sup>209</sup> Kysymystä käsitellään tarkemmin elinkeinotoimintaa harjoittavan yhtiön verotuksessa.

Esimerkki 2. Maksu kaavoitettavaa maata luovuttamalla. Maanomistaja omistaa maa-alueen M1 ja M2, jotka molemmat sijaitsevat kaavoitettavalla alueella. Molempien maa-alueiden hankintameno on 100 000 euroa. Maa-alue M1 jää maanomistajalle ja M2 luovutetaan kunnalle maankäyttömaksuna. Maa-alueen M1 käypä arvo on ennen kaavoitusta 200 000 euroa ja kaavoituksen jälkeinen arvo 1 500 000 euroa. Maa-alueen M1 arvonnousu on siten 1 300 000 euroa. Maankäyttömaksun suuruus on 40 % eli 520 000 euroa. Kuten myös esimerkissä 1, M2 käypä arvo on luovutushetkellä maankäyttömaksun verran eli 520 000 euroa ja kun huomioidaan TVL 49 § hankintameno-olettamana voidaan käyttää 80 prosenttia. Luovutetun M2 maa-alueen hankintameno on 416 000 euroa ( $520\,000 \cdot 80\%$ ). Maanomistajan luovutusvoitto on  $520\,000 - 416\,000$  euroa eli 104 000 euroa. Luovutusvoittovero lasketaan kuten esimerkissä 1, yhteensä maksettavaa veroa muodostuu 34 160 euroa.<sup>210</sup>

Käytännössä kun verrataan esimerkkejä 1 ja 2, huomataan ettei näiden laskutavassa ole eroavaisuuksia. Luovutetun maa-alueen käypä arvo muodostuu käytännössä sopimuksessa neuvotellun maksun suuruiseksi. Käytännössä ainoa hyöty, joka muodostuu, jos maanomistaja luovuttaa kaavoitettavaksi tulevaa maata, on ettei maata yleensä tarvitse luovuttaa niin paljoa, koska se katsotaan sopimuksessa arvokkaammaksi. Nämä tietysti ovat täysin sopimuksellisia kysymyksiä maanomistajan ja kunnan välillä. Lisäksi molemmissa esimerkeissä vaikuttaa TVL 49 §:n käyttömahdollisuus luonnollisen henkilön verotuksessa, kun luovutetaan kiinteää omaisuutta kunnalle<sup>211</sup>.

3) *Maa-alueen vaihdossa ja välirahan maksamisessa* käytetään täysin samoja periaatteita kuin aikaisemmin on mainittu. Vaihdon ollessa kysymyksessä tilanne verotetaan luovutuksena. Käytännössä osapuolet vaihtavat kiinteistöjä ja toinen osapuoli maksaa myös välirahaa, jotta osapuolet saavat ja luovuttavat yhtä paljon omaisuutta raha-arvollisesti. Luovutushintaa

---

<sup>209</sup> Maankäyttömaksun pitäisi olla yli 80 % arvonnoususta, jotta tuloverolain mukainen huojennus olisi pienempi.

<sup>210</sup> Jos maanomistaja maksaisi maankäyttömaksun maa-alueella sekä välirahana. Rahamaksu tulee huomioida ja vain kiinteistön luovutuksen osalta maksetaan luovutusvoittovero.

<sup>211</sup> Verovelvollisen ei ole pakko käyttää kyseisiä TVL:n mukaisia huojennuksia, vaan lähtökohtaisesti sitä menetelmää, joka tulisi huokeimmaksi verovelvollisen kannalta. Ks. lisää esimerkiksi Urpilainen 2014, s. 389–400.

määritettäessä otetaan huomioon maankäyttömaksun lisäksi kunnalta saaman maan arvo. Maanomistajan verotuksessa kuitenkin on huomioitava myös kunnalta vaihdossa saadun kiinteistön varainsiirtoverotus.<sup>212</sup>

4) *Yleiseen käyttöön tulevien maa-alueiden luovuttaminen* lasketaan käytännössä samalla tavalla kuin esimerkeissä 1 ja 2. Luovutushinta osoittaa maa-alueen sen hetkisen käyvän arvon. Erikoisuutena tässä on kuitenkin se, että nämä ovat yleensä kiinteistöllä sijaitsevia määrääaloja<sup>213</sup>. Luovutusvoitto lasketaan erikseen jokaisesta luovutetusta maa-alueesta, vaikka ne olisivat osa samaa kiinteistöä. Koska kyse on kiinteistön osan luovutuksesta, voidaan TVL 49 §:n mukaista 80 prosentin hankintameno-olettamaa soveltaa myös silloin, kun luovutus tapahtuu yleiseen käyttöön tulevaa tarkoitusta varten.

### 3.3.2 Maksuvelvoitteen suorittajana osakeyhtiö

EVL:n mukaisessa verotuksessa maankäyttömaksun maksaminen realisoii tulon samalla tavalla kuin TVL:n mukaisessa verotuksessa. Käytännössä samoja periaatteita hankintamenosta ja käyvästä arvosta voidaan noudattaa kuten yllä. EVL:n mukaiseen osakeyhtiön verotukseen ei kuitenkaan sovelleta pääomatuloa koskevia säännöksiä vaan myyntivoitto sisällytetään vuoden verotettavaan tuloon. Osakeyhtiönkään kohdalla rahasuoritus ei realisoii luovutusvoittoa. Torkkel mainitsee poikkeuksellisen tilanteen, jossa maksu realisoisi EVL 26 §:n mukaisen valuuttakurssimuutoksen<sup>214</sup>. Tilanne on poikkeuksellinen eikä vaadi tämän suurempaa tarkastelua.

Osakeyhtiön luovuttaessa maa-alueen maankäyttömaksuna tai kehittämiskorvauksena, yhtiö jää vaille niitä verohuojennuksia, joita luonnollinen henkilö voisi vastaavassa tilanteessa hyödyntää. Erityisesti tuloverolain 46 §:n mukainen hankintameno-olettama ja 49 §:n mukainen huojennettu verokohtelu eivät ole käytössä EVL mukaan verotetussa elinkeinotoiminnassa, mikä voi johtaa selvästi raskaampaan veroseuraamukseen. EVL:ssa on kuitenkin säädetty 6 §:n 3 momentissa vastaavanlainen säännös kuin TVL 48 §:n 4

<sup>212</sup> Verohallinto 2023a, kohta 4.5. Varainsiirtovero kiinteistöjen kohdalla on 3 %, eli maanomistajan tulee suorittaa varainsiirtoveroa kunnalta vaihdossa saamastaan kiinteistöstä. Jos saadun kiinteistön arvo on 100 000 euroa, varainsiirtoveroa tulee suorittaa 3 000 euroa. Varainsiirtoverosta enemmän kappaleessa 4.1.

<sup>213</sup> *Määräala* tarkoittaa kiinteistön yksilöidysti rajattua osaa, jota ei ole muodostettu omaksi rekisteriyksiköksi. Se on yleensä esimerkiksi tilasta ostettu alue, jonka rajoista on sovittu kaupassa tai muussa luovutuksessa. Määräala voidaan erottaa kiinteistöstä itsenäiseksi kiinteistöksi taikka lohkomisen yhteydessä myös liittää toiseen kiinteistöön. Ks. tarkemmin Kuusiniemi ym. 2013, kappale II kiinteistöt ja ympäristö, kohta käsitteet.

<sup>214</sup> Torkkel 2014, s. 255.

momentissa<sup>215</sup>. Kyseinen säädös koskee kuitenkin EVL:ssa vain vaihtoa. Toinen ero on verovuosikohtaisen Oy:n verotettavan tulon laskennassa, käydään nämä läpi esimerkin avulla. Esimerkissä verotettava tulo on laskettu Verohallinnon ohjeen mukaisesti<sup>216</sup>. Kyseisessä ohjeessa on todettu, että samoja periaatteita käytetään soveltuvin osin myös EVL:n mukaisessa verotuksessa.

Esimerkki 3. Oy maanomistajana ja maksun suorittaminen maa-alueena. Oy omistaa maa-alueen M1 ja M2, jotka molemmat sijaitsevat kaavoitettavalla alueella. Molempien maa-alueiden hankintameno verotuksessa on 100 000 euroa eli yhteensä 200 000 euroa. Maa-alue M1 jää Oy:lle ja M2 luovutetaan kunnalle maankäyttömaksuna. Maa-alueen M1 käypä arvo on ennen kaavoitusta 150 000 euroa ja kaavoituksen jälkeinen arvo on 2 000 000 euroa. Maa-alueen M1 arvonnousu on siten 1 850 000 euroa. Maankäyttömaksun suuruudeksi on sovittu 50 % arvonnoususta eli 925 000 euroa. Maa-alueen M2 on sovittu kattavan koko maankäyttömaksun, joten M2 käypä arvo on luovutushetkellä 925 000 euroa. Oy ei voi käyttää TVL:n mukaista hankintameno-olettamaa, joten myyntivoittoa syntyy 825 000 euroa (925 000–100 000). Oy:lle syntyy 825 000 euron tulo verotuksessa, joka otetaan huomioon koko verovuoden verotettavassa tulossa.<sup>217</sup> Mikäli Oy:n muun toiminnan verotettava tulo olisi – menot huomioiden – 0 euroa, Oy:n verovuoden tulos olisi 825 000 euroa, josta sen tulisi maksaa 165 000 euroa yhteisöveroa (825 000 \* 20 %).

Esimerkistä käy ilmi, että TVL 49 §:n mukainen huojennus vaikuttaa merkittävästi luovutusvoiton määrään. Koska maankäyttösopimukseen liittyvä arvonnousu on tyypillisesti huomattava, myös verovaikutukset voivat muodostua suuriksi. Vaikka osakeyhtiön yhteisöverokanta (20 %) on 10–14 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin pääomatulojen verokanta luonnollisen henkilön verotuksessa, on otettava huomioon, että yhtiön tuotto ei ole vielä osakkeenomistajan käytettävissä<sup>218</sup>. Mikäli varat halutaan nostaa yhtiöstä, se edellyttää

---

<sup>215</sup> EVL 6 §:n 3 momentin mukaan verovelvollisen vaatimuksesta verotuksessa ei pidetä luovutuksena luonnonsuojelulaissa tarkoitettuun luonnonsuojelun alueeksi luovutettavan kiinteistön luovutusta siltä osin kuin kiinteistö vaihdetaan toiseen kiinteistöön. Vaihdoissa vastaanotetun kiinteistön verotuksessa vähennyskelpoisena hankintameno pidetään luovutetun kiinteistön verotuksessa poistamatta olevaa hankintamenoa osaa.

<sup>216</sup> Verohallinto 2023a.

<sup>217</sup> Kirjanpidossa myyntivoiton määrä voi olla pienempi tai suurempi, jos kirjanpidossa on kirjattu maa-alueen arvonalennuksia tai arvonnousuja.

<sup>218</sup> Ks. tarkemmin *erillisyyden periaatteesta* Ossa 2020b, s. 209–211.

voiton jakamista, jolloin jaettava määrä verotetaan osakkaan tasolla joko pääoma- tai ansiotulona.<sup>219</sup>

Epäselvyyden oikeustilaan luo tilanne, jossa kunta huomioi maankäyttösopimuksessa ja maankäyttömaksussa myös maanomistajan luovuttaman maa-alueen arvonnousun. Kunnalle luovutettavan maa-alueen hankintamenon kasvu voi pienentää osakeyhtiön myyntivoittoa merkittävästi. Kysymys oli ratkaistavana Helsingin Hallinto-oikeudessa 2024<sup>220</sup>. Tapauksessa kunta oli hinnoitellut myös luovutettavan maa-alueen arvonnousun osana maankäyttösopimusta. Hallinto-oikeus totesi, että kyseisessä tilanteessa arvonnousu on huomioitu myös luovutettujen maa-alueiden osalta, johon maankäyttömaksu on perustunut. Täten maankäyttömaksu tulee kyseisessä tilanteessa huomioida luovutettujen maa-alueiden hankintamenon osana. Verohallinto ei ole toistaiseksi päivittänyt ohjettaan eikä ole myöskään antanut yhtään esimerkkiä osakeyhtiön verotettavan tulon laskemisesta maankäyttömaksun ollessa käsillä. Alla olevassa esimerkissä käydään läpi, miten hankintamenon jakautuminen tulisi huomioida, jos kunta on huomioinut luovutettavan maa-alueen arvonnousun osana maankäyttömaksua.

Esimerkki 4. Oy maanomistajana ja maksun suorittaminen maa-alueena sekä rahasuorituksena. Oy omistaa maa-alueen M1 ja M2, jotka molemmat sijaitsevat kaavoitettavalla alueella. Molempien maa-alueiden hankintameno verotuksessa on 100 000 euroa. Maa-alue M1 jää Oy:lle ja M2 luovutetaan kunnalle maankäyttömaksuna. Maa-alueen M1 käypä arvo on ennen kaavoitusta 100 000 euroa ja kaavoituksen jälkeinen arvo on 2 000 000 euroa. Maa-alueen M2 käypä arvo on ennen kaavoitusta 100 000 euroa ja kaavoituksen jälkeinen arvo on 1 500 000 euroa. Maa-alueen M1 ja M2 arvonnousu on yhteensä 3 300 000 euroa. Maankäyttömaksun suuruudeksi on sovittu 50 % arvonnoususta eli 1 650 000 euroa. Maa-alueen M2 luovutus on sovittu kattavan käyvän arvon mukaisesti 1 500 000 euroa maankäyttömaksusta, joten Oy:n pitää maksaa rahasuorituksena 150 000 euroa. Oy ei voi käyttää TVL:n mukaista hankintameno-olettamaa. Kysymyksessä on rakennusoikeuksista johtuva arvonnousu, joten maankäyttömaksu voidaan huomioida hankintamenoa laskettaessa hankinta hetken käypien arvojen suhteessa<sup>221</sup>. Molempien maa-alueiden hankintahetken käypä arvo on ollut 100 000 euroa, joten 50 %:a (50 % \*

---

<sup>219</sup> Ks. tarkemmin *varojenjaosta* Ossa 2020b, s. 209–237.

<sup>220</sup> Helsingin HAO 3577/2024 (julkaisematon).

<sup>221</sup> Ibid.

1 650 000 = 825 000 euroa) maankäyttömaksusta voidaan huomioida maa-alueen M2 hankintamenon korotuksena. Täten maa-alueen M2 hankintameno luovutuksessa kunnalle on 925 000 euroa (100 000 + 825 000), joten osakeyhtiölle syntyy myyntivoittoa M2 luovutuksesta 575 000 euroa (1 500 000<sup>222</sup>–925 000). Käytännössä vero myyntivoitosta on 115 000 euroa (575 000 \* 20 %). Maankäyttömaksun loppuosaa (825 000 euroa) allokoidaan maa-alueen M1 hankintamenuon.

Esimerkkejä 3 ja 4 vertailemalla huomataan, että kunnan laskentatavalla on suuri merkitys osakeyhtiön verotukseen. Jos kunta huomioi myös luovutuksena saatavan maa-alueen arvonnousun maankäyttömaksun osana, tämä on verotuksellisesti edullisempaa osakeyhtiölle. Käytännössä kyseisessä tilanteessa ei muutu kunnan osalta mikään, koska se saa edelleen saman maa-alueen, mutta verovelvollisen kohdalla merkitys on suuri<sup>223</sup>. Kuten aikaisemmin on todettu, maankäyttösopimuksissa on tietyn asteinen sopimusvapaus ja maa-alueiden arvostamistapaa maankäyttösopimuksessa ei ole juuri käsitelty muuten kuin Verohallinnon antamassa ohjeessa<sup>224</sup>. Mielenkiintoinen kysymys oikeudellisesti liittyy myös siihen, voitaisiinko kyseinen kunnan laskentatapa katsoa kielletyksi valtioneuoksi, tätä kysymystä käsitellään luvussa 4.3. Lisäksi esiin voisi nousta kysymys verovelvollisten yhdenvertaisesta kohtelusta. On kuitenkin huomattava, että mahdollinen erilainen kohtelu ei johdu verotuksesta vaan kunnan soveltamista arvostamisperiaatteista ja maankäyttösopimuksen sisällöstä.<sup>225</sup>

Maankäyttömaksun suorittamiseen työsuorituksena liittyy useampia erityiskysymyksiä. Näistä yksi on hankintalain soveltaminen, josta todetaan maapolitiikan oppaassakin, että kysymys jää arvioitavaksi yksittäisissä tapauksissa<sup>226</sup>. Hankintalaki luo näin ollen epäselvän kysymyksen oikeustilaan. Työsuorituksena suoritettava maankäyttömaksu ei ole ollut paljoo esillä oikeuskirjallisuudessa.

Verotuksen näkökulmasta työsuorituksena maksettava maankäyttömaksu voi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa rakennusyhtiö rakentaa koulun taikka tekee muunlaisen työsuorituksen kunnalle. Torkkel toteaa, että jos sopimuksessa on määritetty työsuorituksen arvo, sitä voidaan pitää lähtökohtaisesti työsuorituksesta realisoituvana tulona,

---

<sup>222</sup> 1 500 000 euroa, koska 150 000 euroa maksettiin rahasuorituksena.

