

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta,
PeV@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö
Lakimies Anna M. Holmström

Asia

Maakunnan hallituksen lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen sisältö

Hallituksen esityksellä merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 29/2026 vp, jäljempänä *esitys*) säädetään lailla kiinteistö- ja tuloverotusoikeudesta Suomen talousvyöhykkeellä (jäljempänä *talousvyöhyke*) YK:n merioikeusyleissopimuksen (jäljempänä *merioikeusyleissopimus*) sallimissa rajoissa. Tavoitteena on varmistaa, että Suomen talousvyöhykkeellä olevat rakennukset ja rakennelmat sekä siellä harjoitettava toiminta kuuluvat kiinteistö- ja tuloverotuksen piiriin, ja lisäksi yhtenäistää merituulivoimaloiden ja maatuulivoimaloiden verotusta.

Kiinteistöverolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että kiinteistövero olisi suoritettava valtiolle ja kunnille 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. 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.

Suomen talousvyöhykkeellä olevaa rakennusta tai rakennelmaa lähinnä olevan kunnan aluetta määritettäessä kuntarajojen katsottaisiin jatkuvan Suomen aluevesien ulkorajalta suuntaansa muuttamatta Suomen talousvyöhykkeen ulkorajaan saakka. Poikkeuksena tästä olisi Ahvenanmaan maakunnan alueen vastainen raja, mikä käytännössä tarkoittaa Paraisten ja Kustavin Ahvenanmaan maakunnan vastaista kuntarajaa. Ehdotettu kiinteistö-

ja tuloverolainsäädäntö koskee Suomen talousvyöhykkeellä tapahtuvaa toimintaa, ja säännökset on laadittu siten, että niiden lähtökohtana on valtion yksinoikeus tällaisen toiminnan harjoittamiseen talousvyöhykkeellä.

Lisäksi arvostamislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvona pidettäisiin 35 prosenttia rakennuskustannuksista, kun maatuulivoimaloilla vastaava osuus rakennuskustannuksista olisi nykyistä vastaavasti 75 prosenttia. Ehdotusta perustellaan sillä, että merituulivoimalan elinkaaren aikaiseen sähköntuotantoon suhteutettu kiinteistöverokustannus verrattuna maatuulivoimaan on merkittävästi korkeampi.

Maakunnan hallituksen lausunto

Lainsäädäntövalta

Ahvenanmaan maakunnan alue käsittää itsehallintolain 2 §:n 1 momentin mukaisesti sille itsehallintolain tullessa voimaan kuuluneen alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen. Kyseisen pykälän 2 momentin yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että jos valtakunnan toimivaltaa laajennetaan ilman, että aluevesiä laajennetaan, säännös velvoittaa valtakunnan ja maakunnan viranomaisia neuvottelemaan keskenään tämän vaikutuksista maakuntaan.¹ Maakunnan toimivallan laajentaminen on arvioitava kussakin esille tulevassa tilanteessa erikseen ja järjestettävä valtakunnan ja maakunnan välisin sopimuksin.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä maakunnalle maksettavia elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa.

Laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) tuli voimaan 1.2.2005. Talousvyöhykkeen perustamistarvetta selvittänyt työryhmä julkisti mietintönsä toisen osan 30.9.1998. Maakuntahallitus ehdotti ryhmässä, että maakunnan lainsäädäntöä sovellettaisiin talousvyöhykkeen Ahvenanmaan alueeseen rajautuvilla alueilla Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi maakuntahallitus olisi ehdotuksen mukaan ollut lupa- ja valvontaviranomainen näissä asioissa. Asiassa ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen, ja maakuntahallituksen edustaja jätti mietintöön eriävän mielipiteensä. Koska työryhmä ei tehnyt mitään menettelyä koskevaa ehdotusta toimivallan osalta, valtakunnan ja maakunnan viranomaiset neuvottelivat asiasta erikseen pääministerin johdolla. Neuvottelut päättyivät, kun pääministeri ilmoitti kirjeitse 18.1.2001 Ahvenanmaan edustajille, että talousvyöhykkeen valmistelu jatkuu enemmistön kannan

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi, HE 73/1990 vp, s. 61

mukaisesti työryhmän mietinnön pohjalta. Kirjeessä todettiin kuitenkin, että hallitus on valmis palaamaan asiaan, jos talousvyöhykkeestä saatavat kokemukset antavat siihen aihetta.² Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan, että "[t]alousvyöhykelain alkuperäistä ratkaisua, jossa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa ei ole ulotettu talousvyöhykkeelle, ei ole muutettu talousvyöhykelain voimassa ollessa".³ Suomen talousvyöhykkeen perustamisen yhteydessä ei kuitenkaan ehdotettu minkäänlaista lainsäädäntövallan jakoa valtakunnan ja maakunnan välillä talousvyöhykkeen osalta.⁴

Sittemmin tilanne on muuttunut merituulivoimasta talousvyöhykkeellä annetun lain (937/2024) myötä, ja koska mittava merituulivoimatuotanto herättää paljon kiinnostusta. Valtakunnan viranomaiset tietänevät, että maakunta suunnittelee merituulivoimatuotannon käynnistämistä Ahvenanmaan pohjoispuolella. Jos valtio käynnistää merituulivoimatuotannon Ahvenanmaan pohjoispuolella olevalla merialueella, vaarana on, että sillä on suora vaikutus Ahvenanmaan merituulivoimaa koskeviin suunnitelmiin, esimerkiksi siten, että se vaikuttaisi tuulivirtauksiin ja mahdollisuuksiin liittää hankkeita sähköverkkoon tuotetun energian vientiä varten. Tällä olisi kielteinen vaikutus Ahvenanmaan edellytyksiin kilpailla markkinaosuuksista oikeudenmukaisesti. Lisäksi sillä olisi vaikutusta Ahvenanmaan aluevesiin ja itsehallinnon toimivaltaan kuuluviin ympäristönsuojeluun ja kulttuuriympäristöön suojeluun. Ehdotettu merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskeva lainsäädäntö perustuu esityksen mukaan Suomelle merioikeusyleissopimuksen mukaisesti talousvyöhykkeen perustamisen johdosta kuuluviin täysivaltaisiin oikeuksiin. Siksi maakunnan hallitus pitää tarpeellisena muistuttaa Ahvenanmaan vaatimuksista koskien toimivaltaa talousvyöhykkeellä.

