

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE MERITUULIVOIMAN KIINTEISTÖ- JA TULOVEROTUSTA KOSKEVAKSI
LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 29/2026 VP)**

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kiinteistöverolakia, verontilityslakia, varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia ja tuloverolakia. Muutoksilla saatettaisiin kiinteistöverotuksen piiriin Suomen talousvyöhykkeellä olevat rakennukset ja rakennelmat. Ehdotuksiin sisältyvät myös ehdotukset veroprosentista ja verotuoton jakautumisesta sekä merituulivoimaloiden verotusarvon perusteena olevan jälleenhankinta-arvon keventämisestä. Tuloverotuksen osalta muutoksilla varmistettaisiin Suomen verotusoikeus talousvyöhykkeellä harjoitettavasta toiminnasta. Tuloverolakiin sisällytettäisiin Suomen alueellinen määritelmä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulevan voimaan vuoden 2026 aikana.

Ehdotetut muutokset kytkeytyvät pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan. 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.

Esitys on perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä Ahvenanmaahan liittyvien näkökohtien vuoksi. Lausuntopyynnön liitteenä on toimitettu valtiovarainministeriön perustuslakivaliokunnalle asiasta antamat kaksi lausuntoa (6.5. ja 20.5.2026). Perustuslakivaliokunta pyytää tarkastelemaan myös seuraavaa kysymystä: Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta ”asioissa, jotka koskevat kunnalle tulevaa veroa”. Onko säännöstä tulkittava siten, ettei valtakunnan laissa voida säätää Ahvenanmaan kunnalle tulevasta kiinteistöveron jako-osuudesta, kun kunta veronsaajana sijaitsee Ahvenanmaalla, jossa maakunnalla on lainsäädäntövalta, mutta veron kohde sijaitsee talousvyöhykkeellä, jossa valtakunnalla on lainsäädäntövalta?

Rajaan tarkastelun esityksen Ahvenanmaata koskeviin näkökohtiin, mukaan lukien erikseen esitetty kysymys Ahvenanmaan kunnalle tulevasta kiinteistöveron jako-osuudesta säätämisestä.

Ahvenanmaa-kysymysten tarkastelu esityksessä

Esityksessä ehdotetaan, että kiinteistöverolain 1 §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että kiinteistövero Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista menee valtiolle ja kunnalle. Kunnilla tarkoitetaan kiinteistöverolaissa Suomen kuntia Ahvenanmaan kuntia lukuun ottamatta. Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveron veronsaajina voisi siten olla valtakunnassa sijaitsevia kuntia. Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat eivät olisi veronsaajia. Suomen talousvyöhykkeellä olevilla rakennuksilla ja rakennelmilla ei ole sijaintikuntia. Valtakunnan lainsäädäntövalta huomioiden kiinteistöverolailla säädettäisiin Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveron osalta valtakunnassa sijaitseville kunnille suoritettavasta verosta. Kiinteistön sijaintikunta säilyisi veronsaajana kunnan omalla alueella olevista kiinteistöistä. Suomen talousvyöhykkeellä tarkoitetaan talousvyöhykelaisissa tarkoitettua talousvyöhykettä. Talousvyöhykkeestä annettua lakia ei ehdoteta muutettavaksi.

Verontilityslain perusteella valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta olisi 80 prosenttia ja kuntien jako-osuus 20 prosenttia. Kuntien jako-osuus jakautuisi sellaisille rannikkokunnille, jotka sijaitsevat lähellä talousvyöhykkeen osa-alueella olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa taikka jossa voimalaitoksen liittymispiste kantaverkkoon sijaitsee. Jako-osuuteen oikeutetut kunnat ja kuntakohtaiset jako-osuudet määräytyisivät pääsääntöisesti jako-osuuteen oikeutettujen kuntien asukasmäärien suhteessa. Jako-osuuteen oikeutetut kunnat määräytyisivät pohjautuen kuntajakoon sekä Suomen talousvyöhykkeen ja Suomen aluevesien ulkorajoihin. Valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta vaikuttaisi Ahvenanmaan itsehallintolain 46 §:n nojalla valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavaan tasoitusmäärään.

Ahvenanmaahan liittyviä kysymyksiä on esityksessä käsitelty nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa (2), jossa on käsitelty talousvyöhykettä Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta (jakso 2.1.3) ja kiinteistöverotusta Ahvenanmaalla (jakso 2.2.3). Lisäksi ehdotuksen vaikutustenarviointia koskevassa jaksossa (4) on tarkasteltu vaikutuksia Ahvenmaan ja sen kuntien asemaan (jakso 4.2.5).