<sup>223</sup> Kunta saa kuitenkin myös osan yhtiöiden tuloverotuksesta, joten verotuksen pienentyessä myös kunnan tulot pienenevät.

<sup>224</sup> Verohallinto 2023a, kohta 4.3.

<sup>225</sup> Ks. yhdenvertaisuudesta Nykänen 2017, s. 231–233.

<sup>226</sup> Kuntaliitto – maapolitiikan opas, kohta Maankäyttösopimukset ja kilpailuttaminen.

kuitenkin jos arvoa ei ole määritetty tällöin se pitäisi arvioida.<sup>227</sup> Torkkelin toteamus jättää varaa pohdinnalle: koska kysymyksessä on rakennusyhtiö, tämän voisi olettaa olevan osakeyhtiö. Osakeyhtiö on kirjanpitovelvollinen ja verotuksessa seurataan lähtökohtaisesti EVL:n normistoa, kuten aikaisemmin on todettu. Torkkel on täysin oikeassa todetessaan, että työsuorite on realisoituva tulo, mutta se toimii osakeyhtiön ollessa kyseessä täysin eri tavalla kuin luonnollisen henkilön kohdalla. Käytännössä rakennusyhtiö kirjaa kirjanpidossa tuloslaskelmalle tuloksi työsuoritteiden määrän ja vastaavasti suorituksesta aiheutuvat kulut menoihin. Nämä huomioidaan yhteisön verotuksessa verovuoden päätyttyä, eli käytännössä tulot ja kulut sisältyvät yhtiön tuloslaskelmaan ja sen kautta verotukseen, käytäntö on todella erilainen kuin luonnollisella henkilöllä.<sup>228</sup>

Tuloutuksessa on huomioitava, että maankäyttömaksun suorittaminen rakennustyönä – kuten koulun rakentamisena – harvoin ajoittuu yhdelle verovuodelle<sup>229</sup>. Verotettavan tulon perustana on kirjanpidollinen vuositulo<sup>230</sup>. Kirjanpidon ja EVL:n pääperiaatteena on suoriteperuste ja kysymys onkin, milloin työsuorite realisoituu maanomistajan verotuksessa, eli milloin työsuorite tuloutuu<sup>231</sup>. Kirjanpitolausakunnan (KILA) kuntajaosto on käsitellyt tuloutuskysymyksiä varsinkin kunnan kirjanpidon kirjausten osalta, mutta ottanut myös kantaa maanomistajan rakentaessa kunnallistekniikkaa<sup>232</sup>.

KILA on todennut muun muassa, että maanomistajan rakentaessa kunnallistekniikkaa vastikkeena kaavoituksesta, rakennuskustannukset aktivoidaan kirjanpidossa pysyviin vastaaviin ja tuloutetaan luovutushetkellä maankäyttömaksuna. Ennakkoon saadut korvaukset kirjataan siirtovelkoihin ja tuloutetaan kustannusten toteutumisen mukaan.<sup>233</sup> Käytännössä maankäyttömaksu tuloutetaan vasta työsuoritteiden valmistuessa. Lisäksi KILA:n ohjeistuksen mukaan kaavoitetun maa-alueen hankintameno kasvaisi vasta siinä vaiheessa, kun yritys

---

<sup>227</sup> Torkkel 2014, s. 255. Arvon arvioinnista vielä myöhemmin. Torkkel toteaa myös, että työsuorituksesta aiheutuvat menot voidaan kohdistaa työsuoritukseen.

<sup>228</sup> Lisäksi, jos työsuoritteiden arvo arvioidaan se tulisi mitä ilmeisimmin oikaista kirjanpidossa ja verotuksessa, kun oikea arvo on selvillä.

<sup>229</sup> Esimerkkinä, jos maankäyttösopimus ja kaava astuvat voimaan 31.10.2023 ja yhtiö alkaa tällöin rakentaa maankäyttömaksuksi sovittua koulua. Koulu tuskin valmistuu ennen vuoden vaihdetta tai välttämättä vielä seuraavanakaan vuonna, joten työsuoritus tuloutetaan useampana verovuonna. Oletuksena, että osakeyhtiön tilikausi on kalenterivuosi.

<sup>230</sup> Knuutinen 2024, kappale elinkeinotulon verotus, kohta verotus ja kirjanpito.

<sup>231</sup> KPL 2 luvun 3 §:n 1 momentti ja Knuutinen 2024, kappale elinkeinotulon verotus, kohta jaksottaminen, poistot ja varaukset. Kirjanpidossa voidaan kuitenkin menot ja tulot kirjata perustuen myös veloitukseseen (*laskuperuste*) tai maksuun (*maksuperuste*) (KPL 2 luvun 3 §:n 2 momentti). Suoriteperusteen käyttäminen on kuitenkin tavanomaisiin.

<sup>232</sup> Ks. KILA 94/2010, 70/2005 ja 67/2005.

<sup>233</sup> KILA 94/2010, s. 7.

maksaa maankäyttömaksun, eli luovuttaa työsuoritteensa kunnalle<sup>234</sup>. KILA:n lausunto perustuu KPL 5:1 §:n mukaiseen meno-tulon periaatteeseen, KPL 2:3 §:n mukaiseen suoriteperusteiseen kirjaamiseen sekä KPL 3:3 §:ään sisältyvään yleiseen varovaisuuden periaatteeseen, jonka mukaan ainoastaan tilikaudella toteutuneet voitot otetaan tilinpäätöksellä huomioon tilikauden tuloksesta riippumatta.

Esimerkki 5. Oy maanomistajana ja maksun suorittaminen työsuoritteena. Oy käyttää kirjanpidossaan suoriteperustetta. Yhtiö omistaa maa-alueen M1, joka sijaitsee kaavoitettavalla alueella. Maa-alueen M1 hankintameno on 100 000 euroa. Maa-alueen M1 käypä arvo ennen kaavoitusta on 200 000 euroa ja kaavoituksen jälkeinen arvo on 2 000 000 euroa. Maa-alueen M1 arvonnousu on siten 1 800 000 euroa. Maankäyttömaksun suuruus on 50 % eli 900 000 euroa. Tämä sovitaan suoritettavaksi rakentamalla koulu kunnalle. Maankäyttösopimus ja kaava astuu voimaan 30.6.2023. Yhtiö aloittaa koulun rakentamisen 30.6.2023. Koulu valmistuu ja luovutetaan kunnalle 10.5.2025. Yhtiön verovuosi on kalenterivuosi.

Verovuosi 2023: Yhtiölle kertyy rakentamiskustannuksia 200 000 euroa. Nämä kirjataan keskeneräisiin töihin ja aktivoidaan taseeseen pysyviin vastaaviin. Tuloutusta ei tehdä vielä, koska työsuorite ei ole valmis eikä luovutettu. Tuloverotuksessa ei synny veronalaista tuloa. Rakentamiskustannuksia ei myöskään vähennetä verotuksessa.

Verovuosi 2024: Yhtiö jatkaa koulun rakentamista ja sille kertyy lisäkustannuksia 500 000 euroa. Kuten aiemmin, myös nämä kirjataan keskeneräisiin töihin ja aktivoidaan taseeseen. Tuloutusta ei edelleenkään tehdä, koska työsuorite ei ole valmis eikä luovutettu. Tuloverotuksessa ei synny veronalaista tuloa eikä kustannuksia vähennetä.

Verovuosi 2025: Yhtiö rakentaa koulun loppuun ja sille kertyy lisäkustannuksia 100 000 euroa. Koulu valmistuu ja luovutetaan kunnalle 10.5.2025. Koko työsuoritteensa arvo (maankäyttömaksu) 900 000 euroa tuloutetaan yhdyskuntapalvelujen maksuna tuloiksi, ja vastaavat aktivoidut kustannukset 800 000 euroa kirjataan menoiksi. Tulos 100 000 euroa sisältyy yhtiön verotettavaan

---

<sup>234</sup> Samoin myös verotuksessa, luovutushetki ratkaisee suoriteperusteisessa kirjanpidossa, että verotuksessa Ks. Malmgrén ym. 2025, s. 218–220.

elinkeinotuloon. Verovuoden 2025 verotuksessa tämä tulo ja kulut otetaan huomioon meno-tulo-teorian mukaisesti.

Suoriteperusteisessa kirjanpidossa esimerkin 4 mukaisesti työsuorite tuloutetaan vasta, kun hanke luovutetaan kunnalle. Esimerkkiä tarkastelemalla syntyy kaksi mielenkiintoista kysymystä. Ensinnäkin Torkkel mainitsee, että työsuoritteen arvo pitäisi arvioida, jos sitä ei ole määritetty<sup>235</sup>. Tällä on merkitystä AKL 12 a luvun luonteen kannalta, koska se määrittää käytännössä maankäyttömaksun suuruuden. Kuitenkin verotuksen kannalta työsuorituksen arvon arvioinnilla ei näyttäisi olevan merkitystä vaan nimenomaan maankäyttömaksun suuruudella. On tietysti selvää, että rakennusyhtiö koittaa arvioida työsuoritteen arvon mahdollisimman tarkasti vastaamaan maankäyttömaksua, mutta loppujen lopuksi voidaan todeta, että merkitystä on lähinnä maankäyttömaksun suuruudella sekä toteutuneilla työsuorituksen menoilla. Näiden erotuksesta lasketaan realisoituva tulo. Jos rakentamiskustannukset ylittävät maankäyttömaksun arvon, syntyy yhtiölle tappiota. Vastaavasti, jos kustannukset jäävät alhaisemmiksi kuin maankäyttömaksuna sovittu vastike, yhtiölle tuloutuu voittoa työsuoritteen luovutushetkellä.<sup>236</sup>

Toinen mielenkiintoinen kysymys liittyy rakentamiskustannusten ja maankäyttömaksun arvon väliseen suhteeseen. Rakentamiskustannusten nousu tai väärin arviointi voi aiheuttaa tilanteen, jossa työsuorituksena toteutettava maankäyttömaksu ylittää arvonnousun perusteella arvioidun maksun määrän. Jos esimerkiksi maankäyttösopimuksessa sovitaan 50 %:n suuruudesta maksusta arvonnoususta ja tämän vastineeksi rakennetaan koulu, mutta toteutuneet kustannukset nousevatkin niin, että kunnalle luovutettu suorite vastaa lopulta 90 %:a arvonnoususta taikka yli arvonnousun. Tällöin herää kysymys, tulisiko kunnan maksaa välirahana ylimenevä osuus takaisin yhtiölle, jotta pysyttäisiin AKL 91 f §:n 60 %:n enimmäistasossa, vai jääkö erotus yhtiön tappioksi. Vaikkakin AKL 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Oikeuskirjallisuudessa kehittämiskorvauksen rajan ylittävään maksuun on suhtauduttu kielteisesti<sup>237</sup>. Korkein oikeus on katsonut, että kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain (228/1929) mukaan

---

<sup>235</sup> Torkkel 2014, s. 255.

<sup>236</sup> Käytännössä samaa tapaa noudatetaan perustajaurakointiliiketoiminnan verotuksessa. Ks. Verohallinto 2023c.

<sup>237</sup> Ks. Häkkänen 2020, s. 37–38. Ks. myös Ekroos – Majamaa s. 493.

kohtuuttomana<sup>238</sup>. Nämä huomioiden, mitä ilmeisimmin kunnan tulisi maksaa välirahaa niin paljon, että päästään kehittämiskorvauksen määrittämään 60 %:n ylärajaan (AKL 91 f §). Ilman kunnan kompensointia kyseinen maankäyttömaksu lähestyisi myös veronluonnetta<sup>239</sup>.

Tätä kokonaisuutta vasten voidaan tarkastella myös hallintoriitamenettelyä koskevaa ratkaisua KHO 2016:52, jossa yhtiö vaati hallinto-oikeutta vahvistamaan maankäyttösopimuksen ehtojen kohtuullistamista ja vastuujakoa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maankäyttösopimus on luonteeltaan hallintosopimus, koska se liittyy kunnan maapolitiikan keinovalikoimaan ja julkisen vallan käyttöön. Hakemus jätettiin kuitenkin tutkimatta, koska siinä ei vedottu siihen, että sopimuksen ehdot olisivat olleet hallintolain tai sen taustalla olevien periaatteiden vastaisia. Pelkästään kustannusvastuun epäselvyys ei riittänyt nostamaan asiaa hallintoriitakynnyksen yli. Tapaus osoittaa, ettei kohtuuden ja yhdenvertaisuuden arviointi maankäyttösopimuksissa ole suoraan oikeudellisesti tutkittavissa, ellei sopimusehtoja voida pitää selkeästi lainvastaisina tai oikeusturvaa loukkaavina. Tämä luo jännitteen tilanteessa, jossa työsuorituksena toteutettu rakennushanke ylittää AKL 91 f §:n mukaisen kehittämiskorvauksen enimmäismäärän, mutta kunta ei kompensoi ylijäävää osuutta. Tällöin voi olla mahdollista, että yhtiö jää yksin kustannusvastuuseen, ja maankäyttömaksu alkaa lähestyä veroluonteista maksua ilman lain tasoista sääntelyä. Tämä korostaa, ettei 60 %:n enimmäistaso ole pelkkä suositus, vaan oikeudellisesti merkityksellinen raja.

Osakeyhtiön näkökulmasta voisi olla perusteltua soveltaa osatuloutusta valmiusasteen mukaan, erityisesti silloin, kun kyse on pitkäkestoisesta rakennushankkeesta, joka liittyy maankäyttömaksun suorittamiseen työsuorituksena (KPL 5:4 §). KILA onkin ottanut tähän kantaa ja todennut, että rakennusalalla toimivista kirjanpitovelvollisista osa noudattaa KPL 5:1 §:n mukaista menettelyä ja osa 5:4 §:ssä tarkoitettua osatuloutusta.<sup>240</sup> KILA:n mukaan onkin kirjanpitovelvollisen itse päätettävissä mitä menetelmää haluaa käyttää<sup>241</sup>. Vastaava säännös löytyy myös EVL 19 §:stä, jonka mukaan, jos verovelvollinen on tilinpäätöksessään merkinnyt pitkän valmistusajan vaativasta suoritteesta syntyvän tulon tuotoksi KPL 5:4 §:n tai KPL 7 a:1 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaisesti valmiusasteen perusteella, edellä tarkoitettu tulo luetaan verovuoden tuotoksi. Käytännössä

---

<sup>238</sup> KKO 2016:8 kohta 32.

<sup>239</sup> Ks. PeVL 53/2002 vp, s. 2 ja kappale 3.1.

<sup>240</sup> KILA 1851/16.3.2010.

<sup>241</sup> Ibid.

sekä kirjanpidossa että verotuksessa voidaan suuremmissa rakennushankkeissa poiketa suoriteperusteesta ja käyttää valmiusasteen mukaista tuloutusta. Osatuloutuksen hyötynä on, että tulo jakaantuu tasaisemmin verovuosille, tuloksen ennakointi on helpompaa, talouden seuranta on tarkempaa sekä tilikaudet ovat vertailukelpoisia keskenään. Olennaista kuitenkin on, että tuloutusmenetelmän tulee olla kirjanpidon ja verotuksen välillä yhdenmukainen, eli samaa menetelmää on noudatettava molemmissa järjestelmissä.

### 3.3.3 Maankäyttömaksun ja kehittämiskorvauksen vaikutus hankintamenoon

Hankintameno on keskeinen käsite vero-oikeudessa, koska sen avulla lasketaan luovutusvoitto tai -tappio. Luovutusvoitto tai -tappio on käytännössä myyntihinta vähennettynä hankintamenoilla, jonka erotus osoittaa onko verovelvolliselle aiheutunut voittoa vai tappiota.<sup>242</sup> Maankäyttömaksun ja kehittämiskorvauksen lisääminen hankintamenoon pienentää verovelvollisen mahdollista luovutusvoittoa, jos maa-alue myydään kaavoituksen jälkeen. Kuten Torkkel toteaa, AKL 12 a luvun esityöt ovat poikkeukselliset, koska niissä otetaan kantaa maankäyttömaksun ja kehittämiskorvauksen jaksottamiseen<sup>243</sup>. Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että

*”kehittämiskorvaus tai sopimuksen perusteella tuleva maksu on kiinteistöön liittyvä kustannus ja verrattavissa hankintamenoon. Se voi tulla sekä tuloverolain (1535/1992) että elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) mukaan käsiteltävissä tilanteissa kustannuksena vähennettäväksi myyntivoitosta. Kyseessä ei sen sijaan ole sellainen meno, joka olisi oikeus vähentää kuluna pääomatulosta.”<sup>244</sup>*

Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa maankäyttömaksun käsittelyyn hankintamenoa<sup>245</sup>. Tapauksessa KHO 2009:94<sup>246</sup> oli kysymyksessä maankäyttösopimus kunnan ja elinkeinonharjoittajan A välillä. Hankkeet oli toteutettu ennen AKL 12 a luvun voimaantuloa. A oli osallistunut yhteisen tiejärjestelyn kustannusten jakoon, mutta ei rakentamiseen. Lisäksi A oli osallistunut B-kadun saneeraukseen, jonka kustannukset sovittiin vähentävän maankäyttömaksua. A oli aktivoinut maankäyttömaksun rakennuksiin ja B-kadun saneerauksen pitkävaikutteisiin menoihin. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisuun, että

---

<sup>242</sup> Ks. tarkemmin kohta 3.2.2 (luovutusvoittoverotus).