Ahvenanmaan vaatimukset koskien toimivaltaa talousvyöhykkeellä

Suomen talousvyöhyke on perustettu YK:n merioikeusyleissopimuksen säännösten mukaisesti. Merioikeusyleissopimuksen 55 artiklan mukaan talousvyöhyke on aluemeren edustalla sijaitseva alue, johon sovelletaan tämän osan mukaista oikeudellista erityisjärjestelyä, jonka mukaan rantavaltion oikeuksia ja lainkäyttövaltaa sekä muiden valtioiden oikeuksia ja vapauksia sääntelevät tämän yleissopimuksen asianomaiset määräykset.

Talousvyöhykkeen perustaminen ei ole aluevaatimus, vaan vaatimus, joka koskee tiettyjä merioikeusyleissopimuksen 56–68 artiklassa lueteltuja täysivaltaisia oikeuksia. Näitä ovat muun muassa oikeus merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja

² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen talousvyöhykkeestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 53/2004 vp), s. 10–11

³ Hallituksen esitys eduskunnalle merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi HE 29/2026 vp, s. 8 (jäljempänä *esitys*)

⁴ HE 53/2004 vp s. 10–11

hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen, kuten vedestä, merivirroista ja tuulista saatavan energian tuottaminen. Rantavaltiota on talousvyöhykkeellä lainkäyttövalta tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamisen ja käytön osalta, meritieteellisen tutkimuksen osalta, meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta, sekä muut merioikeusyleissopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Rantavaltiota on tällaisiin tekosaariin, laitteisiin ja rakennelmiin nähden yksinomainen lainkäyttövalta, joka käsittää muun muassa tulli-, vero-, terveydenhoito-, turvallisuus- ja maahanmuuttolakeja ja -määräyksiä koskevan lainkäyttövallan.

Ensisijaisesti maakunnan hallitus katsoo, että Ahvenanmaan asema on rinnastettava siihen asemaan, joka rannikkovaltioilla on merioikeusyleissopimuksen mukaan, koska Ahvenanmaan maakunnalla on omia aluevesiä ja omaa lainsäädäntövaltaa. Koska talousvyöhykettä koskeva toimivalta merioikeusyleissopimuksen mukaan kuuluu sille valtiolle, jonka aluevedet rajautuvat talousvyöhykkeeseen, ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusperiaatteet huomioon ottaen, maakunnalle tulee myöntää lainsäädäntövalta talousvyöhykkeen niissä osissa, jotka rajautuvat Ahvenanmaan aluevesiin.

Toissijaisesti maakunnan hallitus katsoo, että Ahvenanmaalle tulee siirtää toiminnallisen hallintovallan käyttämistä koskevaa lainkäyttövaltaa Suomen talousvyöhykkeen Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvissa osissa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Tällä tavoin vastaavanlaisia kysymyksiä on ratkaistu muilla itsehallintoalueilla. Merioikeusyleissopimuksen määräykset eivät estä sopimusten tekemistä talousvyöhykkeeseen liittyvän toimivallan siirtämisestä. Siten Suomen talousvyöhyke säilyisi muodollisesti Suomella, mutta Ahvenanmaan itsehallintoalue saisi asianmukaisen oikeuden osallistua Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvia merialueita koskevaan päätöksentekoon.

Näin on toimittu esimerkiksi Färsaarilla.⁵ Färsaarilla on laaja-alainen lainkäyttövalta sen aluevesiin rajutuvalle talousvyöhykkeellä. Tähän lainkäyttövalttaan kuuluu muun muassa täysi valta kalastukseen ja kalastuspolitiikkaan liittyen, mukaan lukien kantojen sääntely, valvonta ja hoito sekä toimivalta neuvotella omia kauppasopimuksia muun Euroopan kanssa talousvyöhykkeen resursseihin liittyen. Färsaarilla on oikeus hallita ja käyttää myös muita merialueen luonnonvaroja, ja se vastaa merialueiden ekosysteemien suojelusta, kestävydestä ja ympäristöoikeudellisesta sääntelystä. Koska luonnonvarat muodostavat merkittävän osan saarivaltion taloudesta, Färsaaret kontrolloivat myös niihin liittyvää kaupankäyntiä ja talouspolitiikkaa sekä niihin liittyviä tulleja. Muodollisesti talousvyöhyke kuuluu Tanskan valtiolle, mutta toiminnallisesti Färsaarilla on laajat toimivaltuudet.

⁵ Myös Ahvenanmaan itsehallintolain laatimisen yhteydessä Färsaaria ja Grönlantia pidettiin mallina muille pohjoismaisille itsehallintoyhdyskunnille, ks. HE 73/1990 vp, s. 30–35.

Myös Grönlannilla on tämän tapainen pitkälle menevä itsehallinto sen rannikon edustalla olevalla talousvyöhykkeellä, ja sillä on toimivalta talousvyöhykkeen luonnonvaroja, kalastusta ja lupa-asioita koskien. Muodollisesti talousvyöhyke kuuluu Tanskalle, mutta Grönlannin saatua lisää lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa Tanskan kanssa tekemillään sopimuksilla Grönlantiin rajautuvaa talousvyöhykettä on alettu kutsua "Grönlannin talousvyöhykkeeksi" esimerkiksi Euroopan unionin kanssa solmituissa kumppanuussopimuksissa.⁶

Jo ennen Uuden-Kaledonian itsehallintoon viime vuosina tehtyjä laajennuksia alueella oli paljon siirrettyä säädösvaltaa siihen rajautuvalla talousvyöhykkeellä, joka muodollisesti kuului Ranskalle. Myös Ranskan Polynesian rajautuva talousvyöhyke kuuluu merioikeusyleissopimuksen mukaan Ranskalle, mutta käytännössä Ranskan Polynesialle on siirretty säädösvaltaa esimerkiksi kalastus- ja ympäristöasioissa.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvassa talousvyöhykkeen osassa harjoitettavalla merellä tapahtuvalla toiminnalla olisi hyvin todennäköisesti suoria vaikutuksia maakunnan aluevesiin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Ahvenanmaan lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta, kalastusta, kalastusalusten rekisteröintiä ja kalastuselinkeinon ohjaamista sekä kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitämistä koskevissa asioissa on kodifioitu itsehallintolain 18 §:n 10, 16 ja 18 kohdissa. Näistä toimivaltuuksista koituu Ahvenanmaalle myös merkittäviä velvoitteita. Merioikeusyleissopimuksen mukaan rantavaltioilla on laajat valtuudet talousvyöhykkeellään estää sekä merenpohjassa tapahtuvasta toiminnasta johtuvaa pilaantumista että jätteiden mereen laskemista. Meriyleissopimuksen 210 artiklan mukaan rantavaltiolta vaaditaan aina lupa jätteen mereen laskemiseen talousvyöhykkeellä. Kyetäkseen täyttämään velvoitteensa, kuten estämään maakunnan aluevesien pilaantumista, maakunta tarvitsee myös talousvyöhykkeen Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvien osien pilaantumisen sääntelyä koskevaa toimivaltaa, koska niiden pilaantuminen voi levitä maakunnan alueelle tai vaikuttaa siihen muilla tavoin. Nämä kysymykset tulevat ajankohtaisiksi erityisesti suunniteltujen merituulipuistojen yhteydessä.

