

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani otsikossa mainitusta esityksestä Ahvenanmaata koskevilta osin. Lausuntopyyntöä on täydennetty lisäkysymyksellä. Käytettävissäni on ollut myös muun muassa valtiovarainministeriön valiokunnalle antamat lisälausunnot. Lausuntona esitän kunnioittaen seuraavan:

Hallituksen esitys koskee merituulivoiman verotusta Suomen talousvyöhykkeellä. Valiokunnalle on jo tässä vaiheessa esitetty selvitystä siitä, miten valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä on toimivallan mahdollisesta jaosta talousalueella aikoinaan neuvoteltu ja mikä on tänä päivänä oikeudellinen perusta valtakunnan verotuslainsäädännölle talousvyöhykkeellä. Siihen minulla ei ole huomauttamista.

Taustana totean, että kysymys Ahvenanmaan toimivallan laajentumisesta talousvyöhykkeellä on ollut itsehallintolain kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän käsiteltävänä. Tämä johtuu siitä, että Ahvenanmaan alueesta on sisällytettävä säännös myös uudistettuun itsehallintolakiin ja maakunnan hallitus on tuonut esille vaatimuksensa saada neuvotella osittaisesta toimivallasta sen aluevesiin rajoittuvalla talousvyöhykkeen alueella. Työryhmän jaostossa ja myös ulkoministeriön toimesta laajemminkin on selvitetty talousalueeseen liittyviä oikeudellisia ongelmia. Työryhmässä luonnosteltiin siirtymäsäännökseksi muotoiltu lainkohta, jossa Ahvenanmaalle olisi – pysyvämpää neuvotteluratkaisua odoteltaessa – annettu mahdollisuus myötävaikuttaa myös merituulivoiman hyväksikäyttöä koskevilla valtakunnan ratkaisuisa sekä sille suotu muutoin tietyissä asioissa vieraille rannikkovaltiolle verrattava asema. Yhteisymmärrystä säännöksestä ei kuitenkaan löytynyt seurantaryhmässä, jossa luonnos oli käsiteltävänä kolme kertaa, ja aloite jäi maininnaksi esitysluonnokseen muuna toteuttamisvaihtoehtona. Työryhmän ehdotus toistaa siis nykyisen sääntelyn kaavaa, jonka mukaan maakunnankin toimivaltaa voidaan laajentaa niin kuin valtakunnan ja maakunnan kesken sovitaan. Säännöksestä on kuitenkin ehdotettu poistettavaksi ehto ”jos valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajenevat aluevesirajan ulkopuolelle” koska tämä on jo tapahtunut.

Verotuksen osalta työryhmän ehdotus ei sisällä muutoksia nykyiseen järjestelmään. Uudistuksessa on lähtökohtana ollut, että varsin äskettäin uudistettu luku Ahvenanmaan taloudesta sisällytettäisiin uuteen lakiin. Tältä osin mietintöön sisältyy kuitenkin myös vaihtoehtoisia ratkaisuehdotuksia. Ne eivät kuitenkaan suoranaisesti koske nyt käsiteltävää verotusta. Maininta

siitä, että Ahvenanmaalle kuuluu oikeus säätää kunnille tulevista veroista, siirtyisi sellaisenaan uuteen lakiin. Ehdotus on lausunnolla.

Ahvenanmaan kannalta nyt käsiteltävänä oleva esitys on syytä arvioida kahtena kokonaisuutena. Siltä osin kuin on kysymys valtiolle lopullisesti tulevista veroista, jotka Ahvenanmaan osalta otetaan huomioon tasoituksessa, asia vaikuttaa olevan sopusoinnussa itsehallinnon talousjärjestelmän kanssa. Uskoisin, että tämä puoli on myös valiokunnan käsittelyssä ongelmaton eikä vaadi lisävalaistusta.

Kunnille tuleva osuus ja sen monimutkainen laskentaperuste herättää sitä vastoin usean kysymyksen koskien nimenomaan Ahvenanmaata. Kuultaville esitetty lisäkysymys viittaa siihen, että keskeinen ongelma jo on paikannettu ja etsitään vastausta siihen, olisiko vaihtoehtoisia toteuttamismahdollisuuksia olemassa. Hallituksen esityksessä vaihtoehtoiset ratkaisut koskevat valitettavasti vain valtakunnassa sijaitsevien kuntien välisiä suhteita. Ratkaisuista on kategorisesti rajattu pois Ahvenanmaan kunnille mahdollisesti tulevat osuudet. Tämä perustuu siihen, että valtakunnalla ei ole toimivaltaa säätää asioissa, jotka koskevat kunnalle tulevaa veroa. Kun valtakunnalla tänä päivänä on yksinomainen toimivalta verottaa talousvyöhykkeellä ja Ahvenanmaalla vastaavasti yksin toimivalta määrätä maakunnan kunnille tulevista veroista, verojen ohjaaminen talousvyöhykkeeltä Ahvenanmaan kunnille vaikuttaa estyvän. Näin silloinkin, kun näillä kunnilla on samanlainen tarve lisävaroihin sen johdosta, että niiden lähialueella talousvyöhykkeellä saatetaan toimeenpanna erinäisiä hankkeita, jotka vaikuttavat elinympäristöön. Valiokunnan lisäkysymyksessä tiedustellaan kantaa siihen, onko todellakin näin.

Kysymystä voidaan lähestyä kapeasti tulkitsemalla itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaa. Voidaan todeta, että varat tässä tapauksessa saadaan yksiselitteisesti kiinteistöverotuksella. Verovarojen ohjaaminen valtakunnan lainsäädännöllä suoraan tietyille kunnille Ahvenanmaalle kiinteistöverona ei olisi toimivallanjaon sanamuodon mukaista.

Kysymystä voidaan myös lähestyä laajemmin tarkastelemalla millaisista veroista itse asiassa on kysymys. On selvää, että varat tulevat verottamalla. Verot eivät kuitenkaan tule kunnille suoraan kiinteistö- tai kunnallisveroina vaan ne tulevat valtiolle ja osa jatkaa sitten matkaa nyt käsiteltävän lakiehdotuksen mukaan kunnille. Varoja jaetaan kunnille nimenomaan kompensoimaan niitä haittoja, joita merituulivoimahankkeet niille aiheuttavat. Tämä on selvästi ja monesti lausuttu julki esityksessä ja onkin varsin hyväksyttävä peruste sille, että osa veroista ei jäisi valtiolle – ja Ahvenanmaan itsehallinnolle – vaan ohjautuisi talousalueen lähiympäristökunnille. Tämä perimmäinen tavoite on omiaan oikeuttamaan sen, että valtakunnan alueen kunnista vain tietyt rannikkokunnat saavat osansa verotuloista. Samalla varojen luonne haitan vähentämiskeinona tai haitan kompensaationa tuo Ahvenanmaan kuntien epäedullisen aseman parrasvaloihin.

Lähtökohta toimivallan jaolle valtakunnan ja maakunnan välillä on se, että toimivallat ovat toistensa poissulkevia. Epäkohtaa voisi ajatella poistettavan siten, että valtakunta vastaa verotuksesta talousalueella, johon sillä on yksinoikeus, mutta että verotuksella saaduista varoista kunnille menevä 20 prosenttia katsotaan kunnille varatuiksi varoiksi haitan vähentämiseksi, eräänlaiseksi ennakkoivaksi vahingonkorvaukseksi. Näistä varoista voitaisiin erottaa Ahvenanmaalle laskennallisesti haittaa mahdollisesti kärsiville Ahvenanmaan kunnille yhteinen osuus. Sen suuruus voisi määräytyä ottaen huomioon valtakunnan vero-osuuden saamiseen oikeutettuihin kuntiin sovellettava laskentaperuste. Ahvenanmaalla maakuntapäivät taas säätäisi toimivaltansa kuuluvasti siitä, miten tätä tuloerää käsiteltäisiin ja millä perusteella se jaettaisiin Ahvenanmaan kunnille. Saattaa jopa olla, että kanavointi onnistuisi alemmallakin säädöstasolla. Tällä tavalla toimivallan ristiriitoja ei syntyisi, Ahvenanmaalla säilyisi toimivalta järjestellä asia itsehallintoa kunnioittaen eli maakunnan olosuhteita parhaiten huomioon ottavalla tavalla ja kunnille tarkoitettu haittakorvaus jakautuisi oikeudenmukaisemmin maamme kaikkien haitoille altistuneiden kuntien välille. Valtakunnalla säilyisi itse verotusoikeus koskemattomana.

Sinänsä ei liene uutta, että varoja joudutaan erottamaan ja jakamaan valtakunnan ja maakunnan välillä. Tuntematta käytännön järjestelyjä olettaisin, että esimerkiksi EU:lta tulevia varoja varten on kehittynyt jakokäytäntöjä.

Yllä hahmoteltu tapa lähestyä tätä yhdenvertaisuusongelmaa vaatisi syvällisempää analyysiä sekä toteutuakseen yhteistyötä valtakunnan ja maakunnan välillä. Puuttuva asiantuntemukseni kunnallis- ja vero-oikeuden alalla estää minua arvioimasta tämän ratkaisun toteuttamismahdollisuuksia. Arvioisin kuitenkin, että kunnille osoitettavan osuuden uusjako ei liene helposti toteutettavissa tämän hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä.

Edellä olen pyrkinyt ratkaisuhakuisesti lähestymään käsillä olevaa ongelmaa. Tästä huolimatta katson, että Suomen talousalueen monet aikaa myöten pinnalle tulevat oikeudelliset ongelmat valtakunnan ja maakunnan välillä ansaitsisivat asianmukaista käsittelyä ja ratkaisua. Tämä ei nyt ajankohtaisen itsehallintolain kokonaisuudistuksen puitteissa valitettavasti ole ollut mahdollista. Sitä vastoin on kylläkin mahdollista uuteen itsehallintolakiin muotoilla säännöksiä niin, ettei Suomen talousalueen verotuksesta tulevien varojen vastaanottaminen Ahvenanmaan kunnille estyisi. Eri asia on, onko tällaiseen erityisjärjestelyyn syytä ryhtyä, jos valtakunnan ja maakunnan välisistä suhteista Suomen talousalueella ja sen lähiympäristössä aiotaan laajemmin sopia ja säätää.