

Hallituksen esitys eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 29/2026 vp)

Esityksen keskeisenä tavoitteena on hyödyntää YK:n merioikeusyleissopimuksen sallimissa rajoissa Suomelle kuuluva verotusoikeus Suomen talousvyöhykkeellä kiinteistö- ja tuloverotuksen osalta. Kiinteistöverolaissa säädettäisiin, että kiinteistövero olisi suoritettava valtiolle ja kunnalle talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista. Talousvyöhykkeen kiinteistöverosta valtion jako-osuus olisi 80 prosenttia ja kuntien jako-osuus 20 prosenttia. Kuntien jako-osuus jaettaisiin niille rannikkokunnille, jotka ovat lähellä Suomen talousvyöhykkeellä olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa. Ahvenanmaan kunnat jäisivät sääntelyn ulkopuolelle.

Tässä lausunnossani arvioin esitystä Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n mukaan maakunta käsittää sille tämän lain tullessa voimaan kuuluvan alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan liittyvät tähän alueeseen. Jos valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajenevat aluevesirajan ulkopuolelle, maakunnankin toimivaltaa voidaan laajentaa niin kuin valtakunnan ja maakunnan kesken sovitaan.

Suomen talousvyöhyke ei näin ollen kuulu maakunnan alueeseen. Itsehallintolakia säädettäessä todettiin kuitenkin hallituksen esityksessä (HE 73/1990, s. 37):

”Tulevaa kehitystä silmällä pitäen on katsottu aiheelliseksi ottaa itsehallintolaissa huomioon myös tilanteet, joissa valtakunnan alueherrsus joissakin kohdin mahdollisesti ulotetaan aluevesirajan ulkopuolelle. Tämä koskee lähinnä tilanteita, joissa taloudellista vyöhykettä tietyssä suhteessa laajennetaan. Kysymys voi olla esimerkiksi oikeudesta mannerjalustaan tai kalastusvyöhykkeestä.

Sellaisessa tilanteessa lienee useimmiten samanaikaisesti kysymys jonkin muotoisesta kansainvälisestä järjestelystä, jolla on myös vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Alueherruuden laajentamisella voi olla merkitystä maakunnalle erityisesti, jos se koskee asiaryhmiä, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltapiiriin tai liittyvät sellaisiin aloihin. Kun tulevia tilanteita on vaikea ennakoida ja säännellä tyhjentyvästi itsehallintolaissa, lähdetään ehdotuksessa siitä, että sellaiset tilanteet on säänneltävä erikseen

valtakunnan ja maakunnan kesken tehtävin sopimuksin. Ehdotukseen sisältyy tästä nimenomainen säännös (2 § 2 mom.).”

Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 61) mukaan 2 §:n 2 momentin mukainen säännös velvoittaa valtakunnan ja maakunnan viranomaiset neuvottelemaan sellaisen kansainvälisen sopimuksen maakuntaa koskevista vaikutuksista.

Itsehallintolaissa tarkoitettua sopimusta maakunnan toimivallasta Suomen talousvyöhykkeellä ei ole saatu aikaan. Sen vuoksi valtakunnalla on vallitsevan oikeustilan mukaan yksinomainen lainsäädäntövalta talousvyöhykkeellä.

Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövallan jakautuminen valtakunnan ja maakunnan välillä on alueellinen ja poissulkeva. Näin ollen maakunnalla ei ole minkäänlaista lainsäädäntö- eikä muutakaan toimivaltaa talousvyöhykkeellä.

Lähtökohta käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, jonka mukaan ainoastaan valtakunnalla on verotustoimivalta talousvyöhykkeellä, on näin ollen oikeudellisesti oikea eikä ole tältä kannalta ongelmallinen säätämisyjärjestyksen osalta.

Suhteessa Ahvenanmaan itsehallintoon esitys paljastaa kuitenkin ongelmia, joita ei ole riittävästi selostettu hallituksen esityksessä:

1. Perusasetelmaa, eli itsehallinnon määrittämisvalta talousvyöhykkeellä, ei ole ratkaistu itsehallintolain tarkoittamassa mielessä. Ahvenanmaan puuttuva lainsäädäntövalta talousvyöhykkeellä ja valtakunnan puuttuva lainsäädäntövalta Ahvenanmaan (vesi)alueella saattaa johtaa tilanteisiin, joissa kenelläkään ei ole mahdollisuuksia säätää Ahvenanmaalle aiheutuvista vaikutuksista. Esityksessä olisi pitänyt selostaa miten vastaavanlaisten itsehallintoalueiden asema on järjestetty esimerkiksi Färsaarten ja Grönlannin osalta.
2. Esityksessä (s. 6) todetaan, että merioikeusyleissopimuksesta johtuu myös rajoituksia rantavaltioiden oikeuksien ja lainkäyttövallan käyttämiselle, sillä harjoittaessaan talousvyöhykkeellä merioikeusyleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan ja täyttäessään sen mukaisia velvollisuuksiaan rantavaltion tulee ottaa asianmukaisesti huomioon muiden valtioiden oikeudet ja velvollisuudet ja toimia sopusoinnussa merioikeusyleissopimuksen määräysten kanssa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole selostettu miten itsehallintoalueen oikeuksia ja velvollisuuksia voitaisiin ottaa huomioon.

3. Ehdotetun sääntelyn mukainen kuntien veronsaaja-asemaa perustellaan sillä, että Suomen talousvyöhykkeelle suunnitelluilla mittavilla merituulivoimahankkeilla voi olla sellaisia rannikkoalueelle ulottuvia vaikutuksia, jotka voivat aiheuttaa alueellista haittaa erilaisille merellisille toiminnoille, ympäristölle ja luonnolle. --- Tähän nähden voidaan esityksen mukaan pitää perusteltua, että kunnille annettaisiin jako-osuus Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista suoritettavasta kiinteistöverosta. Ahvenanmaan kunnille tällaista osuutta ei kuitenkaan annettaisi. Esityksessä ei ole arvioitu, miten Suomen talousvyöhykkeellä mahdollisesti rakennettava tuulivoima vaikuttaisi Ahvenanmaan aluevesillä suunniteltuihin tuulivoimahankkeisiin.
4. Hallituksen esityksen mukaan suunniteltu kiinteistövero olisi itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukainen kunnalle tuleva vero, joka näin ollen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotettu vero näyttää kuitenkin luonteeltaan olevan valtiollinen vero, josta tietty jako-osuus tuloutetaan kunnalle. Lainsäädäntövallan jako tältä osin ei näytä olevan selkeä eikä vastaavaa järjestelyä tietääkseni ole aikaisemmin arvioitu itsehallintolain kannalta.
5. Esityksessä (s. 34) todetaan muun muassa, että valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta vaikuttaisi itsehallintolain 46 §:n nojalla maakunnalle suoritettavaan tasoitusmäärään. Esityksestä voi saada vaikutelman, että tasoitusmäärän katsotaan korvaavan mannermaan rannikkokunnille maksettavan jako-osuuden. Näin ei kuitenkaan voi olla, eikä maakunnan hallitukselle synny velvollisuutta maksaa korvauksia asianomaisille Ahvenanmaan kunnille. Verolainsäädännön muutosten mahdollinen vaikutus tasoitusmäärän suuruuteen on erillinen prosessi, josta ei päätetä yksittäisten verolakien muuttamisen yhteydessä.

Edellä 1–5 kohdassa mainitut näkökohdat ovat keskeisiä itsehallintolain kannalta ja vaatisivat ratkaisua. Niitä ei kuitenkaan voida ratkaista nyt kyseessä olevan ehdotetun verolainsäädännön yhteydessä. Suurin puute on, että Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaa ei ole itsehallintolain tarkoittamassa mielessä ulotettu Suomen talousvyöhykkeelle. Tämän seurauksena ei ole mahdollista kehittää toimivaa lainsäädäntöä, joka ottaisi huomioon sekä valtakunnan että maakunnan etuja ja velvollisuuksia. Toimet talousvyöhykkeellä saattavat vaikuttaa Ahvenanmaan alueeseen ja sen kuntiin, mutta maakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa talousvyöhykkeellä eikä valtakunnalla ole lainsäädäntövaltaa maakunnan (vesi)alueella.

Yhteenvetona totean, että ehdotetut verolakien muutokset eivät sinänsä ole ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn maakunnan ja valtakunnan välisen lainsäädäntövallan jakautumisen kanssa. Ehdotetut lait kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eivätkä näin ollen ole ongelmallisia säätämisyhteistyksen kannalta.

Ehdotettu verolainsäädäntö paljastaa kuitenkin ongelmia itsehallintolain ja myös kuntien aseman kannalta. Ne johtuvat siitä, että Ahvenanmaan toimivallasta Suomen talousvyöhykkeellä ei ole sovittu eikä säädetty itsehallintolain säätämisen yhteydessä tarkoitetulla tavalla.