Valtion merituulivoimahankkeiden alueellisia vaikutuksia koskevassa esityksen arviossa todetaan, että hankkeista voi olla haittaa erilaisille merellisille toiminnoille, ympäristölle ja luonnolle, merenkululle, kalastolle, kalastukselle ja kalastusalueille, ja ne voivat moninaisten, pitkien ja epävarmojen vaikutusketjujen kautta aiheuttaa alueellisia vaikutuksia. Esityksen mukaan vaikutusten tarkkaa laajuutta ja tyyppiä ei tiedetä, koska

⁶ Euroopan unionin sekä Grönlannin hallituksen ja Tanskan hallituksen välinen kestävä kalastusta koskeva kumppanuussopimus, EUVL L 175, 18.5.2021, s. 3–40

tutkimustietoa ja käytännön kokemuksia ei ole tarpeeksi. Merenkulun osalta odotettavissa on kuitenkin lisää häiriöitä, onnettomuuksia, alusvahinkoja ja ympäristövahinkoja talvimerenkulkuun liittyen. Lisäksi esityksessä kerrotaan, että luontoon, kalastoon ja kalastukseen kohdistuvat vaikutukset ovat merkittävimpiä hankkeiden rakentamisvaiheessa, joskin suurten merituulivoimapuistojen kohdalla vaikutukset voivat kestää useita vuosia. Esityksen mukaan kalastuksen toimintaedellytysten heikkeneminen ja elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksien tai kannattavuuden kaventuminen voivat olla merituulivoimahankkeiden välillinen vaikutus.⁷ Esityksen vaikutusarviossa ei käsitellä sen vaikutuksia Ahvenanmaan aluevesiin ja ahvenanmaalaiseen yhteiskuntaan, joka historiallisesti ja taloudellisesti elää symbioottisessa suhteessa sitä ympäröivän meren kanssa, ja johon siis tämän kaltaisilla hankkeilla on suoranaista vaikutusta.

Uuden Ahvenanmaan itsehallintolain valmistelun yhteydessä maakunnan hallitus on ehdottanut talousvyöhykkeen käyttöä koskevaa siirtymäsäännöstä, joka tarkoittaisi sitä, että siihen saakka kunnes Ahvenanmaa ja valtakunta sopivat sellaisesta alueesta Suomen talousvyöhykkeellä, joka ulottuu 12 meripeninkulmaa Ahvenanmaan alueelta ja on rajattu suoralinjaisesti jatkuen Ahvenanmaan ja valtakunnan aluevesien väliseltä rajalta talousvyöhykkeen ulkorajaan saakka suuntaa muuttamatta, jonka mukaisesti: 1) valtakunta ei saa sallia talousvyöhykkeen käyttämistä energiantuotantoon, kaapelien ja putkien vetämistä koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta, ilman Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumusta, ja 2) muita kuin energiantuotantoa koskevien hankkeiden osalta tulee noudattaa vastaavia velvoitteita suhteessa Ahvenanmaahan kuin rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnissa. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on turvata Ahvenanmaan edut sellaisella Suomen talousvyöhykkeeseen kuuluvalla alueella, jonne Ahvenanmaan toimivalta periaatteessa voitaisiin jatkossa ulottaa. Tämän alueen hyödyntämistä ei siis tule kehittää tavalla, joka olisi poissuljettua, jos Ahvenanmaalla olisi omaa toimivaltaa alueella.

Esityksessä kuitenkin lähdetään siitä, että valtio voi Suomen talousvyöhykkeellä, Ahvenanmaan pohjois- ja eteläpuolella, omavaltaisesti käynnistää tuulivoimahankkeita, joiden vaikutuksia ympäristöön ja luontoon, merenkulkuun, meren lajistoon, kalastukseen ja kalastusalueisiin ei tiedetä, mutta jotka saattavat olla laajakantoisia, samalla kun Ahvenanmaalle ei anneta muodollista toimivaltaa talousvyöhykkeen osalta valvoa asioita, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan. Ahvenanmaan kunnat eivät myöskään saisi lainkaan kiinteistöverotuottoja. Siten Ahvenanmaa ja Ahvenanmaan kunnat asetettaisiin Manner-Suomen kuntia heikompaan asemaan, vaikka Ahvenanmaalla on itsehallintonsa puitteissa erityinen vastuu esimerkiksi ympäristönsuojelusta. Maakunnan hallitus ei voi kannattaa ehdotusta.

⁷ Esityksen sivut 18–19

Ahvenanmaan suhde mereen on moniulotteinen ja meren läheisyys ja merenkulun ja kalastuselinkeinon merkitys on kaikkina aikoina muokannut Ahvenanmaan väestön elämäntapaa. Meri on ollut sekä toimeentulon lähde että kulttuuri-identiteetin taustatekijä, ja oikeus osallistua merialueen luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen ja kestäväan käyttöön liittyy erottamattomasti itsehallinnon alkuperäisiin tarkoituksiin, eli sen takaamiseen, että Ahvenanmaalla on edellytykset kulttuuriperintönsä, kielensä, itsemääräämisoikeutensa ja taloudellisen autonomiansa säilyttämiseen. Tätä taustaa vasten ja yllä mainittujen kansainvälisten esikuvien mukaisesti Ahvenanmaa vaatii lainkäyttövallan siirtämistä Suomen talousvyöhykkeen Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvalla alueella, mikä ei olisi ristiriidassa merioikeusyleissopimuksen kanssa.

Maakunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon puitteissa ei ole mahdollista antaa yksityiskohtaista selvitystä Ahvenanmaan toimivaltaa talousalueella koskevan kansainvälisoikeudellisen kysymyksen perusteluista tai ehdottaa Ahvenanmaan omaa tai sille siirrettyä lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä koskevien periaatteiden täsmällistä muotoilua. Tällainen kysymys, jolla voi olla hyvin kauaskantoisia seurauksia Ahvenanmaalle, ansaitsee sen merkitystä vastaavan foorumin. Siksi maakunnan hallitus pyytää vielä mahdollisuutta keskustella valtakunnan edustajien kanssa, jotta neuvotteluja voitaisiin käydä riittävässä laajuudessa ja erillään vero-oikeudellisista kysymyksistä.