<sup>243</sup> Torkkel 2014, s. 255.

<sup>244</sup> HE 167/2002, s. 24.

<sup>245</sup> Ks. tarkemmin KHO 2009:94.

<sup>246</sup> Äänestysratkaisu 3–2.

maksetut määrät olivat tonttien käytettävyyttä ja arvoa kohottavina osa maa-alueen hankintamenoa, eikä menoja voitu vähentää vuotuisin poistoin.<sup>247</sup>

Maankäyttömaksua ja kehittämiskorvausta on AKL 12 a luvun esitöissä pidetty maa-alueisiin liittyvinä kustannuksina, jotka rinnastuvat hankintamenoon. Maankäyttösopimukseen perustuva korko ei ole kuitenkaan osa maa-alueen hankintamenoa, vaan se tulee käsitellä korkokuluna tuloverotuksessa. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2009:94 (ään.) katsonut, että maankäyttömaksu on luettava maa-alueen hankintamenoon. Torkkel toteaa, vaikka kyseinen ratkaisu koskee aikaa ennen 12 a luvun säätämistä, mutta pelkästään sääntelyn voimaantulo ei anna aihetta olettaa oikeustilan muuttuneen. Näin ollen voidaan katsoa, että myös 12 a luvun aikana maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus muodostavat osan maa-alueen hankintamenoa – riippumatta siitä, onko suoritus tapahtunut rahana, kiinteistönä, työsuorituksena tai muuna omaisuutena.<sup>248</sup> Maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus voidaan vähentää maa-alueen luovutushetkellä luovutusvoittoa laskettaessa<sup>249</sup>.

Kuten yllä on todettu, ratkaisu on linjassaan nykyisen oikeustilan kanssa. Maa-alueet katsotaan yleensä lähtökohtaisesti kulumattomaksi käyttöomaisuudeksi, eikä niitä voi jaksottaa poistoin kirjanpidossa eikä verotuksessa<sup>250</sup>. Toisaalta voidaan pohtia, olisiko korkein hallinto-oikeus päätenyt B-kadun saneerauksesta johtuvien kustannusten osalta toisenlaiseen ratkaisuun, jos nämä eivät olisi vähentäneet maankäyttömaksun määrää. EVL 39 §:n mukaan *muut aineelliset hyödykkeet*, kuten rautatiet, sillat, laiturit ja padot poistetaan tasapoistoin niiden todennäköisen taloudellisen käyttöajan kuluessa. Mikäli käyttöikä ylittää 40 vuotta, poistot tehdään 40 vuoden aikana. Esimerkiksi yrityksen omistaman tontin asfaltointikulut aktivoidaan maa-alueen hankintamenoon ja ne poistetaan vaikutusaikanaan EVL 39 §:n mukaisesti tasapoistoina<sup>251</sup>.

Tapauksen kysymyksessä ei ollut oma maa-alue, joten EVL 39 §:n mukaista tasapoistoa ei voisi tehdä. Kuitenkin Verohallinnon ohjeessa mainitaan vuokramaan tasaus- ja asfaltointimenot, jotka voisi poistaa yhtä suurina vuotuisina poistoina todennäköisenä vaikutusaikanaan<sup>252</sup>. Tätä tukee myös KHO 10.9.1980 taltio 4227 c, jonka mukaan

---

<sup>247</sup> KHO 2009:94 ja Torkkel 2014, s. 255–256.

<sup>248</sup> Torkkel 2014, s. 255–256.

<sup>249</sup> EVL 42.2 §:n mukaan kulumattoman käyttöomaisuuden hankintamenoa vähentäminen tulee kysymykseen vasta luovutuksen yhteydessä.

<sup>250</sup> Malmgrén ym. 2025, s. 223–224.

<sup>251</sup> Malmgrén ym. 2025, s. 231.

<sup>252</sup> Verohallinto 2024a, kohta liite: esimerkkejä hyödykkeisiin sovellettavista poistoprosenteista ja poistoaajoista.

verovelvollinen sai liiketoiminnassaan vähentää toiselle kuuluvalla maalla rakennettujen teiden kustannukset, vaikka hänellä ei ollut erityistä oikeutta tiealueeseen, EVL 24 §:n nojalla 10 %:n vuotuisin poistoin. KHO 2009:94 ratkaisussa enemmistö on todennut, että A:n osallistumista Tielaitoksen ja kunnan toteuttamiin yleisten tiealueiden muutoshankkeisiin on asiakirjojen perusteella pidettävä osana maankäyttösopimukseen perustuvaa velvollisuuksien kokonaisuutta. Tämän vuoksi liittymien rakentamisesta aiheutuneet menot tulee katsoa kyseisten tonttien käytettävyyttä ja arvoa kohottavina erinä osaksi tonttien hankintamenoa. Näin ollen menoja ei voida vähentää yhtiön tuloista vuotuisin poistoin.<sup>253</sup> Mitä ilmeisimmin, jos B-kadun saneeraus ei olisi vähentänyt maankäyttömaksun määrää, se olisi voitu lukea pitkävaikutteisiin menoihin ja vähentää yhtiön tuloista vuotuisin poistoin EVL 24 §:n nojalla.

Maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus nostaa maa-alueen hankintamenoa määrätyn maksun verran. Laista tai lain esitöistä ei kuitenkaan selviä, miten maankäyttömaksu kohdennetaan maa-alueen eri osiin, jos alkuperäinen maa-alue kaavoitetaan osittain. Verohallinto on julkaissut ohjeen hankintamenojen allokoinneista<sup>254</sup>.

Esimerkki 6. Maankäyttömaksun kohdistaminen hankintamenoon. Maanomistaja omistaa maa-alueen, jonka pinta-alasta 60 % on peltoa ja 40 % metsää. Maa-alueen hankintameno on 150 000 euroa. Ostohetken hintatasoon perustuen pelto on ollut arvoltaan kolminkertainen metsään nähden. Näin ollen peltoon kohdistuva hankintameno on 122 727 euroa ja metsään 27 273 euroa.

Kaavoitus kohdistuu 50 prosenttiin peltoalueesta, jolloin kaavoittamattomalle pellolle jää hankintamenoksi 61 364 euroa ja kaavoitetulle osuudelle 61 364 euroa.

Maankäyttömaksu, jonka määrä on 1 000 000 euroa, kohdistetaan kokonaisuudessaan kaavoitettuun peltoalueeseen. Tämän seurauksena tonttimaaksi muuttuneen alueen hankintamenoksi muodostuu yhteensä 1 061 364 euroa.

Jos tonttialueelle muodostuu kahdeksan samansuuruista tonttia, kunkin tontin hankintamenoksi kohdistuu 132 670 euroa. Tonttien vertailussa olennaista on huomioida rakennusoikeus ja lisäksi mahdolliset sijaintiin liittyvät arvotekijät. Mikäli

---

<sup>253</sup> KHO 2009:94. Eriävän mielipiteen jättäneen äänestyslauseunnossa on esitetty, että yleisen tien rakentamisesta tai kunnostamisesta toisen maalle aiheutuneita menoja ei voida pitää osana A:n omistamien maa-alueiden hankintamenoa vaan ne ovat sen liiketoimintaan liittyviä pitkävaikutteisia menoja, jotka tulee jaksottaa EVL 24 §:ssä säädetyllä tavalla.

<sup>254</sup> Verohallinto 2023a, esimerkki 5.

maanomistaja luovuttaa muita kuin tontteja hankintameno kohdennetaan tällöin yleisesti pinta-alaperusteisesti koko alueen yhteisestä hankintamenosta riippumatta siitä, tapahtuuko luovutus maankäyttömaksun suorittamiseksi tai muussa tarkoituksessa. Maankäyttömaksu korottaa hankintamenoa ainoastaan sille kaavoitetulle maa-alueelle, joka jää maanomistajan haltuun.<sup>255</sup>

Maankäyttömaksu kasvattaa siis asemakaavoitetun maa-alueen hankintamenoa. Lähtökohtaisesti tonttimaan, joka on jo lohkottu asemakaavoituksessa, hankintamenon kohdentamisessa ei ole mitään erityistä. Kun tietty alue kaavoitetaan tonteiksi, jaetaan maankäyttömaksun vaikutus tonttien pinta-alan, rakennusoikeuden ja mahdollisesti sijainnin mukaan. Helsingin hallinto-oikeus on arvioinut tilannetta, jossa kunta oli tehnyt yhtiön kanssa maankäyttösopimuksen ja ottanut sopimuksessa arvonnousuun sekä maankäyttömaksuun mukaan osuuden, joka luovutettiin kunnalle maa-alueena eli maankäyttömaksu oli määrätty myös luovutettujen maa-alueiden rakennusoikeuksiin perustuvasta arvonnoususta<sup>256</sup>.

Kunta oli hinnoitellut maankäyttömaksun eri tavalla kuin Verohallinnon ohjeessa. Helsingin hallinto-oikeus totesi, että maankäyttömaksu voidaan tällaisessakin tapauksessa huomioida osana hankintamenoa, eli päätyi erilaiseen tulkintaan kuin Verohallinto. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus totesi myös, että maa-alueen osittaisissa luovutuksissa alkuperäinen hankintameno jaetaan pääsääntöisesti luovutettujen alueiden hankintahetken käyvän arvon mukaisessa suhteessa. Mikäli alueet ovat keskenään samankaltaisia, voidaan jako tehdä myös pinta-alaperusteisesti. Poikkeaminen tästä edellyttää erityisiä olosuhteita, kuten luovutettavan alueen huomattavasti poikkeavaa käyttöarvoa esimerkiksi rakennusoikeudettomana katu- tai viheralueena.<sup>257</sup>

Käytännössä on siis ilmeisen selvää, jos kunta hinnoittelee myös maankäyttömaksuna suoritettavan maa-alueen arvonnousun osaksi maankäyttömaksua, tämä voidaan huomioida sekä luovutettavan maa-alueen hankintamenona että maanomistajalle jäävän maa-alueen hankintamenoan hankintahetken käyvän arvon suhteessa. Verohallinnon ohjeella ei näyttäisi

---

<sup>255</sup> Verohallinto 2023a, esimerkki 5.

<sup>256</sup> Helsingin HAO 3577/2024 (julkaisematon). Vrt. Verohallinto 2023a, jossa todetaan ”kunnan saadessa maa-alueen maksuksi maanomistajalle jäävästä kaavoitettavasta maasta, ei kunta hinnoittele saamaansa maan arvoon mukaan alueeseen sisältyvää, sille itselleen tulevaa maankäyttömaksua. Kunta ei toisin sanoen maksa maankäyttömaksun osuutta alueesta, joka sillä on tai jonka se kaavoitusvaiheessa saa.”

<sup>257</sup> Helsingin HaO 3577/2024 (julkaisematon).

olevan merkitystä kyseisessä tilanteessa<sup>258</sup>. HAO päättyy oikeaan ratkaisuun, koska on selvää, että sopimuksessa sovittu maankäyttömaksu tulee maanomistajan maksettavaksi. Lisäksi olisi epäjohdonmukaista, että verovelvollinen olisi maankäyttömaksun osana luovuttanut kunnalle maa-alueen, jonka arvonnousu on huomioitu maankäyttömaksussa, mutta ei voisi allokoida sitä maa-alueen hankintamenoon. Koska maankäyttömaksu perustuu kaavoituksen synnyttämään arvonnousuun ja suoritetaan kyseisessä tilanteessa luovuttamalla osa kaavoitettavasta alueesta, voidaan ratkaisua pitää verotuksen kannalta johdonmukaisena ja perusteltuna.

Maankäyttömaksujen sisällyttäminen hankintamenoon korostuu erityisesti silloin, kun kaavoituksen jälkeen myydään maa-alue, johon maksut kohdistuvat. Sekä TVL että EVL mukaisessa verotuksessa maankäyttömaksut voidaan lisätä maa-alueen hankintamenoon. Käytännössä ero muodostuu vain luovutusvoiton tai -tappion verottamisesta. TVL mukaan verotettava luonnollinen henkilö maksaa luovutusvoitosta pääomatuloveroa 30 %:n tai 34 %:n verokannan mukaisesti<sup>259</sup>. Sen sijaan EVL:n mukaan verotettavalla, kuten osakeyhtiöllä, maa-alueen hankintameno otetaan huomioon varallisuuslaskelmassa. Kun maa-alue myydään, luovutuksesta syntyvä voitto tai tappio realisoituu yhtiön verotettavaksi tuloksi tai vähennyskelpoiseksi tappioksi myyntihinnan ja hankintamenon erotuksena.

TVL:n mukaisesti verotettava luonnollinen henkilö ei voi käyttää TVL 48 tai 49 §:n mukaisia verohuojennuksia, jos kaavoitetun maa-alueen myynti ei tapahdu kunnalle. Kuitenkin TVL 46 §:n mukaisen hankintameno-olettaman käyttäminen on mahdollista<sup>260</sup>. Käytännössä sillä, onko verovelvollinen käyttänyt TVL 48 tai 49 §:n mukaista huojennusta maankäyttösopimukseen liittyvän maksun maksamisessa ei ole merkitystä hankintamenon kannalta. Koska maanomistajalle jäävän maa-alueen hankintameno muodostuu käytännössä aikaisemmasta hankintamenosta ja maksetusta maankäyttömaksusta. Maankäyttömaksun yhteydessä mahdollisesti maksettua luovutusvoittoveroa ei oteta huomioon maanomistajalle jääneen maa-alueen hankintamenossa, koska tämä on liittynyt toisen maa-alueen luovutukseen, eikä välittömästi jäljelle jääneen maa-alueen hankintaan taikka parantamiseen.

---

<sup>258</sup> Kuten aikaisemmin todettu, eikä pitäisikään olla, koska Verohallinnon ohjeet eivät ole varsinaisia oikeuslähteitä vaan pikemminkin viranomaisen tekemä tulkinta verolakien normeista. Tämä ei tietenkään tarkoita, että Verohallinto olisi aina väärässä. Verohallinto päivittää ohjeitaan varsinkin korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaiseksi.

<sup>259</sup> Pääomatulon vero on 30 % 30 000 euroon asti ja ylimenevältä osuudelta 34 %.

<sup>260</sup> Hankintameno-olettama on 20 %, jos omaisuus on omistettu alle 10 vuotta ja 40 %, jos omaisuus on omistettu yli 10 vuotta.

### 3.4 Yhteenveto

Luvussa 3 siirryttiin tarkastelemaan sitä, miten maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset asettuvat tuloverotuksen viitekehykseen. Kysymys siitä, ovatko kyseiset suoritukset oikeudellisesti veroja vai maksuja, on yhä ratkaisematta. Vaikka nykyisessä sääntelyssä niitä käsitellään lähtökohtaisesti maksuina, useat niihin liittyvät ominaispiirteet – kuten kehittämiskorvauksen yksipuolinen määrääminen ja liityntä julkisen vallan käyttöön – viittaavat veroluonteisuuteen. Oikeudellinen luonnehdinta jää näin avoimeksi, eikä lainsäädäntö tarjoa tyhjentävää vastausta.

Tuloverotuksen yleinen rakenne jäsentyy eri tulolähteiden kautta: henkilökohtainen tuloverotus (TVL) ja elinkeinotoiminnan verotus (EVL). Näiden välillä on olennaisia systemaattisia eroja. Luovutusvoittoverotuksessa verotus perustuu aina omaisuuden luovutukseen, kun taas pelkkä rahasuoritus ei sellaisenaan laukaise veroseuraamuksia ilman, että se katsotaan veronalaiseksi tuloksi. Tuloverolaisissa on säädetty verohuojennuksista kiinteistön luovutuksessa kunnalle toisin kuin laissa elinkeinotulon verottamisesta. Elinkeinotoiminnassa korostuu menojen ja tulojen välinen yhteys, mutta EVL:n soveltaminen edellyttää selkeää liiketoiminnallista kontekstia. Tämä johtaa siihen, että maankäyttöön liittyvien suoritusten verokohtelu voi vaihdella voimakkaasti riippuen verovelvollisen statuksesta ja suorituksen muodosta.

Luvussa 3.3.1 tarkasteltiin luonnollisen henkilön asemaa maksujen suorittajana. Tilanteet, joissa maankäyttömaksu suoritetaan rahana ei tällöin synny verovelvolliselle verotettavaa tuloa. Tilanne on toinen, jos maankäyttömaksu maksetaan maa-alueena. Keskeiseksi muodostuu tuloverolain huojennukset luovutettaessa kiinteistö kunnalle. Vaikka luonnollinen henkilö myisi useamman maa-alueen kaavoituksen jälkeen, ei tätä lähtökohtaisesti katsota elinkeinotoiminnaksi.

Luvussa 3.3.2 käsiteltiin osakeyhtiön näkökulmaa. Verokohtelun kannalta erityisen ongelmallisiksi muodostuvat tilanteet, joissa yhtiö osallistuu maankäyttösopimuksen toteuttamiseen muulla kuin rahasuorituksella, esimerkiksi työsuorituksella. Lisäksi tilanteet voivat laukaista hankintalain soveltumistarpeen, mikäli kunta vastaanottaa työsuorituksen ilman julkista kilpailuttamista. Tämä yhdistelmä aiheuttaa epävarmuutta yhtiön näkökulmasta niin verotuksessa kuin hallintomenettelyssä. Kysymykseksi nousee myös, kuka kantaa riskin, jos suorituksen arvo arvioidaan virheellisesti. Osakeyhtiö ei voi myöskään käyttää

huojennuksia luovuttaessa kiinteistön kunnalle ja näin ollen veroseuraamus on raskaampi. Kuitenkin HAO:n viimevuotinen päätös luo selvyyttä oikeustilaan, jossa kunta hinnoittelee luovutettavan maa-alueen arvonnousun osana maankäyttömaksua. Lisäksi voidaan todeta, että kirjanpito ohjaa osakeyhtiön verokohtelua varsinkin työsuorituksen ollessa kyseessä.

Luvussa 3.3.3 tarkasteltiin sitä, voidaanko maankäyttömaksu tai kehittämiskorvaus lukea osaksi omaisuuden hankintamenoa. Kysymys osoittautuu keskeiseksi verotuksen kannalta: mikäli maksut voidaan lisätä hankintamenoon, niillä on suora vaikutus veronalaisen luovutusvoiton määrään. Vaikuttaa siltä, että oikeus- ja verotuskäytännössä on muodostunut tulkinta, jonka mukaan maankäyttömaksu voidaan yleensä lukea maa-alueen hankintamenoon. Kuitenkaan tätä hankintamenoa ei saa jaksottaa eli poistaa. Käytännössä juuri maankäyttösopimuksessa sovitun maksun määrä on osoittautunut ratkaisevaksi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maankäyttöön liittyvien suoritusten verotuksellinen käsittely jää edelleen tietyin osin tulkinnanvaraiseksi ja riippuu usein seikoista, jotka eivät suoranaisesti liity verotuksen rakenteeseen. Oikeustilan pirstaleisuus, tulolähdejakojen välinen vaihtelu, kuntien erilaiset käytännöt sekä suoritusten muodollinen moninaisuus aiheuttavat epävarmuutta niin verovelvolliselle kuin viranomaiselle. Luvun perusteella näyttää siltä, että keskeinen merkitys on suorituksen muodolla, dokumentaatiolla ja kohdentumisella – eikä niinkään yksinomaan sillä, miten suoritus on lainsäädännössä nimetty.

## 4 Maksuvelvoitteet ja muut verolajit sekä valtiontuki

### 4.1 Maksujen merkitys varainsiirtoveron perusteessa

#### 4.1.1 Varainsiirtoverotuksesta

Varainsiirtoverosta säädetään varainsiirtoverolaissa (931/1996, VSVL). Varainsiirtoverolaki tuli voimaan vuoden 1997 alussa, korvaten aiemman leimaverolain (662/1943) säännökset lainhuutoleimaverosta, vuokraoikeuden siirtoleimaverosta sekä osakkeiden siirtoleimaverosta. Uuden lainsäädännön tavoitteena oli ajanmukainen ja johdonmukainen verojärjestelmä, jonka uudistukset koskivat muun muassa veron kohteen ja verovelvollisuuden määrittelyä, verovastuuta, suoritustapaa, menettelysäännöksiä ja muutoksenhakua. Varainsiirtoveroa suoritetaan kiinteistöjen ja arvopaperien luovutuksista. Veronsaajana toimii valtio, eikä esimerkiksi kunnilla ole oikeutta verotuottoon. Veron luonne on täysin *fiskaalinen*<sup>261</sup> sekä *neutraali*<sup>262</sup>, ja suurin osa tuotosta kertyy asunto- ja kiinteistökaupoista.<sup>263</sup>

Varainsiirtovero sekä perintö- ja lahjavero koskevat omistajanvaihdoksia, mutta niiden välinen suhde on järjestetty siten, että päällekkäistä verotusta vältetään. Järjestelmä perustuu aukottomuuden ja päällekkäisyyden kieltoon: perintö- ja lahjaverolaissa tarkoitetuista saannoista ei määrätä varainsiirtoveroa, kun taas muihin saantoihin liittyy varainsiirtoverovelvollisuus.<sup>264</sup> VSVL 1 §:n mukaan valtiolle on suoritettava varainsiirtoveroa kiinteistön ja arvopaperin luovutuksesta siten kuin tässä laissa säädetään.

Varainsiirtoverotuksessa veron kohteena eli vero-objekteina ovat ainoastaan kaksi saantotyyppiä: kiinteistöjen ja arvopapereiden luovutukset<sup>265</sup>. Määttä ja Torkkel toteaa tämän tarkoittavan, että varainsiirtoveroa on suoritettava omistajanvaihdossaannoista<sup>266</sup>.

Varainsiirtovero kohdistuu ainoastaan vastikkeellisiin omistajanvaihdoksiin, kun taas vastikkeettomat kuuluvat perintö- ja lahjaverotuksen piiriin. Jako ilmenee VSVL 6 ja 15 §:stä,

<sup>261</sup> VaVM 9/2007. *Fiskaalinen* tarkoittaa, että veron ensisijainen tehtävä on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen ks. tarkemmin Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 15.

<sup>262</sup> *Neutraaliverotus* tarkoittaa, ettei sillä pyritä ohjaamaan verovelvollisen käyttäytymistä. Vastakohtana on ohjaava verotus, jolla pyritään ohjaamaan verovelvollisen käyttäytymistä tiettyyn suuntaan esimerkkinä autoveron CO<sub>2</sub>-perusteinen vero, mitä suuremmat päästöt sitä korkeampi vero. Eli yritetään saada verovelvolliset ostamaan päästöttömiä tai vähäpäästöisiä autoja. Ks. tarkemmin neutraalista ja ohjaavasta verotuksesta Niskakangas – Viitala – Hokkanen 2020, s. 17.

<sup>263</sup> Torkkel 2020, s. 19–23.

<sup>264</sup> Määttä – Torkkel 2022, s. 50.

<sup>265</sup> Määttä – Torkkel 2022, s. 56.

<sup>266</sup> Ibid. Ks. KHO 2009:27 jossa todettiin, että koska asunto-osakkeiden kauppakirjaan otetun lykkäävän ehdon mukaan osakkeiden omistusoikeus ei ollut siirtynyt ennen kaupan purkamista, ei VSVL 15 §:n 1 momentin mukaista varainsiirtoveron alaista arvopaperin omistusoikeuden luovutusta ollut tapahtunut.

jossa säädetään varainsiirtoveron edellytyksenä olevan vastikkeellisen saannon. Vastaavasti perintö- ja lahjaverolain soveltamisalaan kuuluvat vastikkeettomat saannot ovat rajattu varainsiirtoverotuksen ulkopuolelle VSVL 4 §:n 3 momentin ja 15 §:n 3 momentin perusteella. Varainsiirtoverolain ja perintö- ja lahjaverolain välinen suhde konkretisoituu VSVL 41 §:ssä, jonka mukaan Verohallinto palauttaa hakemuksesta liikaa suoritettun varainsiirtoveron, jos samasta luovutuksesta määrätään myös lahjaveroa.<sup>267</sup>

Varainsiirtoverotus noudattaa myös perinteistä verotuksen tapaa ja se toteutetaan itseverotuksena<sup>268</sup>. VSVL 4 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön omistusoikeuden luovutuksesta on luovutuksensaajan suoritettava vero ja VSVL 15 §:n 1 momentin mukaan arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta on luovutuksensaajan suoritettava vero. Molemmissa tilanteissa verovelvollinen on luovutuksensaaja.<sup>269</sup> Käytännössä esimerkiksi kiinteistön kaupassa ostaja on varainsiirtoverovelvollinen, eikä myyjän tarvitse ottaa varainsiirtoveroa huomioon. Luovutus koskee myös vaihtoja. Varainsiirtoveroprosentit tutkielmaa kirjoittaessa ovat kiinteistöille ja rakennuksille 3 % ja osakkeille 1,5 %. Kyseiset veroprosentit tulivat voimaan vuoden 2024 alusta.<sup>270</sup>

Varainsiirtoverotuksessa *kiinteistönä* pidetään itsenäistä maanomistusyksikköä, kuten tilaa, tonttia tai muuta maa- tai vesialueen yksikköä, joka voidaan merkitä kiinteistörekisteriin. Tältä osin varainsiirtoverotuksen *kiinteistön* käsite vastaa pitkälti yksityisoikeudellista kiinteistön määritelmää.<sup>271</sup> *Kiinteistön* käsite on kuitenkin varainsiirtoverotuksessa yksityisoikeudellista käsitettä laajempi. VSVL 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan veroa on suoritettava paitsi itsenäisen kiinteistön, myös muun kiinteän omaisuuden, kuten kiinteistön määräosan, määräalan sekä kiinteistöjen yhteisen alueen tai sen osan luovutuksesta. Tämä vastaa maakaaren (540/1995, MK) 1 luvun 2 §:n säännöstä, jonka mukaan kiinteistön luovutusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös määräosiin, määrääloihin sekä yhteisiin alueisiin ja niiden osuuksiin.<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> Määttä – Torkkel 2022, s. 50–51.

<sup>268</sup> Ks. tarkemmin Määttä – Torkkel 2022, s. 51–53.

<sup>269</sup> Torkkel 2020, s. 107–108. Mikäli samalla kauppakirjalla luovutetaan useita kiinteistöjä tai arvopapereita usealle ostajalle, jokainen ostaja on velvollinen suorittamaan varainsiirtoveron itsenäisesti oman määräosuutensa perusteella.

<sup>270</sup> Aikaisemmin kiinteistöt ja rakennukset 4 %, asunto- ja kiinteistöosakkeet 2 % ja muut arvopaperit 1,6 %. Samalla poistettiin ensiasunnon ostajien varainsiirtoverovapaus. Lisäksi alennettu varainsiirtovero koski kaikkia kauppiaita, jotka on tehty 12.10.2023 tai sen jälkeen. Ks. tarkemmin Torkkel – Määttä 2024, s. 43–55.

<sup>271</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 29.

<sup>272</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 30.

#### 4.1.2 Kiinteistön luovutus osana maankäyttömaksua ja maanvaihto

Maanomistaja voi suorittaa maankäyttömaksun maankäyttösopimuksessa sovitulla tavalla, esimerkiksi luovuttamalla maa-alueen. Vastaavasti kehittämiskorvauksen suorittamisesta voidaan sopia joko kokonaan tai osittain maa-alueena AKL 91 k §:n 1 momentin perusteella. VSVL 10 §:n mukaan veroa ei ole suoritettava, jos luovutuksensaajana on Ahvenanmaan maakunta, kunta, kuntayhtymä, seurakunta tai rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta. Täten varainsiirtoveroa ei ole suoritettava kiinteistön luovutuksesta kunnalle.<sup>273</sup> Varainsiirtoveron ei pitäisi rasittaa muutenkaan maanomistajan luovuttaessa maa-alueen kunnalle, koska varainsiirtoveron verovelvollinen on aina luovutuksensaaja, eli kunta. Kysymys on siis siitä, ettei kunnan tarvitse maksaa varainsiirtoveroa valtiolle.

Ainoa tilanne, jossa maanomistajalle voi syntyä varainsiirtoverovelvollisuus maankäyttömaksun takia, on silloin, kun maankäyttösopimuksessa sovitaan maa-alueiden vaihdosta ja mahdollisesti välirahan maksamisesta. Tilanteessa maanomistaja on myös kiinteistön luovutuksensaajana, koska vaihto katsotaan verotuksessa luovutukseksi. Kiinteistön luovutuksessa vero on kolme prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta (VSVL 6.1 §).<sup>274</sup> Vaihdossa luovutuksensaajan tulee maksaa varainsiirtoveroa kolme prosenttia saadun maa-alueen käyvästä arvosta. Varainsiirtovero voidaan lisätä kiinteistön vaihdossa saadun maa-alueen hankintamenoon, joka pienentää luovutusvoittoveron määrää, jos maa-alue myydään kolmannelle<sup>275</sup>.

#### 4.1.3 Kiinteistön omistajanvaihdos kaavoitusmenettelyn aikana – maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus

Kiinteistön vaihdannassa voi syntyä tilanne, jossa maanomistaja luovuttaa kiinteistönsä kolmannelle osapuolelle kaavoituksen ollessa vielä kesken, ja luovutuksensaaja sitoutuu vastaamaan maankäyttömaksusta. Varainsiirtoverotuksessa on arvioitava, onko luovutuksensaajan vastattavakseen ottama maankäyttömaksu VSVL 4.1 ja 6.1 §:ssä tarkoitettua vastiketta, joka tulee huomioida veron perusteena.<sup>276</sup> VSVL 4 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön omistusoikeuden luovutuksesta on luovutuksensaajan suoritettava veroa.

---

<sup>273</sup> Torkkel 2020, s. 252 ja Torkkel 2014, s. 257.

<sup>274</sup> Vrt. VSVL 13 ja 14 §.

<sup>275</sup> Kasso 2014, s. 352.

<sup>276</sup> Torkkel 2020, s. 252–253.

VSVL 6 §:n 1 momentin mukaan kiinteistön luovutuksessa vero on 3 % kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta.

Torkkel on todennut, että maankäyttömaksun sisällyttäminen varainsiirtoveron perusteeseen edellyttää, että sopimuskorvaus on ehtinyt kypsyä maanomistajan vastattavaksi velaksi ennen luovutusta, ja että ostaja ottaa sen nimenomaisesti vastattavakseen<sup>277</sup>. Veron perusteeseen luetaan myös luovutuksensaajan aktiivinen suoritusvelvoite luovuttajaa kohtaan, kuten esimerkiksi myyjän velan vastattavaksi ottaminen. Tällöin varainsiirtovero lasketaan luovutus sopimukseen merkityn kauppahinnan ja vastattavaksi otetun velan yhteismäärästä.<sup>278</sup> Tarkoituksena on löytää ”rajatapahtuma”, jolloin maanluovuttaja on ottanut maankäyttömaksun vastattavakseen.

Koska maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä (AKL 91 b.2 §), ja se saa lopullisen sitovuutensa yleensä vasta asemakaavan hyväksymisellä<sup>279</sup>, ei pelkkä sopimusneuvottelu tai vireillä oleva kaavoitus ilmeisimmin muodosta vielä veron perusteeksi otettavaa vastiketta. AKL 91 b § 2 momentti koskee kaavoituksen käynnistämistä, ja sen keskeinen ero varsinaiseen maankäyttösopimukseen liittyy sopimuksen sitovuuden ajankohtaan suhteessa kaavoitusprosessiin. Varsinainen maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Sen sijaan kaavoituksen käynnistämistä koskeva sopimus voidaan hyväksyä jo ennen kaavoitusprosessin alkua.<sup>280</sup> Korkein hallinto-oikeus on tapauksessa KHO 2006:14 todennut, että sopimuksessa kaavoituksen käynnistämisestä voidaan sopia vain käynnistämiseen liittyvistä kustannuksista. Näin ollen näyttäisi olevan ilmeistä, ettei sopimuksessa kaavoituksen käynnistämisestä voi sopia sitovasti arvonnousuun perustuvaa maankäyttömaksua ja täten maankäyttömaksu ei voi tulla varainsiirtoveron perusteeseen pelkän kaavan käynnistämisestä tehdyn sopimuksen nojalla.<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> Ibid.

<sup>278</sup> Määttä – Torkkel 2022, s. 97. Ks. myös KHO 1998 T 2796, jossa luovutuksensaaja otti velan vastattavakseen ja velka otettiin huomioon laskettaessa varainsiirtoveroa. Ratkaisussa velkavastuu siirtyi lain perusteella. Määttä – Torkkel mukaan vastaava koskee myös tilannetta, jossa velkavastuu siirtyy sopimuksen perusteella. Määttä – Torkkel 2022, s. 98. Lisäksi ks. KHO 2001 T 1900, jossa myyntiä koskevassa kauppakirjassa ostaja sitoutui suorittamaan myös myyjän palautettavaksi tulevaa arvonlisäveroa vastaavan määrän. Arvolisävero laskettiin varainsiirtoveron perusteeseen.

<sup>279</sup> Sopimukset käytännössä neuvotellaan ja tehdään rinnan kaavoituksen kanssa lopputulosta ennakoiden HE 167/2002, s. 21. Ks myös Häkkänen 2020, s. 41.