Esityksestä ilmenee, että valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta vaikuttaisi itsehallintolain 46 §:n nojalla valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavaan tasoitusmäärään. Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverotuotot lisääisivät Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavaa tasoitusmäärää tasoitusperustetta vastaavan suhdeluvun mukaisella määrällä sitä mukaa kuin valtiolle kertyy kiinteistöverotuottoja. Tasoituspohjassa huomioitaisiin valtion koko osuus kiinteistöverosta riippumatta siitä, sijaitsevatko merituulivoimalaitokset Ahvenanmaan maakunnan lähetyvillä. Tasoitusmäärä kasvaisi siten jokaisesta Suomen talousvyöhykkeelle rakennetun merituulivoimalan perusteella.

Lisäksi 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. Siltä osin kuin merituulivoimaloiden verotusarvojen keventäminen kannustaisi rakentamaan merituulivoimaa maakunnan alueeseen kuuluville aluevesille voidaan sillä arvioida olevan positiivisia verotuottovaikutuksia Ahvenanmaan kunnille.

Valtiovarainministeriön lausunnot

Valtiovarainministeriö on antanut perustuslakivaliokunnalle kaksi lausuntoa esitykseen liittyen. Ensimmäisessä lausunnossa (6.5.2026) ministeriö tarkastelee Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevien kuntien asemaa Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveroä tilitettäessä. Lausunnon mukaan Ahvenanmaan maakunnan kunnilta puuttuva veronsaaja-asema ei johdu hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista, vaan voimassa olevasta lainsäädännöstä. Tämä perustuu valtakunnan lainsäädäntövallan ulottuvuuteen Ahvenanmaan itsehallintolaissa sekä valtakunnalle kuuluviin vallankäyttöoikeuksiin Suomen talousvyöhykkeellä, josta säädetään laissa Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004). Lisäksi on todettu, että esitykseen ei sisälly muutosehdotuksia kyseiseen lakiin tai sen mukaisiin valtakunnalle ennestään kuuluviin vallankäyttöoikeuksiin Suomen talousvyöhykkeellä. Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaa ei ole miltään osin ulotettu Suomen talousvyöhykkeelle. Esityksessä ei laajenneta valtakunnan vallankäyttöoikeuksia Suomen talousvyöhykkeellä, vaan käytetään valtakunnalle ennestään kuuluvia vallankäyttöoikeuksia. Lisäksi lausunnossa tuodaan esille, että Suomen talousvyöhykkeen ja Ahvenanmaan maakunnan välistä suhdetta on tarkasteltu Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista koskevassa työryhmässä, jonka työryhmämietintöä koskevan lausuntokierroksen on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarkoitus käynnistää 12.5.2026.

Valtiovarainministeriön toisessa lausunnossa (20.5.2026) on tarkasteltu kysymystä siitä, perustuuko hallituksen esityksessä valittu sääntelyratkaisu siihen, ettei ministeriön käsityksen mukaan (Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan vuoksi) valtakunnan laissa voida säätää Ahvenanmaan kunnalle tulevasta kiinteistöveron jako-osuudesta, kun kunta veronsaajana sijaitsee Ahvenanmaalla, jossa maakunnalla on lainsäädäntövalta, mutta veron kohde sijaitsee talousvyöhykkeellä, jossa valtakunnalla on lainsäädäntövalta? Valtiovarainministeriö vahvistaa lausunnossaan, että kysymyksessä mainittu käsitys vastaa sen käsitystä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohta estää säätämästä valtakunnan laissa Ahvenanmaan maakunnassa kunnille tulevasta veroista, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen toimivallan jaon perusteella kuuluvat maakuntalailla säädettäviin asioihin. Valtakunnan lainsäädäntövallan rajat osoittavat valtakunnan verolainsäädännön soveltamisen rajat kuten muussakin verotuksessa: jos valtakunnan laissa säädetyn veron osalta säännellään kunnasta veronsaajana ja kunnille veronsaajina tilitettävistä veron jako-osuuksista, sääntelyä ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan kunnille tuleviin veroihin. Ehdotettu sääntelyratkaisu noudattaa yllä sanottua: sääntely veronsaajista ilmenee kiinteistöverolain 1 §:n 2 momentista ja kuntaveronsaajille tilitettävistä veron jako-osuuksista verontilityslain 16 a–c §:stä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan nyt ehdotetussa sääntelyssä ei edellä sanotusta syystä voida säätää Ahvenanmaan maakunnan kunnille tulevasta kiinteistöveron jako-osuuksista myöskään tilanteessa, jossa kiinteistöveron kohde sijaitsee Suomen talousvyöhykkeellä, jossa valtakunnalla on lainsäädäntövalta. Ministeriön käsityksen mukaan Ahvenanmaan maakunnalla ei ole toimivaltaa säännellä kiinteistöverotusta Suomen talousvyöhykkeellä, koska kiinteistöveron kohde ei ole Ahvenanmaan maakunnan alueen tai toimivallan piirissä.