Kiinteistöverolainsäädännön muuttamista koskevat ehdotukset

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä maakunnalle maksettavia elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Lainsäädäntövalta on pois sulkeva, mikä tarkoittaa sitä, että vain Ahvenanmaan maakuntapäivät voi säätää Ahvenanmaan kuntia tai maakuntaa koskevaa verolainsäädäntöä. Kiinteistövero Ahvenanmaan kunnissa kuuluu siten maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Ahvenanmaan kiinteistövero perustuu Ahvenanmaan kiinteistöverolain säännöksiin (fastighetsskattelag för landskapet Åland, ÅFS 15/1993). Maakunnan kiinteistöverolaki on blankettilaki, jolla viitataan valtakunnan kiinteistöverolakiin. Blankettilain mukaan kiinteistöveroa maksetaan tietyin poikkeuksin valtakunnan kiinteistöverolain mukaisesti. Kiinteistöverolain (654/1992) 1 §:n 2 momentin mukaan kiinteistövero menee kiinteistön sijaintikunnalle.

Kiinteistöverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kiinteistöveroa olisi suoritettava valtiolle ja tietyille kunnille Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista. Tätä poikkeusta vakiintuneeseen jaotteluun, jonka mukaisesti kiinteistövero on kunnallinen vero, perustellaan sillä, että Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveropohja ei kuulu minkään kunnan alueeseen eikä kunnilla ei ole mitään tehtäviä Suomen talousvyöhykkeellä, esimerkiksi alueidenkäyttöön, yhdyskuntarakentamiseen tai julkisiin infrastruktuuri-investointeihin liittyen, joilla kiinteistöveron kaltaista paikallisveroa on yleisellä tasolla voitu perustella. Mahdollisten haittavaikutusten kompensoimiseksi

ehdotetaan kuitenkin, että valtakunnan kunnat saisivat tietyn jako-osuuden valtiolle menevästä kiinteistöverosta, jota maksetaan talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista. Ehdotuksen mukaan valtion osuus tästä verosta olisi 80 prosenttia ja kuntien jako-osuus 20 prosenttia. Kuntien jako-osuus ehdotetaan jaettavaksi niille rannikkokunnille, jotka ovat lähellä talousvyöhykkeellä olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa taikka jossa voimalaitoksen liittymispiste kantaverkkoon sijaitsee (*jako-osuuteen oikeutetut kunnat*). Jako-osuus ehdotetaan jaettavaksi 39:lle Manner-Suomen kunnalle, jotka rajautuvat Suomen talousvyöhykkeeseen.⁸ Ahvenanmaan osalta esityksessä todetaan, että valtion kiinteistöverotuotot sisältyvät valtion tilinpäätökseen ja ovat itsehallintolain 46 §:n nojalla tasoituspohjassa huomioon otettavia valtion tilinpäätöksen tuloja. Tasoituspohja on perusteena tasoitusmäärälle, jota maksetaan Ahvenanmaalle tietyn suhdeluvun mukaisesti.

Maakunnan aluetta koskevaan itsehallintolain 2 §:n 1 momenttiin viitaten esityksessä todetaan, että itsehallintolain maantieteellinen soveltamisala kattaa maakunnan ja sen aluevedet. Lisäksi esityksessä todetaan, että mitkään Suomen talousvyöhykkeen merialueista eivät kuulu maakunnan alueeseen eikä maakunnan toimivaltaa ole itsehallintolain voimaantumisen jälkeen laajennettu Suomen talousvyöhykkeelle. Näin ollen esityksessä päädytään siihen, että Suomen talousvyöhykkeen kiinteistövero koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Jos Ahvenanmaalle ei anneta lainkaan lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä, talousvyöhyke jää nykyisin itsehallintolain maantieteellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Kunnallishallinnon ja kuntien verotusoikeuden valtiosääntöoikeudellinen perusta on perustuslain 121 §. Kunnat hoitavat useita niiden toimivaltaan lain nojalla kuuluvia tehtäviä, joiden toimeenpano rahoitetaan erityisesti verotuloilla, kiinteistövero mukaan lukien. Kun kunnille määrätään tehtäviä, niiden on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä määritellyn rahoitusperiaatteen mukaisesti saatava rahoitusta niiden toteuttamiseen.⁹ Euroopan tasolla kunnallinen itsehallinto on turvattu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjalla, jonka Suomi ratifioi vuonna 1991. Peruskirja edellyttää, että kunnille annettavien toimivaltuuksien tulee olla täydellisiä ja rajoittamattomia eikä niitä saa heikentää tai rajoittaa, ellei laissa toisin säädetä (4 artiklan 4 kohta), kunnat ovat oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa (9 artiklan 1 kohta), ja että niiden rahoitusjärjestelmien, joihin kuntien voimavarat perustuvat, tulee voida seurata kuntien hallintotehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä (9 artiklan 4 kohta). Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntien verotusoikeuden on

⁸ Esityksen sivut 20–24 ja 31–32

⁹ Esim. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, ja PeVL 12/2011 vp, s. 2

katsottu olevan yksi kunnallisen itsehallinnon tärkeimmistä tekijöistä¹⁰ ja että verotusoikeudella pitäisi olla tosiasiallista vaikutusta kuntien mahdollisuuksiin päättää itsenäisesti omasta taloudestaan.¹¹

Maakunnan hallitus vastustaa kehitystä, jossa uusia valtiollisia veroja luodaan siten, että Ahvenanmaan mahdollisuudet lainsäädäntövaltansa puitteissa säätää verotuksesta tiettyä tuottoa, tuloa, varallisuutta tai muuta verokertymää koskien käytännössä heikennetään. Tämä voi tapahtua siten, että itsehallinnon säännösten mukaan Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvia veroja, mukaan lukien kunnille tulevat verot, siirretään valtakunnan lainsäädännöllä kokonaan tai osittain valtiolle tuleviksi veroiksi, kuten esityksen mukaan tapahtuisi kiinteistöveron osalta. Epäselvyyden välttämiseksi toimivallan rajaukset on syytä pitää mahdollisimman selkeinä. Kiinteistöverotus ja kuntien tuloverotus ovat tärkeitä tulonlähteitä kunnille, ja vaarana on, että ehdotettu valtion kiinteistövero rapauttaa entisestään niitä periaatteita, joiden perusteella verokertymä on jaettu. Tämän oikeuden rajoittamista joko lainsäädännöllä tai käytännössä ei myöskään voi kompensoida tasoitusmäärän mahdollisella lisäyksellä. Verotusoikeus, joka Ahvenanmaalla on itsehallintolain nojalla, on tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon Ahvenanmaan taloudellinen ja hallinnollinen itsehallinto, ja se on linjassa itsehallinnon periaatteiden kanssa. Lisäksi itsehallintolain 7 luvun rahoitusjärjestelmä koskee vain itsehallinnon rahoittamista.

Kuten yllä on esitetty, maakunnan hallituksen kanta on se, että Ahvenanmaalla on oikeus saada verotuloja sekä merituulivoimasta että muista tulevista talousvyöhykkeellä toteutettavista hankkeista, ensisijaisesti Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvaa Ahvenanmaan talousvyöhykettä koskevien vaatimusten perusteella, ja toissijaisesti toiminnallista toimivaltaa koskevien vaatimusten perusteella, eli Suomen talousvyöhykkeen Ahvenanmaan aluevesiin rajautuvaa osaa koskevaa lainkäyttövaltaa siirtämällä. Esityksen perustelu sille, että valtio perii kiinteistöveroa talousvyöhykkeeltä, on se, että valtiolla on velvollisuuksia ja tehtäviä Suomen talousvyöhykkeellä, kuten viranomaistehtäviä, jotka liittyvät merituulivoimaa koskevaan hyödyntämiseen, kilpailutukseen, lupamenettelyihin ja valvontaan Suomen talousvyöhykkeellä, sekä muilla hallinnonaloilla esimerkiksi Suomen talousvyöhykkeen suunnitteluun, käyttöön, valvontaan ja suojeluun liittyen. Maakunnan hallitus muistuttaa, että Ahvenanmaa laatii parhaillaan omia merituulivoimaa koskevia suunnitelmiaan, joten maakunnalla olisi vastaavia velvollisuuksia ja tehtäviä talousvyöhykettä koskien oman lainsäädäntövaltansa puitteissa, ja se olisi siis tällaisen ajattelun perusteella oikeutettu kantamaan veroja. Jos Ahvenanmaalle ei anneta lainkaan lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä, talousvyöhyke jää nykyisin itsehallintolain maantieteellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

¹⁰ PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 41/2002 vp, s. 2

¹¹ PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 11/2011 vp, s. 2, PeVL 29/2009 vp, s. 2

Maakunnan hallituksen mukaan kolmas vaihtoehto on sellainen, että Ahvenanmaan kunnille annettaisiin oikeus jako-osuuteen, ainakin samassa suhteessa kuin mitä Manner-Suomen kunnat esityksen mukaan olisivat oikeutettuja saamaan niistä verotuloista, joita valtio perisi talousvyöhykkeeltä. Esityksestä ilmenevät perusteet jako-osuuden saamiselle sulkevat ahvenanmaalaiset kunnat niiden ulkopuolelle, mikä on omituista, koska Ahvenanmaa sijaitsee kahden Suomen talousvyöhykkeeseen kuuluvan osan välissä.¹² Ahvenanmaan asukkaita ja kuntia ei tule asettaa sellaisia Manner-Suomen kuntia heikompaan asemaan, joihin oletettavasti kohdistuu kielteisiä vaikutuksia ja haittoja talousvyöhykkeellä toteutettavien hankkeiden takia.

Esityksessä ei ole selvitetty ehdotetun verolainsäädännön suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon ja Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa verotuksen alalla koskevaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaan. Lainkohdan sanamuodon mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta muun muassa kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa. Ahvenanmaan kunnat perivät kiinteistöveroa niiden alueilla sijaitsevista rakennuksista ja rakennelmista. Kunnalliseen toimivaltaan perustuvien verojen osalta Ahvenanmaan lainsäädäntövalta on siis pois sulkeva. Kuntien oikeus jako-osuuksiin talousvyöhykkeeltä perittävistä verotuloista ei kuitenkaan varsinaisesti ole kunnalle tulevaa veroa, vaan hyvityksenä maksettavaa jako-osuutta, eikä sitä makseta myöskään kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Ehdotetulla lainsäädännöllä heikennetään vakiintunutta tapaa, jonka mukaan kunnat päättävät kiinteistöveroista ja ne maksetaan kunnille. Lisäksi ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään verottamaan sellaisella vyöhykkeellä olevia rakennuksia ja rakennelmia, jotka eivät kuulu minkään kunnan alueelle, ja jonne myöskään Ahvenanmaan lainkäyttövalta ei tällä hetkellä ulotu. Yllä oleva huomioon ottaen ehdotetun lainsäädännön suhdetta Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan tarkastellaan sellaisten oikeudellisten kehityskulkujen valossa, joita ei ole voitu ottaa huomioon voimassa olevaa itsehallintolakia laadittaessa.

Kunnille ehdotettavat jako-osuudet Suomen talousvyöhykkeeltä perittävistä verotuloista eivät kuitenkaan ole kunnalle tulevaa veroa sen tavanomaisessa merkityksessä. Kiinteistöverolakiin lisättäväksi ehdotettavien tekstien sanamuodon mukaan talousvyöhykkeeltä perittävät verotulot menisivät valtiolle ja kunnille. Esityksen perustelujen mukaan ne ovat kuitenkin sellaisia verotuloja, joiden veronsaajiksi kunnat eivät ole perusteltuja, eikä kunnilla myöskään ole minkäänlaista itsehallintoa talousvyöhykkeeltä perittävän kiinteistöveron suhteen. Esitys perustuu näkemykseen, jonka mukaan valtion lainkäyttövalta talousvyöhykkeellä on pois sulkevaa, talousvyöhyke ei kuulu minkään kunnan alueeseen tai toimivaltaan, ja että niin talousvyöhykkeen merialueiden hyödyntämiseen liittyvät tehtävät ja vastuualueet kuin kustannuksetkin,

¹² Esityksen sivut 22–23

esimerkiksi merituulivoiman yhteydessä, kuuluisivat valtiolle. Esityksen mukaan kiinteistöverolain 1 §:n 1 momenttia muutettaisiin myös siten, että siitä poistettaisiin maininta kunnasta. Ehdotetun 14 a §:n mukaan kunnat eivät itse päättäisi Suomen talousvyöhykkeellä sovellettavia veroprosentteja, vaikka kuntien veroprosentit huomioidaankin arvioinnissa.

Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan säännöstä, jonka mukaan kunnalle tulevat verot kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, on tulkittava sen mukaan, mikä lainsäätäjän tarkoitus oli lakia laadittaessa. Tämä tarkoitus löytyy lain esitöistä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että vuonna 2004 säädettyä talousvyöhykelakia ei vielä ollut olemassa itsehallintolain antopäivänä vuonna 1991 eikä tuolloin myöskään kyetty ennakoimaan eikä huomioimaan mahdollista talousvyöhykkeellä olevista rakennelmista saatavien verotulojen jakoa tulevaisuudessa. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan selvennettiin, että lailla ei muutettaisi verotusoikeutta millään tavoin verrattuna tuolloin voimassa olleeseen vuodelta 1951 peräisin olevaan itsehallintolakiin, ja maakuntapäivillä olisi ehdotuksen mukaan oikeus säätää maakunnan kunnallisverotuksesta siten kuin aiemminkin.¹³

Vuoden 1951 itsehallintolaissa Ahvenanmaan toimivallasta verotuksen alalla säädettiin kahdessa säännöksessä. Maakunnan verotusoikeudesta säädettiin kyseisen lain 5 luvussa, joka koski maakunnan taloutta. Lain 23 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla oli oikeus käyttää omiin tarpeisiinsa elinkeino- ja huviveroista sekä tulosta perittävästä lisäverosta ja tilapäisestä ylimääräisestä tuloverosta saamiaan tuloja. Ahvenanmaan kunnallisverotusta koskevasta lainsäädäntövallasta taas säädettiin lain 2 luvussa, joka koski lainsäädäntöä. Lain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan maakuntapäivillä oli oikeus käyttää lainsäädäntövaltaa maakunnassa kunnallishallintoa, kunnallista verotusta ja kuntalakia sekä taajamia koskeissa asioissa, kuitenkin 11 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisin rajoituksin. Lainsäädäntövallan jakoa ei muutettu kunnallisverotuksen osalta vuoden 1991 itsehallintolain säätämisen yhteydessä. Itsehallintolain säännösten lähtökohtana on se, että kunnallinen verotusoikeus liittyy kuntien alueellaan harjoittamaan kunnalliseen itsehallintoon, ja että verotusoikeus on kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeistä. Ahvenanmaan kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntövalta siis perustuu kunnallista toimivaltaa koskevaan systematiikkaan, jonka mukaan kunnilla on toimivalta periä omiin tarpeisiinsa veroja omilla alueillaan (tai vakituksilta asukkailtaan tuloveron osalta) ja päättää näiden verojen tasosta.

Esityksessä ehdotettu kiinteistöverolainsäädäntö poikkeaa kaikilta osin tästä systematiikasta. Kiinteistövero, jota olisi tarkoitus periä talousvyöhykkeeltä ei esityksen mukaan liity mitenkään kuntien toimivaltaan, koska vain valtiolla on lainkäyttövalta

¹³ HE 73/1990 vp s. 67

talousvyöhykkeellä. Veroa ei peritä kuntien alueilla tai niiden asukkailta, eivätkä kunnat päättä sen tasosta. Rakennuksista ja rakennelmista perittävä kiinteistövero olisi valtiollinen vero, josta maksettaisiin tietty jako-osuus tietyille kunnille hyvityksenä todennäköisistä kielteisistä alueellisista vaikutuksista ja haitoista, joita valtiollisista merituulivoimahankkeista kunnille voi koitua. Nämä haitat voivat muodostua yhtä suuriksi tai suuremmiksikin Ahvenanmaan osalta ottaen huomioon, että Ahvenanmaalla on erityinen vastuu muun muassa ympäristönsuojelusta ja luonnonsuojelusta itsehallintolain maantieteellisellä soveltamisalueella. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa ei säädetä sellaisista kunnille tulevista jako-osuuksista tai tulonsiirroista, jotka eivät ole kunnallisen verotusoikeuden perusteella perittäviä kunnallisia veroja. Kyseinen säännös ei myöskään estä jako-osuuksien maksamista myös Ahvenanmaan kunnille.

Ahvenanmaan maakunta ei pystyisi lainsäädäntövaltansa puitteissa pätevällä tavalla säättämään vastaavasta oikeudesta talousvyöhykkeeltä perittävien verotulojen jako-osuuteen, joten tässä ei voi olla kyse sellaisesta lainsäädännön alasta, jolla Ahvenanmaan lainkäyttövalta estäisi Ahvenanmaan kuntia saamasta jako-osuutta. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä siten, että lainkäyttövalta on pois sulkeva siinä mainituilla lainsäädännön aloilla. Jos Ahvenanmaalla olisi omaa lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeen jossain osassa ja siten omaa verotusoikeutta sen osalta, se ei voisi saada sellaista jako-osuutta, joka on peräisin muista talousvyöhykkeen osista perityistä veroista. Ahvenanmaan lainsäädännössä ei ole talousvyöhykettä koskevaa lakia eikä nykyisessä itsehallintolaissa ole talousvyöhykettä koskevia säännöksiä. Ahvenanmaan lainsäädäntövalta ei voi olla esteenä sellaisen oikeuden nauttimiselle tai etuisuuden saamiselle, jota ei voisi olla mahdollista saada Ahvenanmaan lainsäädännön nojalla, ja joka esityksen perustelujen mukaan liittyy sellaiseen alueeseen, eli talousvyöhykkeeseen, jolla vain valtiolla on lainkäyttövaltaa. Esityksessä ehdotetussa talousvyöhykettä koskevassa kiinteistöverotuksessa ei miltään osin ole kyse nykyisen itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisesta kunnallisverotuksesta, ei sen osalta, missä sitä peritään eikä sen osalta, kenellä on oikeus päättää siitä. Siinä ei ole kyse sellaisesta verosta, johon Ahvenanmaan kunnat voisivat vaikuttaa, vaan tietystä, valtion päättämästä kompensatorisesta jako-osuudesta. Maakunnan hallituksen mielestä itsehallintolain 18 §:n 5 kohta ei ole juridinen este kyseisen jako-osuuden maksamiselle Ahvenanmaalle.

Kaikissa tapauksissa Ahvenanmaan osalta täyttyvät kaikki ne materiaaliset syyt, joiden on esityksessä katsottu oikeuttavan Manner-Suomen rannikkokunnat saamaan taloudellista hyvitystä talousvyöhykkeeltä saatavista verotuloista maksettavan jako-osuuden muodossa, eli tällä hetkellä tuntemattomat, mutta potentiaalisesti kauaskantoiset alueille koituvat haitat. Esityksen mukaan Manner-Suomen kunnat olisivat oikeutettuja jako-osuuden saamiseen erilaisten edellytysten perusteella, jotka on jaoteltu eri ryhmiin. Ahvenanmaa ei ole vain rannikkokunta, vaan kahden Suomen talousvyöhykkeen osan välissä sijaitseva saarivaltakunta. Sen, että ahvenanmaalaiset kunnat ovat oikeutettuja

jako-osuuteen, pitäisi olla vähintään yhtä ilmeistä kuin Manner-Suomen rannikkokuntien osalta, mutta pitkän aikavälin taloudelliset ja ympäristöön liittyvät seuraukset voivat vaikuttaa Ahvenanmaahan erityisin tavoin. Koska ne materiaaliset edellytykset, joiden perusteella joidenkin Manner-Suomen kuntien on katsottu olevan oikeutettuja jako-osuuteen, täyttyvät myös ahvenanmaalaisien kuntien osalta, ahvenanmaalaisille kunnille olisi annettava vastaava oikeus jako-osuuteen, vaikka se edellyttää uuden jako-osuuteen oikeutettujen ryhmän lisäämistä esitykseen. Jos esitykseen lisätään uusi jako-osuuteen oikeutettujen ryhmä, vaihtoehtona voisi olla myös jako-osuuden maksaminen Ahvenanmaan maakunnalle.

Tällaista jako-osuuteen oikeutettua ryhmää ei voi kuitenkaan tehdä itsehallintolain 45–46 §:n mukaiseen tasoitukseen tehtävällä lisäavustuksella, koska itsehallintolain 7 luvussa säädetty talousjärjestely koskee vain itsehallinnon rahoittamista, ja tässä tapauksessa on kyse jako-osuudesta, jota valtio maksaa kunnille (tai maakunnalle) hyvityksenä mahdollisista kielteisistä vaikutuksista, jotka syntyvät Suomen talousvyöhykkeen merialueiden hyödyntämisestä.

Tässä yhteydessä maakunnan hallitus toteaa, että kuntien prosentuaalinen jako-osuus vaikuttaa suhteettoman pieneltä. Esityksessä todetaan, että "[k]untien jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta tulisi olemaan 20 prosenttia, joten kokonaisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan vähäisemmäksi. Kuntien jako-osuuden ei pitkällä aikavälillä oleteta olevan muutamaa kymmentä miljoonaa suurempi. [...] Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida kuntakohtaisia vaikutusta."¹⁴ Ottaen huomioon esityksen arvion, jonka mukaan asianomaisiin alueisiin kohdistuvia vaikutuksia ei tiedetä, mutta ne voivat olla kauaskantoisia ja moniulotteisia, on jako-osuutta, jota kuvaillaan mahdottomaksi määrittää, mutta todennäköisesti pieneksi, pidettävä riittämättömästi punnittuna. Analyysi ei anna sellaista riittävää ja yksityiskohtaista tietoa lakiehdotuksen vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin, jota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty toivottavana.¹⁵

Näin ollen oikeus turvattuun ja joustavaan rahoitukseen, joka on suhteessa kuntien tehtäviin, on turvattu sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kunnilla on merkittäviä vastuualueita eivätkä ne aina saa toimintoihinsa tarvitsemaansa rahoitusta. Maakunnan hallitus ei kannata sellaista kehitystä, joka heikentää kuntien verotusoikeutta tai kuntien oikeutta saada rahoitusta sellaisia tehtäviä tai muita vaikutuksia varten, jotka syntyvät valtiollisten hankkeiden seurauksena. Esityksen mukaan ehdotus ei vaikuta kuntien nykyiseen veropohjaan ja verokertymään,¹⁶ aivan kuin kunnallinen itsehallinto ja kuntien

¹⁴ Esityksen sivu 31

¹⁵ PeVL 19/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2013 vp, s. 3

¹⁶ Esityksen sivu 55

taloudellinen itsemääräämisoikeus olisivat turvattuja, kunhan verokertymä ei muutu. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan kuntien oikeutta taloudellisen itsehallintonsa turvaamiseen koskevat periaatteet edellyttävät, että kunnat osallistuvat sellaisiin veropohjan kehitystoimiin, joita dynaaminen talous edellyttää.

Lisäksi maakunnan hallitus viittaa ulkoministeriön 30.9.2025 antamaan mietintöön, jossa todetaan, että ennen verotusta koskevan toimivallan jakamista on tehtävä kaikkia verolajeja koskeva kokonaisharkinta ja selvitettävä, mitä muutospaineita siitä aiheutuisi itsehallintolain talousjärjestelmälle.¹⁷ Kun esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa arviossa päädytään lähinnä toteamaan, että luotettavia ennusteita ei voida antaa, maakunnan hallitus ei katso, että ulkoministeriön mietinnön mukaista riittävää kokonaisharkintaa olisi tehty.

Arvostamislain muuttamista koskevat ehdotukset

Esityksessä todetaan, että arvostamislakiin ehdotettu merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvon alentaminen 35 prosenttiin rakennuskustannuksista koskisi maakunnan kiinteistöverolain 2 a §:n nojalla myös Ahvenanmaalle kuuluvien aluevesien merituulivoimaloita, jollei maakunta säädä maakunnan kiinteistöverolakiin valtakunnan lainsäädännöstä poikkeavia arvostamissäännöksiä. Esitysluonnoksesta 26.8.2025 antamassaan lausunnossa maakunnan hallitus ihmetteli sitä, että valtakunta on antanut ehdotuksia Ahvenanmaalla sovellettavan jälleenhankinta-arvon muutoksia koskien ilman tätä edeltävää vuoropuhelua, vaikka kiinteistöverotus kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalle kuuluvan lainsäädäntövallan puitteissa maakunnan hallitus arvioi, Ahvenanmaan olosuhteet huomioon ottaen, minkä tasoinen merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvo sopii parhaiten Ahvenanmaan aluevesille.

Yhteenveto ja loppukaneetti

Esityksessä ehdotettu kiinteistö- ja tuloverolainsäädäntö koskee Suomen talousvyöhykkeellä tapahtuvaa toimintaa, ja säännökset on laadittu siten, että niiden lähtökohtana on valtion yksinoikeus tällaisen toiminnan harjoittamiseen talousvyöhykkeellä. Maakunnan hallitus kiistää talousvyöhykkeen sellaisen käytön, joka ei ota huomioon sitä tosiseikkaa, että kysymystä Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta vaatimuksesta lainkäyttövaltaan osassa vyöhykettä ei ole ratkaistu. Ahvenanmaan toimivaltaa koskeva kysymys on käsiteltävä asianmukaisesti ennen hyödyntämisen aloittamista talousvyöhykkeen niillä alueilla, joihin Ahvenanmaan toimivalta periaatteessa tulevaisuudessa voidaan ulottaa. Siksi maakunnan hallitus pyysi 26.8.2025 antamassaan lausunnossa, että keskustelut valtakunnan edustajien kanssa käynnistettäisiin viipymättä.