<sup>280</sup> Hakkola 2006, s. 1041.

<sup>281</sup> Ks. myös Torkkel 2020, s 254 ja tapauksesta tarkemmin Hakkola 2006, s. 1037–1047.

Maankäyttömaksun ajankohta on yleensä sidottu asemaakaavan lainvoimaistumiseen<sup>282</sup>. Maankäyttösopimus näyttäisikin aina olevan ehdollinen suhteessa kaavaan<sup>283</sup>. Näin ollen maankäyttösopimus on molempia osapuolia sitova vasta, kun kaava hyväksytään. Torkkelin mukaan varainsiirtoverotuksessa on arvioitava, onko kunnan ja maanomistajan välillä tehty maankäyttösopimus jo sellaisenaan riittävä peruste katsoa, että sopimuksen mukainen korvausvelvoite on kypsytynyt myyjän vastuulle, vai tuleeko tulkinnassa antaa merkitystä maankäyttösopimuksen kaavasta riippuvaan ehdollisuuteen<sup>284</sup>.

Varainsiirtoverotuksessa käytetään kahta erilaista verovelkasuhdetta kuvaavaa termiä. *Abstrakti-* ja *konkreettinen* verovelkasuhde. Abstrakti verovelkasuhde syntyy luovutussopimuksen tekohetkellä (VSVL 7 ja 21.1 §).<sup>285</sup> Abstrakti verovelkasuhde syntyy lain nojalla molempien pykälien mukaan, kun luovutussopimus on tehty. Konkreettinen verovelkasuhde taas syntyy, kun vero maksuunpannaan<sup>286</sup>. Maankäyttösopimusten kohdalla on kuitenkin usein kyse ehdollisesta luovutussopimuksesta, koska sopimus on yleensä jo tehty, mutta se on ehdollinen asemakaavan toteutumiseen nähden. Ehdollisten luovutussopimusten osalta varainsiirtovero on maksettava jo luovutussopimuksen tekohetkellä, kuten normaalistikin. Veron perusteeseen sisällytetään myös luovutuksensaajan ottama vastuu myyjän velasta, eli maankäyttömaksu, joten sopimuskorvauksen vastattavaksi ottaminen luetaan varainsiirtoveron perusteeseen.<sup>287</sup> Näin ollen, jos maankäyttösopimus on tehty, vaikkakin ehdollisena suhteessa asemakaavaan, eikä kaava ole vielä toteutunut, tulee maankäyttömaksun osuus laskea varainsiirtoveron perusteeseen, kun kiinteistön luovutuksensaaja ottaa maankäyttömaksun vastattavakseen.<sup>288</sup> Lisäksi huomioitavana on, jos kaava ei toteutuisikaan, että varainsiirtovero voidaan hakea palautettavaksi maankäyttömaksun osalta (VSVL 40 §). Kuitenkin, mikäli neuvottelut maankäyttösopimuksesta ovat vielä tekeillä ja maa-alue myydään neuvotteluiden aikana, maankäyttömaksua ei tällöin lueta varainsiirtoveron perusteeseen.

---

<sup>282</sup> Ks. HE 167/2002, s. 21 ja Häkkänen 2020, s. 41.

<sup>283</sup> Ks. myös Torkkel 2020, s. 255 ja Torkkel 2014, s. 258 sekä Hallberg ym. 2020, s. 646–647.

<sup>284</sup> Torkkel 2020, s. 255–256.

<sup>285</sup> Ks. Torkkel 2020, s. 256–257.

<sup>286</sup> Torkkel 2020, s. 256.

<sup>287</sup> Torkkel 2020, s. 256 ja Torkkel 2014, s. 259.

<sup>288</sup> Vrt. KHO 2002 T 1289, päätöksellä ei kuitenkaan enää oikeudellista merkitystä. Ks. myös Verohallinto 2024b, kappale 4.5, jossa päädytään samaan lopputulokseen seuraavalla perusteella ”vastikkeesta on suoritettava varainsiirtovero riippumatta siitä, ovatko maksut erääntyneet, koska maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti ne ovat luonteeltaan korvausta maapohjan arvonnoususta eli ne ovat osa kiinteistön arvoa.”

Kehittämiskorvauksen osalta taas ratkaisevaa on kunnan määräämispäätös (AKL 91 g.1 §), joka kypsyttää velvoitteen maanomistajan vastattavaksi, pelkkä tietoisuus tulevasta kaavoituksesta tai kehittämiskorvauksesta ei ole riittävä peruste verolle. Torkkel katsookin, että kehittämiskorvaus voidaan lukea osaksi veronalaista vastiketta ainoastaan, jos luovutuksensaaja ottaa maksuunpantavan määrän nimenomaisesti vastattavakseen vastikkeellisessa saannossa (AKL 91 i.2 §) (VSVL 6.1 §).<sup>289</sup> Mikäli kehittämiskorvauksen maksuvastuu siirtyy vastikkeettomassa saannossa, veroseuraamuksia ei synny (VSVL 6 §).

Kehittämiskorvauksen maksamisesta vastaa maa-alueen omistaja (AKL 91 i.1 §). Täten kehittämiskorvaus käytännössä luetaan aina varainsiirtoveron perusteeseen, jos se on jo määrätty ja toisaalta ei ikinä silloin, jos kunta ei ole kehittämiskorvausta vielä määrännyt. AKL 91 g §:n 1 momentin mukaan päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Tilanteessa, jossa kehittämiskorvausta ei ole vielä määrätty, sitä ei lueta varainsiirtoveron perusteeseen. Kuitenkin, jos päätös kehittämiskorvauksesta on jo tehty, maa-alueen luovuttaja voi siirtää myös kehittämiskorvauksen maksun maa-alueen saajalle, jos hän ottaa sen vastattavakseen. Tällöin kehittämiskorvaus lasketaan varainsiirtoveron perusteeseen. Toisaalta, jos maa-alueen luovuttaja on jo maksanut kehittämiskorvauksen, hän mitä ilmeisemmin sisällyttää tämän summan luovutushintaan, joten kehittämiskorvaus periaatteessa luetaan varainsiirtoverotuksen perusteeseen luovutushinnan mukana.

## 4.2 Maksujen vaikutus kiinteistöveroon

### 4.2.1 Kiinteistöverosta

Kiinteistövero on kiinteistön omistajan vuosittain suoritettava vero, joka määräytyy kiinteistön sijainnin ja verotusarvon perusteella<sup>290</sup>. Siitä säädetään kiinteistöverolaissa (654/1992, KiVL). Kyseinen vero määrättiin ensimmäistä kertaa vuonna 1993, jolloin kiinteistöverolla korvattiin kiinteistöjen harkintaverotus, asuntotulon verotus tuloverotuksessa, katumaksu sekä manttaalimaksu<sup>291</sup>. Kiinteistöverotus on objektiivista, jossa veron määrä perustuu kiinteistön ominaisuuksiin eikä omistajan henkilöön tai juridiseen muotoon. Verovelvollisen verostatuksella – kuten esimerkiksi tuloverotuksessa verovapaalla

<sup>289</sup> Torkkel 2020, s. 257-259.

<sup>290</sup> Engblom ym. 2023, s. 312.

<sup>291</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 441.

asemalla – ei ole vaikutusta kiinteistöveron määrään. Verotus kohdistuu jokaiseen kiinteistöön erikseen, eikä veroon vaikuta, vaikka yksi omistaja omistaisi useamman kiinteistön. Tuloverotuksen näkökulmasta kiinteistövero katsotaan vähennyskelpoiseksi menoksi, eli sen voi vähentää tuloverotuksessa, jos kiinteistöä käytetään tulonhankkimistoiminnassa<sup>292</sup>. Kiinteistön sijaintikunta voi vaikuttaa kiinteistöveron määrään<sup>293</sup>. Vero määrätään jokaiselle kiinteistölle erikseen, eli se on kiinteistökohtainen.<sup>294</sup> Kiinteistöverovelvollinen on kiinteistön omistaja<sup>295</sup> tai *omistajan veroinen haltija*<sup>296</sup> kalenterivuoden alussa (KiVL 5 §)<sup>297</sup>.

Hallituksen esityksen mukaan kiinteistöveron taustalla on ajatus siitä, että kiinteistöjen omistajat hyötyvät merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista. Nämä lisäävät kiinteistö saatavaa jatkuvaa hyötyä sekä nostaa merkittävästi kiinteistöjen arvoa. Kiinteistöverotus perustuukin hyötymisperiaatteelle.<sup>298</sup> Veropolitiikan näkökulmasta kiinteistöverotuksella katsotaankin yleensä olevan yksi ylivoimainen etu muihin verolajeihin nähden, sillä toisin kuin pääomat, yritykset ja ihmiset, kiinteistöt eivät liiku<sup>299</sup>. Kiinteistövero maksetaan kiinteistön sijaintikunnalle ja se onkin kuntien yksi suurimmista tulonlähteistä kunnallisen tuloveron lisäksi<sup>300</sup>. Kiinteistövero perustuu maan ja rakennusten arvoon. Veroprosentit vaihtelevat kunnittain ja kunnallisesta kiinteistöveroprosentista päättää kunnanvaltuusto lain asettamissa puitteissa. Kunnat soveltavat kiinteistöverotuksessa vähintään kahta eri veroprosenttia: yleistä veroprosenttia sekä alemmaa veroprosenttia vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitetuille rakennuksille. Lisäksi kunnat voivat määrätä erillisen veroprosentin esimerkiksi rakentamattomalle rakennuspaikalle.<sup>301</sup>

Kiinteistövero maksetaan kiinteistön arvon perusteella ja se suoritetaan kiinteistön sijaintikunnalle (KiVL 1 §). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kiinteistövero on

<sup>292</sup> TVL 31.3 §, EVL 8 § 15k. ja MVL 6 § 13k.

<sup>293</sup> Ks. kiinteistöveroprosentit 2025 <https://www.vero.fi/henkilöasiakkaat/omaisuus/kiinteistövero/kiinteiston-arvo-ja-kiinteistöveroprosentit/kiinteistöveroprosentit/>.

<sup>294</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 441.

<sup>295</sup> Yleensä tukeudutaan lainhuutomerkintään ks. KHO 2013:4.

<sup>296</sup> Ks. omistajan veroisesta haltijasta Rabinä – Myllymäki 2016, s. 450–453. Ks. myös esim. KHO 1999 T 559.

<sup>297</sup> Engblom ym. 2023, s. 312–313.

<sup>298</sup> Ks. HE 50/1992 vp, s. 3.

<sup>299</sup> Knuutinen 2024, kappale kiinteistöverotus.

<sup>300</sup> Ibid.

<sup>301</sup> Knuutinen 2024, kappale veroprosentit vaihtelevat kiinteistötyypin mukaan. Lisäksi lain mukaan kunnat eivät voi jättää perimättä kiinteistövero poikkeuksena yleishyödylliset yhteisöt, jolloin kunnanvaltuusto voi määrätä kiinteistöveroprosentin alemmaksi, alimmillaan jopa nolnaan prosenttiin.

maapohjan osalta luonteeltaan neutraali vero, joka ei lähtökohtaisesti vääristä omistuksen tai käytön valintoja<sup>302</sup>. Kiinteistövero on laajapohjainen vero, joka kohdistuu useimpiin kiinteistöihin. Kuten aikaisemmin on todettu, kiinteistön määritelmä vaihtelee eri laeissa. KiVL 2 §:n 1 momentin mukaan kiinteistöllä tarkoitetaan tässä laissa tonttia, tilaa ja muuta Suomessa olevaa itsenäistä yksikköä, joka on merkitty tai olisi merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisterilaissa (392/1985) tarkoitettuun kiinteistörekisteriin. KiVL 2 §:n 2 momentin mukaan tämän lain säännöksiä kiinteistöstä sovelletaan myös: 1) muulle kuin maanomistajalle kuuluvaan sellaiseen rakennukseen ja rakennelmaan, joka arvostetaan 15 §:ssä mainittujen perusteiden mukaan; 2) kiinteistöön kuuluvaan erottamattomaan määräalaan; 3) rakennusmaahan, joka kuuluu yhteisalueissa (758/1989) tarkoitettuun yhteisalueeseen tai yhteismetsälaissa (109/2003) tarkoitettuun yhteismetsään. Merkittävä poikkeus on kuitenkin se, että metsä- ja maatalousmaa on vapautettu verosta (KiVL 3 §).<sup>303</sup>

Kiinteistön käsite on laajempi kiinteistöverotuksessa kuin siviilioikeudellisesti. Kiinteistöverotuksessa kiinteistöihin rinnastetaan myös vuokramaalla olevat rakennukset ja rakennelmat, erottamattomat määräalat, sekä yhteisalueeseen tai yhteismetsään kuuluva rakennusmaa (KiVL 2.2 §).<sup>304</sup> Kiinteistön määräosa kuuluu myös kiinteistöveron piiriin ja määräalasta menevä vero osoitetaan määräalan omistajalle. Kantatilan omistaja ei ole verovelvollinen siltä osin kuin vero kohdistuu määräalaan.<sup>305</sup> Kiinteistövero kohdistuu maapohjaan sekä rakennukseen. Lisäksi merkitystä on sillä, onko kiinteistöllä esimerkiksi vesialueita taikka metsä- ja maatalousmaata. Esimerkiksi kiinteistöt, joilla sekä vesialueita että maa-alueita, ovat kiinteistöverotuksen piirissä ainoastaan maa-alueiden osalta<sup>306</sup>.

Tässä tutkielmassa ei käydä kiinteistöverolakia tämän enempää yleisellä tasolla läpi vaan keskitytään enemmän maapohjan arvostamiseen ja maa-alueen kiinteistöverotukseen, koska maankäyttösopimuksissa sovitaan pääsääntöisesti kaavoituksesta ja kaavoituksen toteuttamisesta<sup>307</sup>. Maankäyttösopimuksessa määritetään yleensä arvonnousu, johon maankäyttömaksu perustuu. Niin ikään kehittämiskorvauskin perustuu maa-alueen

---

<sup>302</sup> Myrsky 2011, s. 472. Vrt. HE 101/1998 vp, s. 33–34 ”Erityisesti taloudellisilla ohjauskeinoilla kuten ympäristöveroilla, kiinteistöverotuksella ja tuloverotuksen eräillä vähennyksillä voidaan merkittävästi vaikuttaa toivottuun maankäyttökehitykseen”.

<sup>303</sup> Määttä 2018, s. 15–32. Myös esim. vesialueet on vapautettu kiinteistöverosta (KiVL 3.1.5 §).

<sup>304</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 454. Vrt. myös esim. Kreikkaan, jossa kerätty kiinteistöveroja vain valmiista rakennuksista ks. lisää Knuutinen 2024, kappale kiinteistöjen verottaminen veromuotona.

<sup>305</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 455.

<sup>306</sup> Määttä 2018, s. 29.

<sup>307</sup> Ks. AKL 91 b §:n 1 momentti.

arvonnousuun. Täten keskeiseksi kysymykseksi nousee maapohjan verotusarvo maankäyttömaksun tai kehittämiskorvauksen jälkeen. Kuten aikaisemmin todettu, maa-alueen hankintameno kasvaa maksetun maksun verran ja myös varainsiirtovero voidaan lukea hankintamenuun, mutta nojaututaanko kiinteistöverotuksen arvostamisperusteissa hankintamenuun eli maksetun maksun suuruuteen vai arvioituun arvonnousuun.

#### 4.2.2 Maapohjan verotusarvo

Kiinteistöverolaki ei itsessään sisällä säännöksiä kiinteistön arvostamisesta vaan siinä viitataan lakiin varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005, ArvL). KiVL 15 §:n mukaan kiinteistön arvona pidetään varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 5 luvun ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten mukaisesti laskettavaa arvoa kiinteistöveron määräämisvuotta edeltävältä kalenterivuodelta. Yritysvarallisuuteen kuuluvan kiinteistön arvo määrätään samojen perusteiden mukaan.

Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennusten osalta (ArvL 28 §). Kiinteistön maapohjan verotusarvossa otetaankin huomioon seuraavat seikat ArvL 29.1 §:n mukaan käyttötarkoitus, rakennusoikeus, sijainti, liikenneyhteydet, sopivuus rakennustarkoituksiin, kunnallisteknisten töiden valmiusaste sekä laadultaan ja sijainniltaan vastaavista kiinteistöistä paikkakunnalla vapaassa kaupassa normaaleissa oloissa maksettujen hintojen perusteella todettu kohtuullinen hintataso. Lisäksi maapohjana pidetään myös sellaista maatilaan kuuluvaa rakennusmaa-aluetta, jolle on vahvistettu asemakaava.