Arviointiperusta

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Säännöksen perusteluissa todetaan, että Ahvenanmaan maakunnalla on Suomen valtiojärjestyksessä erityisasema. Maakunnalla on laaja itsehallinto, johon kuuluu myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa (ks. perustuslain 75 § 2 momentti) ja joka siten ytimeltään poikkeaa muista perustuslailla turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet. (HE 1/1998 vp, s. 177.)

Perustuslain 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityislaeista. Sen 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään. Esitöiden mukaan perustuslain 75 § täydentää 122 §:n yleissäännöstä Ahvenanmaan itsehallinnosta (HE 1/1998 vp, s. 126). Ahvenanmaan maakunnalla on 75 §:n 2 momentin ja Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan itsenäistä, eduskunnan lainsäädäntövallasta riippumatonta maakunnallista lainsäädäntövaltaa (HE 1/1998 vp, s. 75).

Ahvenanmaan itsehallintoon kuuluu siten olennaisena osana oma lainsäädäntövalta. Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan lainsäädäntövaltaan ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntalakien säätämisvalta on itsehallintolain 17 §:n mukaan maakuntapäivillä. Koska maakunnan lainsäädäntövallan ala on lueteltu tyhjentävästi itsehallintolaissa, ei valtakunnalla ole tältä osin lainsäädännöllistä toimivaltaa. Maakunnan itsenäinen lainsäädäntövalta rajoittaa siten valtakunnan lainsäädäntövaltaa. (HE 1/1998 vp, s. 127.)

Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Viimeksi mainitun pykälän mukaan siinä tarkoitettuihin oikeudenaloihin liittyvä lainsäädäntövalta voidaan maakuntapäivien suostumuksella kokonaan tai osittain siirtää lailla maakunnalle. Muutoin maakunnan ja valtakunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa voidaan muuttaa vain itsehallintolakia muuttamalla. Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövallan jako on ehdoton siinä mielessä, että eduskunta ei voi maakunnan osalta säätää niistä asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Vastaavasti maakuntalain säännökset eivät voi ulottua valtakunnan lainsäädäntövallassa oleviin asioihin. Siinäkin tapauksessa, että maakuntapäivät ei ole säätänyt lainsäädäntövaltaansa kuuluvasta asiasta, eduskunnan säätämä laki ei tule toissijaisesti sovellettavaksi maakunnassa, vaan asiaa on pidettävä siellä sääntelemättömänä. Sen sijaan asian kuullessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan eduskunnan säätämät lait tulevat automaattisesti voimaan Ahvenanmaalla. Maakuntapäivillä on lainsäädäntövaltaansa kuuluvissa asioissa mahdollisuus säätää eduskunnan säätämän lain soveltamisesta maakunnassa. Tällaista maakuntalakia kutsutaan blankettilaiksi (blankettlag). (Ks. PeVM 15/1990 vp, HE 73/1990 vp.)

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Säännöksen perustelujen mukaan koko verolainsäädäntö, lukuun ottamatta kunnallisverotusta ja maakunnan oikeutta säätää elinkeino- ja huviveroista sekä ylimääräisestä tuloverosta, on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Tämä kohta kattaa välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa. Kiinteistöverotus Ahvenanmaan kunnissa kuuluu siten maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Säännöksen esitöiden mukaan itsehallintolain 18 §:ssä mainituissa asioissa maakunnan lainsäädäntövalta on yksinomainen. Täten eduskunnan tässä mainituilla aloilla hyväksymät lait eivät ole voimassa maakunnassa. Maakuntapäivät voi myös luopua sääntelemästä pykälässä lueteltuja asioita. (HE 73/1990 vp, s. 66.)

Kiinteistöverotus Ahvenanmaalla perustuu Ahvenanmaan kiinteistöverolain (fastighetsskattelag för landskapet Åland, ÅFS 15/1993) säännöksiin. Luonteeltaan maakunnan kiinteistöverolaki on valtakunnan kiinteistöverolakiin viittaava blankettilaki, jonka mukaisesti kiinteistöveroa suoritetaan valtakunnan kiinteistöverolain mukaisesti tietyin poikkeuksin. Maakunnassa sovellettavat poikkeukset valtakunnan kiinteistöverolaista koskevat kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälejä sekä muiden asuinrakennusten ja tuulivoimaloihin sovellettavan voimalaitosten veroprosenttien soveltamisalaa.