¹⁷ Ulkoministeriö, Oikeuspalvelu. Mietintö 30.9.2025, otsikko: *Preliminär bedömning av framställning från Ålands landskapsregering om en regional utvidgning av landskapets lagstiftningsbehörighet till Finlands ekonomiska zon (Alustava arvio Ahvenanmaan maakunnan esityksestä koskien maakunnan lainsäädäntövallan alueellista laajentamista Suomen talousvyöhykkeelle).*

Ahvenanmaa on talousvyöhykelain valmisteluun liittyvästä kirjeenvaihdosta saakka odottanut neuvotteluja koskien kysymystä Ahvenanmaan toimivallasta talousvyöhykkeellä 18.1.2001 päivätyssä kirjeessä annetun pääministerin sitoumuksen mukaisesti. Maakunnan hallitus pyytää jälleen, että tilaisuus asianmukaiseen vuoropuheluun valtakunnan kanssa järjestettäisiin ensi tilassa.

Maakunnan hallitus ei voi yhtyä talousvyöhykkeellä olevien rakennusten ja rakennelmien kiinteistöveroja koskevaan lakiehdotukseen. Ehdotetun lainsäädännön mukaan valtio saisi 80 prosenttia verotuloista ja rannikkokunnat saisivat 20 prosenttia hyvityksenä mahdollisista kielteisistä alueellisista vaikutuksista, jotka johtuvat valtion hyödyntämishankkeista talousvyöhykkeellä. Esityksessä Ahvenanmaan kunnat eivät kuulu niihin kuntiin, joiden katsotaan voivan saada jako-osuuksia talousvyöhykkeeltä saatavista verotuloista, vaikka hankkeiden mahdollisesti kielteiset vaikutukset ja haitat voivat kohdistua Ahvenanmaahan samassa tai vielä suuremmassa laajuudessa kuin valtakunnan rannikkokuntiin, ja vaikka Ahvenanmaalla on itsehallintolain mukaan erityinen vastuu esimerkiksi ympäristönsuojelusta ja luonnonsuojelusta. Esityksen mukaan sen mahdollisia alueellisia vaikutuksia yksittäisiin kuntiin ei ole edes mahdollista ennakoida. Esityksessä ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan taloudellisia etuja, Ahvenanmaan maantieteellistä ja lainopillista asemaa saarivaltakuntana, jolla on itsehallinto, ja joka sijaitsee talousvyöhykkeen kahden osan välissä, eikä meren kulttuurista merkitystä Ahvenanmaan yhteiskunnalle. Esityksen kappaleessa, joka koskee ehdotetun lainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen, ei mainita Ahvenanmaan asemaa. Ahvenanmaan oikeuden saada jako-osuuksia talousvyöhykkeellä harjoitettavasta toiminnasta saatavista verotuloista ei pitäisi olla kiistanalaista.

Esityksessä ei ole selvitetty ehdotetun verolainsäädännön ja Ahvenanmaan verotuksen alaa koskevan lainsäädäntövallan välistä suhdetta. Maakunnan hallituksen mielestä itsehallintolain 18 §:n 5 kohta, jonka mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta muun muassa kunnallisverotusta koskevissa asioissa, ei estä ahvenanmaalaisia kuntia saamasta jako-osuutta talousvyöhykkeeltä saatavista verotuloista. Jako-osuus ei ole varsinaisesti kunnallinen vero, koska se ei perustu kuntien toimivaltaan eikä kunnilla ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa siihen. Esityksessä myös lähdetään siitä, että vain valtiolla on lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä, ja jako-osuus on luonteeltaan vain hyvitys niistä haitoista, joita kunnille ennakoitaan koituvan. Siinä ei ole kyse sellaisesta kunnallisesta verosta, joka olisi voitu ottaa huomioon itsehallintolakia aikanaan laadittaessa eikä se ole millään tavoin ristiriidassa itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisen Ahvenanmaan lainsäädäntövallan kanssa. Koska Ahvenanmaalla ei tällä hetkellä ole mitään lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä, mikä on esityksen lähtökohta, myöskään talousvyöhyke ei kuulu itsehallintolain maantieteelliseen soveltamisalaan. Itsehallintolain säännökset eivät voi estää sellaisen oikeuden nauttimista tai etuuden saamista, johon Ahvenanmaan lainkäyttövalta ei ulotu, tai sellaisen jako-osuuden saamista, joka on peräisin sellaisesta veropohjasta, johon Ahvenanmaan verotusoikeus ei tällä hetkellä

ulotu, ja jota ei Ahvenanmaan lainsäädäntövallan puitteissa olisi mahdollista perustaa Ahvenanmaalle.

Joka tapauksessa myös Ahvenanmaan ja ahvenanmaalaisten kuntien osalta täyttyvät ne materiaaliset edellytykset, joiden perusteella eräät rannikkokunnat ovat esityksen mukaan oikeutettuja jako-osuuteen. Ahvenanmaa ei ole vain rannikkokunta, vaan saarivaltakunta, jota meri ympäröi joka suunnalta. Rannikkokuntiin ennakoitavien alueellisten vaikutusten odotetaan kohdistuvan Ahvenanmaahan vähintään siinä laajuudessa kuin Manner-Suomen kuntiin, ja itsehallinto aiheuttaa Ahvenanmaalle enemmän vastuuta esimerkiksi mahdollisista ympäristövaikutuksista. Ehdotetun lainsäädännön soveltaminen nykyisessä muodossaan johtaisi siihen, että Ahvenanmaan maakunta ja ahvenanmaalaiset kunnat saisivat kokea talousvyöhykkeellä toteutettavien valtiollisten hankkeiden kielteiset vaikutukset, mutta ne eivät olisi oikeutettuja asianmukaiseen, yhdenvertaiseen ja oikeasuhtaiseen hyvitykseen, mitä on pidettävä kohtuuttomana. Maakunnan hallituksen mielestä lainsäädännössä tulee olla säännöksiä, joilla mahdollistetaan se, että Ahvenanmaan maakunta tai ahvenanmaalaiset kunnat voivat saada jako-osuutta.

Maaneuvos

Katrin Sjögren

Ministeri

Mats Perämaa

TIEDOKSI

Ahvenanmaan asioista vastaava ministeri Anna-Kaisa Ikonen, anna-kaisa.ikonen@gov.fi

Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta

Ahvenanmaan kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi

Oikeusneuvos Gustav Bygglin, gustav.bygglin@gmail.com