ArvL 29 §:n säännös toteutuukin käytännössä siten, että Verohallinto vahvistaa saman pykälän 4 momentin nojalla vuosittain kunkin kunnan osalta tarkemmat rakennusmaan verotusarvon laskentaperusteet.<sup>308</sup> Verohallinnon 4.11.2024 päivätyn päätöksen 1.1 §:n mukaan vuoden 2025 rakennusmaan verotusarvon perusteet ovat:

Rakennusmaan verotusarvo määritetään hyödyntäen kuntakohtaisiin tonttihintakarttoihin ja arviointiohjeisiin perustuvia tietoja, jotka kuvaavat rakennusmaan alueellista käypää arvoa (*aluehinta*). Mikäli rakennusmaalle ei ole annettu erillistä arviointiohjetta tai tonttihintakarttaan ei ole merkitty arvoa, tai jos verotusarvon määrittelyssä huomioon otettavissa perusteissa on tapahtunut olennainen

---

<sup>308</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 470. Ks. Verohallinto 2024d, Verohallinnon päätös rakennusmaan verotusarvon laskentaperusteista.

muutos, verotusarvo lasketaan soveltuvin osin vastaavanlaisen alueen kuntakohtaisten arviointitietojen perusteella.<sup>309</sup>

Kuntakohtaiset tontti- ja hintakartat ovat olleet käytössä vuodelta 1994 toimitetussa verotuksessa<sup>310</sup>. Kyseisiä tontti- ja hintakarttoja ei kuitenkaan näyttäisi olevan julkisesti kaikkien saatavilla<sup>311</sup>. Maanmittauslaitos on julkaissut 18.3.2024 päivätyn menetelmäkuvauksen maapohjan arvostamisesta kiinteistöverotusta varten<sup>312</sup>. Menetelmäkuvauksen mukaan maapohjan arvonmäärityksessä käytetään ensisijaisesti kahta menetelmää: suoraa hintavertailua, joka perustuu edustaviin tonttikauppoihin, sekä hintasuhdemenetelmää, jossa maapohjan arvo johdetaan maapohjan ja rakennetun asuinkiinteistön välistä hintasuhdetta hyödyntäen asuntojen ja maapohjan hintahavaintojen perusteella. Menetelmän perustana on tilastollinen mallinnus, jossa eri alueille muodostetaan hinta-alueet maapohjan suhteellisen ja euromääräisen arvon perusteella.<sup>313</sup>

Arvon määrittelyssä käytetään laatuvakioituja tontti- ja asuntokauppoja, ja arviointi tehdään erikseen asemakaava-alueilla ja niiden ulkopuolella. Asuntotonttien hinnoissa huomioidaan muun muassa tontin pinta-ala, tehokkuus, sijainti ja rakennettavuus. Eurohintojen laskennassa hyödynnetään hintamalleja, joiden perusteella muodostetaan rakennusoikeus- tai pinta- alakohtaisia yksikköhintoja. Lopuksi Verohallinto vahvistaa vuosittain verotuksessa käytettävät aluehinnat, josta 70 prosenttia muodostaa maapohjan verotusarvon ArvL 29 §:n mukaisesti.<sup>314</sup>

Verohallinnon päätöksen 2 §:ssä on määritelty vuoden 2024 aluehinta ja lisäksi, että yksikköhinta (aluehinta) on kuitenkin aina vähintään 1 euro neliömetriltä. Päätöksen 3 §:ssä määrätään, että verotusarvoksi katsotaan 75 prosenttia vuoden 2024 aluehinnasta (tavoitearvo). Jos verotusarvo on vuonna 2023 alle tavoitearvon, vuoden 2024 verotusarvoa korotetaan 30 %, jos verotusarvo on alle 80 % tavoitearvosta ja 20 %, jos verotusarvo on vähintään 80 % tavoitearvosta. Päätöksen 5 §:ssä määrätään kuitenkin, jos rakennusmaan

---

<sup>309</sup> Verohallinto 2024d, Verohallinnon päätös rakennusmaan verotusarvon laskentaperusteista.

<sup>310</sup> Ks. HE 102/2013 vp, s. 2. Rakennusmaan arvostusmenetelmä on kehitelty 1970 luvulla ja nykyisin käytössä olevien arviointiohjeiden perusteena on Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen selvitys 1990-luvun alussa kokomaassa.

<sup>311</sup> Tontti- ja hintakarttoja päivitetään aika ajoin vastaamaan hintakehitystä. Kunnat päivittävät karttoja eri vuosina ja hintatason nousu ei heti vaikuta maapohjan verotusarvoon ks. tarkemmin Rabinä – Myllymäki 2016, s. 471.

<sup>312</sup> Ks. Maanmittauslaitos 2024, s. 1–80.

<sup>313</sup> Maanmittauslaitos 2024, s. 4–9.

<sup>314</sup> Maanmittauslaitos 2024, s. 13–22 ja 30–32.

käypä arvo on tämän päätöksen mukaan laskettua arvoa alempi, rakennusmaan arvoksi katsotaan käypä arvo.

Maapohjan arvostamiseen liittyvästä sääntelystä on syntynyt jonkin verran oikeusriitoja ja aiheesta on muodostunut myös oikeuskäytäntöä, joka täsmentää arvostamisen periaatteita käytännössä. Oikeuskäytännössä toistuvana riidan aiheena on ollut muun muassa, pitäisikö maapohjan arvo määrittää pinta-alan vai rakennusoikeuden perusteella.<sup>315</sup> Korkein hallinto-oikeus tarkasteli ratkaisussa KHO 2018:45 sitä, oliko maapohjan verotusarvoa määritettäessä otettava huomioon tontin rakennusoikeutena voimassa olevan asemakaavan mukainen rakennusoikeus ja aikaisemmin toteutunut rakennusoikeus vai pelkästään aiempi, tosiasiallisesti käytetty rakennusoikeus. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että maapohjan verotusarvoa määritettäessä on otettava huomioon se käyttötarkoitus, johon kiinteistön omistaja on aluetta tosiasiallisesti käyttänyt.<sup>316</sup>

ArvL 29.3 §:ssä säädetään niin sanotusta rakennusoikeuden vajaakäytöstä.

Kiinteistöverotuksessa rakennusoikeuden vajaakäyttö voidaan joissakin tilanteissa ottaa huomioon verotusarvoa alentavana tekijänä. Säännöksen tarkoituksena onkin kohtuullistaa niitä tapauksia, joissa tontin tosiasiallinen käyttö poikkeaa olennaisesti asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta, ja tontilla on hyväkuntoinen, käytössä oleva rakennus, jota ei voi hyödyntää ilman purkamista. Rakennusoikeuden vajaakäyttö ei kuitenkaan yksinään oikeuta arvonalennukseen. Jos rakennusoikeudesta on käytetty esimerkiksi vähintään kaksi kolmasosaa, ei verotusarvoa yleensä alenneta.<sup>317</sup>

#### 4.2.3 Maksuvelvoitteiden suhde kiinteistöveroon

Maankäyttömaksuilla ja kehittämiskorvauksilla voidaan nähdä olevan läheinen liityntä kiinteistöveroon, vaikkakin hallituksen esityksen ainoa maininta kiinteistöveroista liittyen kehittämiskorvaukseen on, ettei kiinteistöverot tai muut julkisoikeudelliset maksut vähennä kehittämiskorvauksen määrää<sup>318</sup>. Läheinen liityntä saadaan molempien säädösten tausta

<sup>315</sup> Ks. Myllymäki 2018, s. 589.

<sup>316</sup> KHO 2018:45 tapauksessa yhtiö oli rakentanut kiinteistölle 1 940 kerrosneliömetrin suuruisen asuinrakennuksen aiemman asemakaavan mukaisesti, verovuonna voimassa ollut asemakaava salli ainoastaan 1 100 kerrosneliömetriä.

<sup>317</sup> Rabinä – Myllymäki 2016, s. 475–476. Ks. myös KHO 1996 T 3735, jossa todettiin, ettei lisärakennusoikeus itsessään oikeuta verotusarvon alentamiseen, jos sen hyödyntämiselle ei ole esteitä. Vrt. myös KiVL 12 a – 12 b §, joiden mukaan rakentamattomalle rakennuspaikalle voidaan määrätä tietyin edellytyksin korkeampi kiinteistöveroprosentti.

<sup>318</sup> HE 167/2002, s. 26. Ks. myös Häkkänen 2020, s. 82.

ajatuksista, jotka nojaavat kiinteistön omistajan hyötymisenperiaatteeseen<sup>319</sup>. Muodollisesti maksuvelvoitteet ja kiinteistöverot ovat toisistaan erillisiä, mutta niillä on periaatteellisia ja lainsäädäntöteknisiä yhteyksiä<sup>320</sup>. Kiinteistöverolain, laissa varojen arvostamisesta verotuksessa sekä alueidenkäyttölain 12 a luvun säännöksissä ei ole keskinäisiä viittauksia maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten osalta.

Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan, että maankäyttömaksu ei ole veroluonteinen eikä tarkoitettu arvonnousun leikkaamiseen, vaan kyse on kustannuksiin perustuvasta maksusta<sup>321</sup>. Toisaalta AKL 91 b §:n 3 momentin yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että sopimuksessa voidaan poiketa kustannusvastaavuudesta ja käyttää arvonnousua maksun perusteena<sup>322</sup>. Tällöin maksun taustalla on ajatus siitä, että kunnalle keskimäärin aiheutuvat kustannukset katetaan summittaisesti arvonnousun jaon kautta. Nämä perustelut jättävät kuitenkin osin avoimeksi ja epäselväksi sen, missä määrin sopimuksella voidaan tosiasiallisesti kohdistaa maksua arvonnousun perusteella ja missä määrin kyse on kunnan todellisten kustannusten kompensoinnista.<sup>323</sup>

Häkkänen toteaaakin, että vaikka AKL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset kytkevät maksun kunnalle aiheutuviin kustannuksiin, käytännössä maankäyttösopimukset, maapoliittiset ohjelmat ja maksujen määrittelyohjeet osoittavat, että korvausperuste nojaa usein suoraan arvonnousuun ilman selkeää yhteyttä todellisiin kustannuksiin. Sopimuksissa viitataan yleisesti yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mutta niiden sisältöä ei tarkemmin eritellä, mikä heikentää sopimuksen oikeudellista velvoittavuutta. Tämä herättää kysymyksiä maksujen oikeutuksesta, erityisesti jos maksut muodostuvat tosiasiallisesti yleiskatteisiksi arvonnousuveroiksi. Tällainen menettely ei ole lainsäädännön tarkoituksen mukaista, ja se voi heikentää maksujen oikeudenmukaisuutta sekä johtaa tilanteeseen, jossa maan arvonnoususta maksetaan kahteen kertaan.<sup>324</sup> Häkkänen toteaa myös, että kiinteistöverotuksen uudistamishankkeessa tulisi pohtia kiinteistöveron suhdetta maankäyttömaksuihin<sup>325</sup>. Myös Mäkinen on todennut tämän jo väitöskirjassaan vuodelta 2000<sup>326</sup>.

---

<sup>319</sup> Ks. HE 167/2002 vp, s. 12 ja vrt. HE 50/1992 vp, s. 3.

<sup>320</sup> Häkkänen 2020, s. 82. Ks. myös Haas – Kopanyi 2017, s. 11–12.

<sup>321</sup> HE 167/2002 vp, s. 31.

<sup>322</sup> HE 167/2002 vp, s. 22.

<sup>323</sup> Häkkänen 2020, s. 84.

<sup>324</sup> Häkkänen 2020, s. 84–85.

<sup>325</sup> Ibid.

<sup>326</sup> Ks. Mäkinen 2000, s. 454–455. Maankäyttömaksut ja kiinteistövero mahdollistavat samojen kustannusten perimisen kunnalle useampaan kertaan.

Kiinteistöverolakia muutettiin vuoden 2024 alussa. Keskeisimpinä ehdotuksina oli yleisen kiinteistöveroprosentin alarajan korottaminen aikaisemmasta 0,93 prosentista 1,30 prosenttiin.<sup>327</sup> Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset jäivät jälleen vailla huomiota, vaikka oikeuskirjallisuudessa näiden suhteesta kiinteistöveroon on keskusteltu jo kymmeniä vuosia<sup>328</sup>. Hallituksen esityksessä ainoa viittaus kaavoitukseen ja maan arvon nousuun on toteamus, että ”maan arvon nousu aiheutuu pitkälti julkisen sektorin toimista, kuten kaavoituksesta sekä investoinneista liikenneväyliin, kunnallistekniikkaan ja taajamaympäristöön”<sup>329</sup>. Tilanne näyttäisikin olevan lainsäätäjän näkökulmasta hyväksyttävä.

Tilanne on verovelvollisen näkökulmasta kuitenkin jossain määrin epäsuhdassa. Jos maanomistaja tekee kunnan kanssa maankäyttösopimuksen ja maa-alueen arvo nousee aiemmasta 100 000 euron käyvästä arvosta 2 500 000 euroon. Kunta perii keskimäärin noin 1 200 000 euron maankäyttömaksun ensin maanomistajalta. Asemakaavan saatua lainvoiman maa-alue arvostetaan kiinteistöverotuksessa heti lainvoimaiseksi tulosta lukien<sup>330</sup>. Maanomistaja saakin maankäyttösopimuksen kylkiäisenä maksaa myös kiinteistöveroaa maa-alueen kohonneen arvon mukaisesti<sup>331</sup>. Kunta perii maanomistajalta täten korkeampaa kiinteistöveroaa maa-alueesta heti kun kaava lainvoimaistuu. Mielenkiintoisena voidaan pitää käytännössä kahden suunnan maksatusta maanomistajalla yhdyskuntarakentamisesta. Maankäyttömaksun pitäisi jo kattaa kunnan kulut – tai varmasti kattaakin – kaavoituksesta sekä yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Kuitenkin maanomistaja joutuu maksamaan käytännössä samasta hyödyistä käytännössä kahteen kertaan.

Häkkänen pitää ongelmallisena sitä, että maanomistaja voikin joutua maksamaan useita suorituksia samojen kustannusten kattamiseksi, koska maksuvelvoitteen syntymisessä tai sen määrää arvioitaessa ei oteta huomioon muita julkisoikeudellisia maksuja taikka veroja<sup>332</sup>. Kehittämiskorvauksen ollessa käsillä onkin tärkeää rajata kunnalle AKL:n nojalla aiheutuviksi kuluiksi vain ne kulut, jotka liittyvät alueidenkäyttölain mukaisiin

---

<sup>327</sup> HE 39/2023 vp.

<sup>328</sup> Ks. myös esimerkiksi Häkkänen 2016, s. 266–271.

<sup>329</sup> HE 39/2023 vp, s. 6–7.

<sup>330</sup> Verohallinto 2024c, kohta 2.5.1 Verohallinnon päätöksen, tonttihintakarttojen ja arviointiohjeiden merkityksestä.

<sup>331</sup> KivL 11 §:n mukaan vähintään 1,30 % ja enintään 2,00 %. Ks. myös vakituisten asuinrakennusten veroprosentti KivL 12 § vähintään 0,41 % ja enintään 1,00 %. Käytännössä, jos pohditaan käypien arvojen suhteessa asemakaavoitettua rakentamatonta maata esimerkiksi 1,5 % kiinteistöverokannalla.  $100\,000 * 1,50 = 1\,500\text{ €}$  /vuosi ja  $2\,500\,000 * 1,50 = 37\,500\text{ €}$  /vuosi. Kunta saa täten maankäyttömaksuna 1 200 000 euroa ja vuosittainen verotulo kasvaa staattisesti laskettuna 36 000 € vuodessa.

<sup>332</sup> Häkkänen 2016, s. 270.

velvoitteisiin<sup>333</sup>. Häkkäsen mukaan on keskeistä, ettei AKL 91 d §:n tulkinnassa maksun perustaan oteta kustannuksia, jotka tulevat korvattavaksi tai muutoin järjestettäväksi muun lainsäädännön nojalla., koska muutoin samat kustannukset voivat tulla perityksi maanomistajalta useaan kertaan<sup>334</sup>. Häkkäsen näkemys on mielestäni perusteltu siinä mielessä, ettei maksuvelvollista maanomistajaa voi velvoittaa maksamaan samoista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista useampaan kertaan<sup>335</sup>.

Muukkonen on esittänyt hypoteettisen näkökulman tilanteesta, jossa maanomistajalle muodostuu tietynasteinen sopimuspakko ja kehittämiskorvauksen maksamiseen liittyvä seuraamusluonteisia piirteitä<sup>336</sup>. Näkökulma on mielenkiintoinen, koska maanomistaja on *velvollinen osallistumaan* kustannuksiin ja niistä on *pyrittävä* sopimaan (AKL 91 a §). Jos maanomistaja ei halua solmia maankäyttösopimusta, kunta voi kuitenkin ”seuraamusmaksuna” periä kehittämiskorvausta maanomistajalta (AKL 91 c §).

Väistämättäkin herää ajatus mahdollisuudesta maanomistajan tietynasteiseen sopimuspakkoon, esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta tarjoaa maankäyttösopimusta 40–50 % suuruisella maankäyttömaksulla arvonnoususta, ja vaihtoehtoisesti ”tarjoaa” 60 % suuruista kehittämiskorvausta. Tähän kun yhdistetään maankäyttömaksun lisäksi kohoavat kiinteistöverot, voisi tilanteen sanoa olevan mielenkiintoinen maanomistajan oikeusturvan kannalta. Toisaalta voidaan ajatella myös tilannetta, jossa asemakaavoitusta lähdetään tekemään kunnan toimesta vasta tarpeeksi ison kirjekuoren myötä, maanomistaja ja kunta voivat sopia kuitenkin periaatteessa suuremmastakin summasta kuin kehittämiskorvauksen 60 % arvonnoususta<sup>337</sup>.

Mäkinen nosti jo vuonna 2000 esiin huolen siitä, kuinka kehittämiskorvausten kaltaisten maksujen oikeutus voi heikentyä, mikäli samoista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista peritään maanomistajalta maksu useampaan kertaan. Tilanne on ongelmallinen erityisesti silloin, kun esimerkiksi kehittämiskorvaus kohdennetaan kunnalliseen energiayhtiöön, joka

<sup>333</sup> Ks. Häkkänen 2016, s. 270–271. AKL mukaisia velvoitteita ovat mm. katualueet (AKL 84.2 §), yleiset alueet (AKL 83.1 §) sekä asemakaavoituksen kaavoituskulut (AKL 83.1 §).

<sup>334</sup> Ibid. Häkkänen mainitsee mm. koulut ja päiväkodit. Vrt. HE 167/2002 vp, s. 22–23, jossa nimenomaisesti mainitaan 91 c ja 91 d §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kohdalla esimerkiksi koulutonttien hankinnat.

<sup>335</sup> Ks. myös Häkkänen 2016, s. 271, jossa mainitaan, että kunta perustaa omat yhtiöt rakentamaan yhdyskuntatekniikkaa ja perii tontinomistajilta liittymä- ja ylläpitomaksuja. Jos maankäyttömaksujen tai kehittämiskorvausten tuotto ohjautuu kunnallisten yhtiöiden yleiseen rahoitukseen sen sijaan, että ne kohdennettaisiin kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin, voidaan pitää perustellusti huolestuttavana sitä, että maksujen käyttötarkoitus alkaa poiketa lainsäädännön mukaisesta kohdentamisesta.

<sup>336</sup> Muukkonen 2021, s. 10–11.

<sup>337</sup> AKL 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

puolestaan veloittaa liittymismaksun samalta maanomistajalta. Tällöin voitaisiin katsoa, että maanomistaja rahoittaa samat palvelut kahdesti. Tämä korostaa edelleen tarvetta selkeyttää maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten suhdetta muihin kunnallisiin maksuihin sekä veroihin.

Kiinteistöverotusta voidaan myös analysoida veron pääomittamisteorian kautta, jonka mukaan veron vaikutus heijastuu suoraan maa-alueen pääoma-arvoon. Teorian mukaan toistuva vuotuinen vero, kuten kiinteistövero, pienentää maaomaisuuden nykyarvoa määrällä, joka vastaa veron pääomitettua arvoa vallitsevalla korkotasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että markkinat hinnoittelevat tulevat verovelvoitteet osaksi maan hintaa: maa myydään alhaisemmalla hinnalla, jotta tuleva ostaja voisi hyvittää itselleen odotetut veromenot. Tässä näkökulmassa voidaan ajatella, että jos maanomistaja ei saa maasta muuta tuottoa kuin arvonnousua, jatkuva verorasitus syö pääoma-arvoa vähitellen. Mikäli kiinteistöveron kumulatiivinen vaikutus ylittää maan arvonnousun, maanomistaminen voi muodostua taloudellisesti kannattamattomaksi. Tällöin maan arvo voi teoriassa lähestyä nollaa, ellei maa tuota vuokratuloja tai sen arvo nouse riittävästi kattamaan verorasituksen. Näin ollen kiinteistöverotuksen vaikutus ei kohdistu pelkästään kassavirtaan, vaan se pääomitettuna vaikuttaa suoraan omaisuusarvoon.<sup>338</sup>

*De lege ferenda* olisi perusteltua säätää esimerkiksi kiinteistöveron määräaikaista alennusjaksosta, jonka aikana maankäyttömaksun tai kehittämiskorvauksen maksanut maanomistaja vapautuisi osittain tai kokonaan kiinteistöverovelvoitteesta maapohjan osalta. Lisäksi maankäyttösopimukseen olisi syytä sisällyttää erillinen selvitys maksujen käyttötarkoituksesta. Tämä lisäisi sopimusten läpinäkyvyyttä ja mahdollistaisi maanomistajalle keinon arvioida, kohdistuvatko maksut tosiasiallisesti niihin kustannuksiin, joita ne on tarkoitettu kattamaan.

Lisäksi voitaisiin harkita muun muassa maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten keskitettyä raportointivelvoitetta kunnille, jolloin maksujen kertymistä ja käyttöä voitaisiin seurata valtakunnallisesti. Maksujen enimmäismäärien tai raja-arvojen säätämistä suhteessa arvonnousuun ja todellisiin kustannuksiin, jotta vältetään tilanne, jossa kunnalle syntyisi perusteetonta ylijäämää yksittäisten maanomistajien kustannuksella.

---

<sup>338</sup> Ks. McCluskey – Franzsen 2016, s. 8–9. Jossa on käyty läpi kiinteistöveron pääomittamisteoriaa.

## 4.3 Maankäyttösopimukset ja valtiontuki

### 4.3.1 Valtiontuen sääntely

Valtiontuki sääntely ilmenee usein vero-oikeudellisessa kontekstissa<sup>339</sup>, sillä se liittyy vahvasti kansainväliseen verokilpailuun. Erilaiset julkisen sektorin yrityksille myöntämät taloudelliset edut voivat kuitenkin olla valtiontukisääntelyn vastaisia, eikä niiden luonne rajoitu yksinomaan verotuksellisiin toimenpiteisiin. Valtiontukisääntelyn keskeinen tarkoitus on asettaa rajoituksia sille, miten valtio sekä muut julkisen sektorin toimijat – kuten kunnat ja maakunnat – voivat kannustaa yritystoimintaa erilaisten tukimekanismien avulla<sup>340</sup>.

Sääntelystä käytetään myös nimitystä kielletty valtiontuki, koska se asettaa julkisen sektorin toimijoille negatiivisen velvoitteen pidättäytyä tiettyntyyppisten kannustimien myöntämisestä. Valtiontukisääntely asettaa täten myös tiettyjä rajoituksia kuntien käyttäessä maankäyttösopimuksia maapolitiikan toteuttamiseen.

Vaikka valtiontuki ei kuulu yksinomaan vero-oikeuden piiriin, tässä tutkielmassa pyritään kuitenkin nostamaan olennaisimmat seikat maankäyttösopimuksia koskevan arvioinnin yhteydessä. Valtiontuki voi vaikuttaa esimerkiksi maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten suuruuteen sekä mahdollisiin alennuksiin, minkä vuoksi sitä ei voida jättää täysin huomiotta maankäyttömaksujen tarkastelussa vero-oikeudellisesta näkökulmasta.

Valtiontuesta säännellään Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 107–109 artikloihin. Käytännössä artikla 107 sisältää valtiontuen rajoitukset ja 108 sekä 109 artiklat pitävät sisällään menettely säännökset. Tässä tutkielmassa tutkitaan vain valtiontukea suhteessa maankäyttösopimukseen, joten artikloja 108 ja 109 ei käydä läpi tämän tarkemmin. SEUT 107(1) artiklan mukaan:

Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 107(1) artiklaa määrittää valtiontuelle neljä edellytystä, joiden kaikkien on täyttyttävä:

---

<sup>339</sup> Ks. esim. Helminen 2025, kappale Valtiontukikielto ja Alkio – Hyvärinen 2016, s. 112–153.

<sup>340</sup> Alkio – Hyvärinen 2016, s. 17 ja ks. C-88/03, Portugal v. komissio, kohdat 55 ja 56.

1. kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide,
2. kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden kauppaan,
3. toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sen edunsaajalle, ja
4. toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.<sup>341</sup>

EU-tuomioistuin tulkitsee tukitoimien käsitettä varsin laajasti ja lisäksi todennut, ettei komissio voi antaa tukitoimesta yleistä sitovaa määritelmää<sup>342</sup>. Keskeistä on, että tukitoimenpiteellä parannetaan sen saajan asemaa esimerkiksi taloudellisesti tai kilpailullisesti<sup>343</sup>. Suomen kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy myös erityinen laki EU:n valtiontuensäännöksiä soveltamisesta laki eräiden valtion tukea koskevien EU-säännösten soveltamisesta (2001/300)<sup>344</sup>. Lisäksi myös kuntalaki (410/2015) asettaa kunnille velvollisuuksia toimia EU:n valtiontuensäännöksiä mukaisesti<sup>345</sup>.

#### 4.3.2 Valtiontuen edellytykset

Ensinnäkin tukitoimen kohteena pitää SEUT 107 artiklan mukaan olla ”yritys” tai ”tuotannonala”. Maankäyttösopimuksia ja maksuvelvoitteita tarkasteltaessa, tuotannonala ei saa konkreettista merkitystä. Yrityksen käsite on EUT:n oikeuskäytännössä tulkittu laajaksi. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yrityksellä tarkoitetaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta<sup>346</sup>. Yrityksen käsite pitää sisällään myös luonnollisen henkilön ja näiden yhteenliittymän<sup>347</sup>. Käytännössä yrityksen käsite pitää sisällään kaikki, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Kuitenkin oikeuskäytännössä on katsottu, ettei osakkeiden omistajaa, joka ei harjoita taloudellista toimintaa, voida katsoa yritykseksi<sup>348</sup>. Näyttäisi ilmeisesti siltä, että vero-oikeudellinen jako TVL ja EVL toiminnaksi voisi toimia myös tässä kohtaa, eli kaikki elinkeinotoimintaa harjoittavat katsotaan valtiosääntelyssä harjoittavan taloudellista toimintaa. Kuitenkin epäselväksi jää katsottaisiinko luonnollisen henkilön sopima

<sup>341</sup> C-855/19 P ja C-898/19 P Fiat, kohta 66 ja ks. Helminen 2025, kappale valtiontukikielto.

<sup>342</sup> Raitio – Miettinen 2021, s. 1 ja ks. C-110/03 Belgia v. komissio.

<sup>343</sup> Raitio 2013, s. 659–660 ja ks. C-126/01 Gemo, kohta 35.

<sup>344</sup> Alkio – Hyvärinen 2016, s. 43.

<sup>345</sup> Ks. kuntalaki luku 15.

<sup>346</sup> C-180/98 ja C-184/98 Pavlov, kohta 74.

<sup>347</sup> Ks. C-110/13 HaTeFo.

<sup>348</sup> C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze, kohdat 107–118 ja 125.

maankäyttösopimus ja tämän jälkeen useamman asemakaavoitetun tontin myyminen taloudelliseksi toiminnaksi. Suomen vero-oikeuden mukaan tätä ei katsota lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnaksi, mutta valtioneuvoston päätöksen piiriin kyseinen toiminta voisi kuitenkin tietyissä tapauksissa joutua<sup>349</sup>.

Valtion varoista luopuminen on ensimmäinen SEUT 107 artiklan soveltamisedellytyksistä. Artiklassa todetaan varojen voivan olla ”muodossa tai toisessa” eli käytännössä tuki voi olla suoraan valtion varoista, mutta vaikutus saattaa olla välillisempi<sup>350</sup>. Tuen käsitteeseen kuuluvat valtion suoraan myöntämät edut sekä valtion nimeämien tai perustamien julkisten ja yksityisten välillä myöntämät edut<sup>351</sup>. Valtion varoista luopuminen voi ilmetä myös palveluiden tuottamisena alennettuun hintaan, eli tilanteessa, jossa palvelu tuotetaan alle markkinahinnan. Riittävää on, että varat ovat kansallisten viranomaisten valvonnassa ja saatavilla.<sup>352</sup> Sellaiset toimet, joista ei aiheudu jäsenvaltion kuluja eivät kuulu SEUT 107(1) artiklan piiriin. Kyse ei ole myöskään valtioneuvoston, jos toimenpide perustuu EU-direktiiviin ja sen nojalla annettuun kansalliseen lainsäädäntöön<sup>353</sup>.

Tuen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tätä kutsutaan myös *kauppavaikutuskriteeriksi*<sup>354</sup>. Sanamuotoisesta tulkinnan mukaan 107(1) artikla ei koske jäsenvaltion sisäisesti vaikuttavia tukia. Arvio kauppavaikutuksesta tehdään nykyään melko ankarasti tuen saajan näkökulmasta, sillä komission tarvitsee ainoastaan osoittaa, että toimenpiteellä saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan – ei siis välttämättä todellista vaikutusta.<sup>355</sup> Suomalaisessa oikeuskäytännössä on myös katsottu, että kauppavaikutuskriteeri täyttyy maanluovutuksen tai kiinteistön sijoituksen yhteydessä<sup>356</sup>.

Valikoiva etu puolestaan tarkoittaa sitä, että kyseinen tuki ei ole kaikkien saatavilla. Esimerkiksi verotuki, joka koskee kaikkia yhtiöitä ei ole katsottava valtioneuvoston tukiksi<sup>357</sup>. Valikoivuus edellytys täyttyy, jos tuki suosii jotain tiettyä yritystä tai tuotannon alaa verrattuna muihin<sup>358</sup>. Valikoivuus kriteerillä on myös kaksi ulottuvuutta, aikaisemmin

<sup>349</sup> Ks. kappale 3.2.1.

<sup>350</sup> Ks. Alkio – Hyvärinen 2016, s. 57.

<sup>351</sup> Ibid. Ks. myös C-72/91, Sloman Neptun.

<sup>352</sup> Alkio – Hyvärinen 2016, s. 58.

<sup>353</sup> Ks. T-351/02 Deutsche Bahn, kohdat 102–103.

<sup>354</sup> Ks. Raitio 2013, s. 676.

<sup>355</sup> Raitio 2013, s. 676 ja ks. C-66/02 Italia v. komissio, kohdat 111–112.

<sup>356</sup> Miettinen – Häkkänen 2021, s. 36 ja ks. KHO 19.2.2018/708.

<sup>357</sup> Ks. esimerkiksi Verohallinto, koneiden ja laitteiden korotetut poistot verovuosina 2020–2025.

<sup>358</sup> Raitio 2013, s. 667–668 ja ks. C-409/00 Espanja v. komissio, kohta 47.

mainittu on niin sanottua aineellista valikoivuutta, mutta lisäksi on alueellinen valikoivuus. Alueellinen valikoivuus tarkoittaa sitä, että toimenpide hyödyttää vain tiettyä maantieteellistä aluetta. Tällainen toimi ei kuitenkaan ole valtiontukea, jos se täyttää tietyt EU-oikeudessa asetetut kriteerit – esimerkiksi paikallishallinnon riittävä toiminnallinen ja taloudellinen itsenäisyys keskushallinnosta.<sup>359</sup> Miettinen ja Häkkänen ovat katsoneet, että alueellisena viitekehyksenä toimisi todennäköisimmin yksittäisen kunnan järjestelmä<sup>360</sup>. Eli eri kuntien välisiä poikkeavuuksia esimerkiksi maankäyttömaksun hinnoittelun kohdalla ei tarkasteltaisi. Ainoastaan tietyn kunnan sisäisiä toimenpiteitä.

Viimeisenä SEUT 107(1) artiklan kriteereistä on tilanne, jossa tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Raitio toteaaakin, että on käytännössä vaikea kuvitella tukitoimea, joka suosii tiettyä yritystä tai toimialaa ilman, että se samalla vaikuttaisi kilpailuun sisämarkkinoilla<sup>361</sup>. Keskeisin kysymys näyttäisikin olevan, kuinka vähämerkityksiset tukitoimet voidaan katsoa valtiontueksi. Nykyään tätä arvioidaan De minimis -asetuksen (EY N:o 1998/2006. De minimis -asetuksen mukaan yhdelle yritykselle myönnettävä tuki on vähämerkityksinen, jos se ei ylitä 200 000 euron rajaa kolmen verovuoden aikana.<sup>362</sup> Lisäksi tukitoimen vaikutusta kilpailuolosuhteisiin arvioitaessa on otettava huomioon myös ryhmäpoikkeusasetus (EY) N:o 800/2008.<sup>363</sup>

#### 4.3.3 Maankäyttösopimukset, maksuvelvoitteet ja kielletty valtiontuki

Maankäyttösopimusten ja maksuvelvoitteiden suhdetta valtiontukisääntelyyn ovat tarkastelleet Miettinen ja Häkkänen ympäristöministeriön toteuttamassa julkaisussa<sup>364</sup>. Tutkielmassa nojaututaan valtiontukisääntelyn ja maankäyttösopimusten sekä maksuvelvoitteiden osalta suurimmaksi osin kyseiseen julkaisuun, mutta pyritään esittämään myös mahdollisesti kannanottoja esitetyistä tulkinnoista.