Ahvenanmaan maakunnan alue käsittää Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan sille itsehallintolain tullessa voimaan kuuluneen alueen sekä ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen. Suomen talousvyöhyke ei kuulu maakunnan alueeseen.

Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004) 17 §:n (938/2024) mukaan talousvyöhykkeelle rakennetuilla tekosaarilla, laitteilla ja muilla rakennelmilla sovelletaan Suomen lakia samalla tavoin kuin jos rakennelma sijaitsisi sellaisella lähinnä olevalla Suomen alueella, joka ei kuulu Ahvenanmaan alueeseen. Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa ei ole ulotettu talousvyöhykkeelle (ks. HE 147/2024 vp, TaVM 21/2024 vp).

Merioikeusyleissopimuksen (SopS 50/1996) 56 artiklassa on määrätty rantavalttiolla oikeuksista ja lainkäyttövallasta talousvyöhykkeellä. Sopimuksen 60 artiklan 2 kappaleessa mainitaan muun muassa rantavaltion verolainsäädäntöä koskeva lainkäyttövalta tekosaarten, laitteiden ja muiden rakennelmien osalta.

Tapauksessa KHO 2025:33 Suomella katsottiin olevan lainkäyttövalta talousvyöhykkeellä toteutettavaan tuulipuistoalueeseen kohdistuviin tutkimus- ja analyysipalveluihin, kun otettiin huomioon merioikeusyleissopimuksen 56 artikla ja talousvyöhykelain 2 §:n 2 momentti. Arvonlisäverolain (1501/1993) 1 a §:n huomioon ottaen tämän katsottiin kattavan myös arvonlisäverotusta koskevan lainkäyttövallan.

Arviointi

Esityksessä on kyse verotusoikeudesta säätämisestä Suomen talousvyöhykkeellä kiinteistö- ja tuloverolainsäädännön osalta. Suomella on talousvyöhykkeellä Suomen talousvyöhykkeestä annettuun lakiin sekä YK:n merioikeusyleissopimukseen (ks. etenkin 56 ja 60 artikla) perustuvat täysivaltaiset oikeudet, mukaan lukien verotusoikeus (ks. HE 29/2026 vp, s. 7–8). Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaa ole miltään osin ulotettu Suomen talousvyöhykkeelle. Talousvyöhykkeestä annettua lakia ei ehdoteta muutettavaksi.

Kiinteistöverosta säätäminen Suomen talousvyöhykkeellä kuuluu valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdassa säädetyllä tavalla. Valtakunnalla ei sen sijaan ole lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaan maakunnan kunnille tulevien verojen osalta. Tältä osin lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalle.

Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveron veronsaajina voi olla valtakunnassa sijaitsevia kuntia. Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat eivät olisi veronsaajia. Ahvenanmaan maakunnan kunnilta puuttuva veronsaaja-asema johtuu valtakunnan lainsäädäntövallan ulottuvuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa sekä valtakunnalle kuuluvista vallankäyttöoikeuksista Suomen talousvyöhykkeellä, josta säädetään laissa Suomen talousvyöhykkeestä. Asetelmaa voitaisiin nähdäkseni muuttaa vain mainittuihin lakeihin tehtävin muutoksin ja Ahvenanmaata koskien maakuntapäivien hyväksynnällä. Maakuntapäivillä olisi lainsäädäntövaltaansa kuuluvissa asioissa lisäksi mahdollisuus säätää eduskunnan säätämän lain soveltamisesta maakunnassa (esim. Ahvenanmaan kiinteistöverolaissa).

Ottaen huomioon perustuslain 120 §:n mukainen Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto ja maakunnan lainsäädäntövallan yksinomaisuus Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:ssä mainituissa asioissa, on asiassa arvioni mukaan syytä yhtyä valtiovarainministeriön käsitykseen siitä, ettei valtakunnan laissa voida säätää Ahvenanmaan kunnalle tulevasta kiinteistöveron jako-osuudesta myöskään tilanteessa, jossa kiinteistöveron kohde sijaitsee Suomen talousvyöhykkeellä, jossa valtakunnalla on lainsäädäntövalta. Ylipäänsä Ahvenanmaata koskevista kysymyksistä on mielestäni tehty esityksessä ja valtiovarainministeriön lausunnoissa selkoa asianmukaisesti ja tarpeellisessa laajuudessa.

Helsingissä 26.5.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori