



12.5.2026

OKV/1192/22/2026

OKV/1192/22/2026-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö ja kutsu kuulemiseen 13.5.2026

Asia:

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

Aluksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi. Asia on eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana Ahvenanmaan maakuntaa koskevien näkökohtien vuoksi.

Valtiovarainministeriö ei ole pyytänyt esitysluonnoksesta lausuntoani sen valmisteluvaiheessa, enkä ole antanut siitä lausuntoa myöskään omasta aloitteestani. Eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on tarkastettu oikeuskanslerinvirastossa osana valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteon ennakollista laillisuusvalvontaa. Tuossa yhteydessä olen arvioinut, että esitys täyttää ne vaatimukset, joita eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen tulee valtioneuvostossa siitä päätettäessä täyttää.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kiinteistöverolakia, verontilityslakia, varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia ja tuloverolakia.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Esityksen tavoitteena on hyödyntää YK:n merioikeusyleissopimuksen sallimissa rajoissa Suomelle kuuluva verotusoikeus Suomen talousvyöhykkeellä kiinteistö- ja tuloverotuksen osalta. Tavoitteena on varmistaa, että Suomen talousvyöhykkeellä olevat rakennukset ja rakennelmat sekä siellä harjoitettu toiminta ovat kiinteistö- ja tuloverolainsäädännön alaisia. Tavoitteena on myös saattaa merituulivoimaloiden kiinteistöverotus yhdenmukaisemmaksi maatuulivoimaloiden kanssa keventämällä merituulivoiman kiinteistöverotusta.

Kiinteistöverolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että kiinteistövero olisi suoritettava valtiolle ja kunnalle Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista siltä osin kuin ne arvostetaan kiinteistöverotuksessa rakennuksina tai rakennelmina. Voimalaitokseen kuuluvista rakennuksista ja rakennelmista suoritettaisiin kiinteistövero painotetun keskimääräisen voimalaitosprosentin mukaan sekä muista rakennuksista ja rakennelmista painotetun keskimääräisen rakennusten yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan.

Verontilityslaissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta on 80 prosenttia ja kuntien jako-osuus 20 prosenttia. Kuntien jako-osuus ehdotetaan jaettavaksi niille rannikkokunnille, jotka ovat lähellä Suomen talousvyöhykkeellä olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa taikka jossa voimalaitoksen liittymispiste kantaverkkoon sijaitsee. Kuntakohtaiset jako-osuudet määräytyisivät pääsääntöisesti jako-osuuteen oikeutettujen kuntien asukasmäärien suhteessa. Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat eivät olisi veronsaajia.

Valtiovarainministeriön lisäselvitys perustuslakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön on antanut perustuslakivaliokunnan pyynnöstä lisäselvityksen. Ministeriön mukaan Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveron veronsaajina voi olla valtakunnassa sijaitsevia kuntia. Ahvenanmaan maakunnan kunnilta puuttuva veronsaaja-asema ei johdu hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista, vaan voimassa olevasta lainsäädännöstä. Tämä perustuu valtakunnan lainsäädäntövallan ulottuvuuteen Ahvenanmaan itsehallintolaissa (jäljempänä itsehallintolaki) sekä valtakunnalle kuuluviin vallankäyttöoikeuksiin Suomen talousvyöhykkeellä, josta säädetään laissa Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004).

Valtakunnalla ei ole lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaan maakunnan kunnille tulevien verojen osalta. Tältä osin lainsäädäntövalta kuuluu itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalle.

Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 17 §:ssä säädetään talousvyöhykkeelle rakennettuihin tekosaariin, laitteisiin ja muihin rakennelmiin sovellettavasta Suomen laista. Säännöksen mukaan Suomen lakia sovelletaan samalla tavoin kuin jos rakennelma sijaitisi

sellaisella lähinnä olevalla Suomen alueella, joka ei kuulu Ahvenanmaan alueeseen. Kiinteistöverotuksen osalta säännös käytännössä osoittaa kiinteistöverolain sovellettavaksi laiksi.

Itsehallintolain 2 §:n 2 momentissa tunnistetaan mahdollisuus, että jos valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajenevat aluevesirajan ulkopuolelle, maakunnankin toimivaltaa voidaan laajentaa niin kuin valtakunnan ja maakunnan kesken sovitaan. Valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajentuivat Suomen talousvyöhykkeelle Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain säätämisen myötä. Tässä yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan ei tehty muutoksia. Nyt käsillä olevassa esityksessä ei laajenneta valtakunnan vallankäyttöoikeuksia Suomen talousvyöhykkeellä, vaan käytetään valtakunnalle ennestään kuuluvia vallankäyttöoikeuksia.

Arviointia

Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on Suomen perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki on käytännössä rinnastettu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (PeVL 26/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan käsitellä vain sellaiset lakiehdotukset, jotka ovat sopusoinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (PeVL 26/2017 vp). Arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös se, että maakuntalakien lainsäädäntövalvonnasta ym. on säännöksiä Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään kysymystä talousvyöhykkeestä Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta (s. 8–9). Itsehallintolain (1144/1991) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvat aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät maakunnalle kuuluvaan alueeseen. Maakunnan alueeseen ei kuulu merialueita Suomen talousvyöhykkeellä, eikä maakunnan toimivaltaa myöskään ole itsehallintolain voimaantulon jälkeen laajennettu Suomen

talousvyöhykkeelle. Lisäksi hallituksen esityksessä tehdään selkoa kiinteistöverotuksesta Ahvenanmaan maakunnassa (s. 14) sekä esityksen vaikutuksista Ahvenanmaan ja sen kuntien asemaan (s. 34–35).

Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa.

Itsehallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 73/1990 vp, s. 80) mukaan koko verolainsäädäntö, lukuun ottamatta kunnallisverotusta ja maakunnan oikeutta säätää elinkeino- ja huviveroista sekä ylimääräisestä tuloverosta, on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Tämä itsehallintolain 27 §:n 36 kohta kattaa välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot.

Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdassa säädetyllä tavalla kiinteistöverosta säätäminen Suomen talousvyöhykkeellä kuuluu valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Näin ollen nyt säädettäväksi esitettävien lakien osalta ollaan valtakunnan lainsäädäntökompetenssin alalla. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla puolestaan on lainsäädäntövalta kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa. Kiinteistöverotus Ahvenanmaan kunnissa kuuluu siten maakunnan lainsäädäntövallan piiriin hallituksen esityksessä todetulla tavalla. Tästä seuraa, että kuntien jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta ehdotetaan esityksessä jaettavaksi valtakunnan alueella sijaitseville rannikkokunnille, jotka sijaitsevat lähellä talousvyöhykkeellä olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa taikka jossa voimalaitoksen liittymispiste kantaverkkoon sijaitsee, eivätkä Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat olisi veronsaajia.

Arvioitaessa kokonaisuutta Ahvenanmaan maakunnan kuntien kannalta on lisäksi otettava huomioon seuraava. Maakunnan itsehallintoa suunniteltaessa maakunnan talouden rahoittamisen osalta päädyttiin aikoinaan ratkaisuun, jossa järjestelmän taloudelliset takeet löydettiin tietynlaiseen verontasaukseen perustuvasta valtionapujärjestelmästä, mitä myöhemmissä itsehallintolaeissa kehiteltiin pidemmälle järjestelmäksi, jonka puitteissa valtio itsehallintokulujen peittämiseksi palauttaa maakunnalle siellä kantamiaan veroja (ks. Klithe, Paul Johan: Ålandsdelegationen och dess verksamhet med en exkurs över landskapet Ålands statsrättsliga ställning – Defensor Legis 1938, s. 160-178, ja Antero Jyränki: Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000).

Maakunnan taloutta koskevat säännökset sisältyvät itsehallintolain 7 lukuun, jossa säädetään muun muassa Ahvenanmaan maakunnalle maksettavasta tasoituksesta. Luvun 45 §:n mukaan

Ahvenanmaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista 46 §:n mukainen määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (*tasotusmäärä*) sekä määrä, joka perustuu 49 §:ssä säädettyyn verotasoitukseen. Itsehallintolain 46 §:ssä säädetään tasotusmäärä laskemisessa huomioon otettavista valtion tilinpäätöksen mukaisista kyseisen vuoden tuloista, muista tasotusmäärän laskennassa huomioon otettavista seikoista sekä tasotuksen toimittamisesta. Itsehallintolain 49 §:ssä säädetään puolestaan Ahvenanmaan maakunnalle vuosittain valtion varoista palautettavan verotasoituksen rahamääristä. Itsehallintolain 7 luvussa säädetään myös tasotusperusteen muuttamista koskevasta menettelystä.

Hallituksen esityksen mukaan valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta vaikuttaisi itsehallintolain 46 §:n nojalla valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavaan tasotusmäärään. Valtion tilinpäätökseen sisällytettävät kiinteistöverotuotot olisivat itsehallintolain 46 §:n nojalla tasotuspohjassa huomioon otettavia valtion tilinpäätöksen tuloja, minkä vuoksi Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverotuotot lisäisivät Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavaa tasotusmäärää tasotusperustetta vastaavan suhdeluvun mukaisella määrällä sitä mukaa kuin valtiolle kertyy kiinteistöverotuottoja. Tasotuspohjassa huomioitaisiin valtion koko osuus kiinteistöverosta riippumatta siitä, sijaitsevatko merituulivoimalaitokset Ahvenanmaan maakunnan lähetyvillä. Tasotusmäärä kasvaisi siten jokaisesta Suomen talousvyöhykkeelle rakennetun merituulivoimalan perusteella. Kiinteistöveron vähennyskelpoisuus tuloverotuksessa voi hallituksen esityksen mukaan vaikuttaa itsehallintolain 49 §:n mukaisessa verotasoituksessa. Lisäksi arvostamislakiin ehdotettu merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvon alentaminen koskisi maakunnan kiinteistöverolain 2 a §:n nojalla myös Ahvenanmaalle kuuluvien aluevesien merituulivoimaloita, jollei maakunta säädä maakunnan kiinteistöverolakiin valtakunnan lainsäädännöstä poikkeavia arvostamissäännöksiä.

Ottaen huomioon itsehallintolaissa omaksutun ratkaisun Ahvenanmaan maakunnan talouden rahoittamiseksi sekä lainsäädäntövallan jakautumisesta valtakunnan ja maakunnan välillä kiinteistöverojen alalla edellä todetun arvioin, että nyt eduskunnan käsiteltävinä olevat lakiehdotukset ovat sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.