Maan arvonnousuun perustuvaa maksua on arvioitu EU-oikeuskäytännössä jo vuonna 2005<sup>365</sup>. Sääntelyn tuottama taloudellinen etu ei aina edellytä julkisten varojen käyttöä. Esimerkiksi kaavamuutos voi hyödyttää yritystä merkittävästi ilman, että kyse on valtion

<sup>359</sup> Ks. Alkio – Hyvärinen 2016, s. 72–75.

<sup>360</sup> Miettinen – Häkkänen 2021, s. 40. Ks. myös C-233/16 ANGED.

<sup>361</sup> Raitio 2013, s. 669. Ks. myös C-280/00, Altmark Trans, kohta 81.

<sup>362</sup> Raitio 2013, s. 673. Ks. myös De minimis -tuen osalta KHO 2021:96.

<sup>363</sup> Ks. tarkemmin Raitio 2013, s. 669–676.

<sup>364</sup> Miettinen – Häkkänen 2021.

<sup>365</sup> Ks. T-95/03 Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalaa de Estaciones de Servicio v. komissio.

varoista luopumisesta. Sen sijaan, jos kaavasta seuraavaa arvonnousua ei veroteta suunnitellusti, kyse voi olla valtiontuesta.<sup>366</sup> Se, että onko maksu veron luonteinen vai ei, ei ole keskeistä arvioitaessa valtiontukisääntelyn soveltamista<sup>367</sup>. Keskeistä on arvonnousu leikkurin kohdalla se, että luopuuko valtio järjestelyn seurauksena valtion varoina muuten tuloutettavista maksuista. Maan käyttötarkoituksen muutos ei ole itsessään valtiontukena arvioitavaa, jos muutoksen yhteydessä ei luovuta valtion varoista muodossa tai toisessa.<sup>368</sup> Miettisen ja Häkkäsen mukaan pelkkä kaavoitus tai siihen liittyvä arvonnousun leikkuri ei vielä aiheuta valtiontukiongelmia. Keskeistä on, onko maksujärjestelmä toteutettu tavalla, joka antaa jollekin yritykselle valikoivaa etua esimerkiksi poikkeuksellisen alhaisen maksun kautta<sup>369</sup>.

Maankäyttösopimukseen perustuvat maksut liittyvät usein suoraan kiinteistön arvonnousuun, kun taas kehittämiskorvausten taustalla ovat kunnalle aiheutuvat kustannukset<sup>370</sup>. AKL 91 b §:n 3 momentti mahdollistaa käytännössä rakennusoikeuden hyödyntämisen osana sopimusneuvotteluja. Useat kaupungit ovat alkaneet myöntää alennuksia maankäyttömaksuista tietyin perustein, kuten energiatehokkuuden tai täydennysrakentamisen edistämiseksi. Kunnalla ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta periä maksua, vaikka maanomistajalle syntyisi AKL:n perusteella suoritusvelvollisuus.<sup>371</sup>

Alennuksia myönnettäessä on tärkeää noudattaa yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatteita. Jos kunta poikkeaa omista laskentaperusteistaan ilman selkeää ja johdonmukaista perustetta, voi kyseessä olla valikoiva etu, joka täyttää valtiontuen tunnusmerkit.

Valtiontukiarvioinnissa keskeistä on, onko kunnalla läpinäkyvä maksujärjestelmä ja sovelletaanko sitä johdonmukaisesti. Jos järjestelmästä poiketaan tapauskohtaisesti ilman selkeitä perusteita, voi syntyä tuen valikoivuutta.

Tilanne, jossa kunta ottaa maankäyttömaksussa huomioon myös saatavan maa-alueen on kysymys myös alennuksesta<sup>372</sup>. Koska kunta saa maankäyttösopimuksessa saman maa-alueen riippumatta siitä, miten se arvostetaan maankäyttösopimuksessa, kunta luopuu kuitenkin

---

<sup>366</sup> Miettinen – Häkkänen 2021, s. 17 ja 25.

<sup>367</sup> Miettinen – Häkkänen 2021, s. 38.

<sup>368</sup> Ks. Miettinen – Häkkänen 2021, s. 56.

<sup>369</sup> Miettinen – Häkkänen 2021, s. 62.

<sup>370</sup> Ks. Häkkänen 2020, s. 31.

<sup>371</sup> Ks. Miettinen – Häkkänen 2021, s. 85–86.

<sup>372</sup> Ks. kappale 3.3.2.

verotuloista arvostaessaan saatavan maa-alueen maankäyttömaksun osaksi<sup>373</sup>. Kyseisessä tilanteessa keskeiseksi näyttäisi muodostuvan valikoivuus kriteeri. Käytännössä, jos kunta noudattaa samanlaista arvostamistapaa läpi kaikkien maankäyttösopimusten, mitä ilmeisimmin valtiontuki sääntely ei tule kyseeseen. Jos arvostamistavat eivät ole johdonmukaisia läpi kaikkien maankäyttösopimusten, tällöin on mahdollista, että kysymyksessä on valtiontuki.

Kehittämiskorvaus ei juuri poikkea maankäyttösopimuksen arvioinnista suhteessa valtiontukeen. Kehittämiskorvaus voidaan kuitenkin jättää määräämättä AKL 91 m §:n mukaisesti. Tällöin kehittämiskorvauksen perusteet ovat poistuneet, joten säännöksen nojalla ei voida katsoa muodostuvan valikoivaa etua. AKL 91 n §:n mukaan kehittämiskorvausta voidaan lykätä tai siitä voidaan vapauttaa. Miettisen ja Häkkäsen mukaan tällöin valtiontuki voi tulla kysymykseen tiettyjen olosuhteiden vallitessa. Jos kehittämiskorvausta lykätään tai annetaan vapautus harkinnanvaraisin perustein kysymykseen voi tulla valtiontuki. Kunta, jonka maksupolitiikka on johdonmukainen ja objektiivisiin perusteisiin nojaava, ei lähtökohtaisesti täytä valtiontuen edellytyksiä.<sup>374</sup>

Valtiontukisääntelyn soveltuminen maankäyttösopimukseen on harvinaista, mutta ei poissuljettua. Keskeisessä asemassa on se, että kunnat noudattavat johdonmukaista ja objektiivista käytäntöä maankäyttösopimusten tekemisessä ja kehittämiskorvausten määräämisessä. Valikoivuus muodostuu keskeisimmäksi arviointikriteeriksi: jos yksittäiselle toimijalle myönnetään poikkeuksellisia etuja ilman yleisesti sovellettavaa perustetta, valtiontukisäännökset voivat tulla sovellettaviksi myös alueidenkäyttölain 12 a luvun mukaisissa menettelyissä.

#### **4.4 Yhteenveto**

Luvussa 4 tarkasteltiin maankäyttömaksujen ja kehittämiskorvausten yhteyksiä varainsiirtoverotukseen, kiinteistöverotukseen sekä valtiontukisääntelyyn. Vaikka verolajien tekninen soveltamiskehys on itsessään olemassa, kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvät erityispiirteet synnyttävät käytännön tilanteita, joissa järjestelmän periaatteellinen johdonmukaisuus kyseenalaistuu.

---

<sup>373</sup> Ks. esimerkki 4 ja vrt. esimerkki 3.

<sup>374</sup> Miettinen – Häkkänen 2020, s. 91.

Varainsiirtoverotuksessa erityinen tulkintakysymys liittyy tilanteisiin, joissa maankäyttösopimus on tehty ja maa-alue luovutetaan kolmannelle. Maankäyttösopimus on yleensä ehdollinen kaavoituksen toteutumiseksi. Tässä syntyy jännite: voidaanko sopimuksen ehtojen – kuten tulevien maksujen – katsoa vaikuttavan varainsiirtoveron perusteeseen verotuksessa, vaikka kaava ei ole vielä lainvoimainen. Käytännössä näyttäisi siltä, että solmittu maankäyttösopimus – vaikkakin ehdollinen – luetaan varainsiirtoveron perusteeseen, jos ostaja ottaa ehdollisen velan eli maankäyttömaksun vastattavakseen.

Kiinteistöverotuksessa puolestaan voidaan tunnistaa tietynlainen kaksinkertainen arvonnousun leikkaus: ensin kunnalle suoritetaan maankäyttömaksu, joka voi kohdistua suoraan kaavoituksen mahdollistamaan arvonnousuun, ja tämän jälkeen kiinteistöveron määräytymisperusteeksi tulee kaavan tuottama korotettu arvo. Näin verovelvollinen voi joutua maksamaan kahdesti samoista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Tämä ei ole seurausta sääntelyn virheestä, vaan järjestelmän rakenteesta, jossa eri verolajit toimivat rinnakkain ilman yhteensovitettua arvostuspohjaa. Ongelma voisi olla myös ratkaistavissa kunnan varojen käytön läpinäkyvyydellä.

Luvun lopuksi käsiteltiin valtiontukikysymystä, joka voi nousta esiin tilanteissa, joissa kunta sopii maankäyttömaksuista tai kehittämiskorvauksista tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Jos maksujen määräytymisperuste poikkeaa normaalista ja hyödyttää tiettyä toimijaa ilman yleistä perustetta, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa järjestely täyttää EU-oikeuden valtiontuen tunnusmerkit. Kunnat voivat kuitenkin tehokkaasti ehkäistä tämän riskin noudattamalla yhdenmukaista ja läpinäkyvää maksupolitiikkaa, jossa periaatteet ovat sovellettavissa kaikkiin vastaaviin tilanteisiin.

Yhteenvedon luvusta voidaan todeta, että varainsiirtoveron, kiinteistöveron ja valtiontuen sääntely eivät muodosta sisällöllisesti ristiriitaista kokonaisuutta, mutta niiden yhteys maankäyttöjärjestelmään tuottaa käytännössä tilanteita, joissa verorasitus voi näyttäytyä vaikeasti ennakoitavana. Näin ollen verotukselliset vaikutukset eivät aina heijasta kaavoituksen ja sopimusohjauksen taloudellista kokonaisuutta tasapainoisesti.

## 5 Johtopäätökset

Tutkielmassa on tarkasteltu maankäyttösopimukseen ja kehittämiskorvauksiin perustuvien maksujen oikeudellista luonnetta ennen kaikkea tuloverotuksen näkökulmasta, mutta myös muiden verolajien sekä valtioneuvoston päätösten kannalta. Maksujen vaikutus verotukseen ei ole yksiselitteinen, vaan muodostuu monikerroksisesta ja tilannesidonnaisesta arvioinnista, jossa maksujen toteutustavalla ja verovelvollisen asemalla on keskeinen merkitys.

Tuloverotuksessa ratkaisevaa on, millä tavoin maankäyttömaksu tai kehittämiskorvaus kohdistuu verovelvollisen varallisuuteen tai liiketoimiin. Mikäli maksu suoritetaan rahana, se on useimmiten vähennyskelpoinen meno tai hankintameno lisättävä erä, muttei kuitenkaan realisoitu veronalaisena tulona. Kiinteistön luovutuksena suoritettu maksu puolestaan kuuluu luovutusvoittoverotuksen piiriin, jolloin verotettavan tulon määrä määräytyy luovutushinnan ja hankintamenon erotuksesta. Erityisen merkityksellinen tämä on elinkeinotoimintaa harjoittaville osakeyhtiöille, joiden verotuksessa maankäyttömaksu voi vaikuttaa suoraan tulokseen ilman tuloverolain mahdollistamia huojennuksia. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa verotaakka muodostuu huomattavaksi, kun maankäyttömaksu ja myyntivoittoverotus realisoituvat samanaikaisesti.

Tutkielmassa on osoitettu, että hankintamenon kasvu voi koskea myös maa-alueita, joka luovutetaan kunnalle maankäyttömaksuna. Näin ollen maankäyttömaksun kohdistuminen maa-alueeseen vaikuttaa luovutusvoittoverotuksen lopputulokseen mahdollisesti jo luovutettaessa maa-alueita kunnalle. Verokohtelu vaihtelee myös sen mukaan, onko kyse luonnollisesta henkilöstä vai yhteisöstä, jolloin tulolähdejako ja verosäännösten soveltaminen poikkeavat toisistaan. Haastavimpia ovat ne tapaukset, joissa maksut toteutetaan työsuorituksina – tällöin joudutaan mahdollisesti arvioimaan myös hankintalain ja arvonlisäverotuksen soveltuvuutta. Työsuorituksen osalta arvonlisäverotuksen soveltuvuus jättää tilaa jatkotutkimukselle.

Muiden verolajien osalta erityistä huomiota kiinnittyy varainsiirto- ja kiinteistöverotukseen. Varainsiirtoverotuksessa olennaista on, onko kehittämiskorvauksesta tai maankäyttömaksusta tehty sitova päätös ennen omistusoikeuden siirtymistä. Kiinteistöverotuksen näkökulmasta maankäyttösopimukseen perustuvat investoinnit tai kaavamuutoksen aiheuttama maapohjan arvonnousu voivat kasvattaa kiinteistön verotusarvoa. Tutkielmassa onkin nostettu esiin tarve

arvioida kunnallisten maksujen ja verojen yhteisvaikutusta tilanteissa, joissa maanomistajalle kohdistuu useita maksurasituksia samanaikaisesti.

Valtiontukisääntely näyttäytyy tutkielman valossa vähemmän keskeisenä, mutta ei merkityksettömänä. Vaikka valtiontuen soveltuminen maankäyttösopimuksiin on käytännössä harvinaista, se ei ole suljettu pois. Erityisesti tilanteissa, joissa kunta poikkeaa omasta maksukäytännöstään yksittäistapauksessa – esimerkiksi myöntämällä alennuksen ilman selkeää viitekehystä – syntyy valikoivuuden arviointitarve. Toisaalta tilanne, jossa kunta hinnoittelee maankäyttömaksuna saatavan maa-alueen arvonnousun osaksi maankäyttömaksua on mahdollista, että liikutaan valtiontuen sääntelyn piiriin. Mikäli kunnan maksupolitiikka ei ole läpinäkyvä ja yhdenmukainen, yksittäinen etu voi täyttää valtiontuen tunnusmerkit. Johdonmukainen ja objektiivinen maksupolitiikka on siten kunnalle keskeinen väline valtiontukiriskien hallinnassa.

Lainsäädäntötasolla voitaisiin arvioida, onko perusteltua säilyttää nykyinen epäselvä rajanveto maksun ja veron välillä. Oikeuskäytännössä maankäyttömaksuja ja kehittämiskorvauksia ei ole pidetty veroluonteisina, mutta oikeuskirjallisuudessa asiasta on käyty laajaa keskustelua. Viimeisimmän kiinteistöverouudistuksen yhteydessä olisi ollut luontevaa selkeyttää maksujen ja verojen välistä suhdetta, mutta lainsäätäjän painopiste kohdistui veropohjan laajentamiseen ilman, että maankäyttömaksuja käsiteltiin lainkaan. *De lege ferenda* voitaisiin harkita esimerkiksi määräaikaista kiinteistöveron huojennusta maanomistajille, jotka ovat suorittaneet merkittäviä maankäyttömaksuja, sekä valtakunnallisen seuranta- ja raportointijärjestelmän luomista maksukäytännön yhdenmukaistamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

*Tutkimuskysymykseen*, eli siihen, miten alueidenkäyttölain mukaiset maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset vaikuttavat maanomistajan verotukseen ja miten niitä tulisi oikeudellisesti arvioida eri verolajien näkökulmasta, voidaan nyt vastata seuraavasti:

Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset eivät ole suoraan veroluonteisia, mutta niillä voi olla huomattavia veroseuraamuksia riippuen siitä, missä muodossa ne suoritetaan ja millä perusteilla. Maksuveloitteet lisätään verotuksessa sekä luonnollisen henkilön että elinkeinotoimintaa harjoittavan verovelvollisen kohdalla omaisuuden hankintameno. Käytännössä ne otetaan huomioon verotuksessa vasta omaisuuden myöhemmän luovutuksen yhteydessä.

Maksujen vaikutus varainsiirtoverotuksessa määräytyy sen mukaan, onko niillä sopimuksellinen kytkentä kiinteistön omistajanvaihdokseen ja voidaanko ne katsoa osaksi luovutushintaa. Kiinteistöverotuksessa kaavamutokset voivat vaikuttaa verotusarvoihin siten, että verovelvollinen joutuu käytännössä osallistumaan samoihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin useammin kuin kerran. Valtiontukisääntely on mahdollinen tilanteissa, joissa kunnallinen maksukäytäntö poikkeaa johdonmukaisuudesta tavalla, joka voi tuottaa valikoivaa etua.

Voidaan todeta, että maankäytösopimukseen ja kehittämiskorvauksiin liittyvä verokohtelu edellyttää tarkkaa tapauskohtaista analyysia. Veroseuraamukset vaihtelevat paitsi maksun muodosta ja osapuolten asemasta, myös kunnan soveltamista käytännöistä. Selkeä ja yhtenäinen sääntely sekä kunnallisten toimijoiden johdonmukainen toimintatapa ovat keskeisiä oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.