Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	23 F1
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2026/2337	23.4.2026

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

Yhteyshenkilö
Lakimies Anna M. Holmström

valiokuntakanslian sihteeri Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta, Verojaosto

Asia

Maakunnan hallituksen lausunto 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 kiinteistöveroa olisi suoritettava ensisijaisesti valtiolle Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista siltä osin kuin ne arvostetaan kiinteistöverotuksessa rakennuksina tai rakennelmina. Voimalaitokseen kuuluvista rakennuksista ja rakennelmista suoritettaisiin kiinteistöveroa 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 itsehallintolain (1144/1991) 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.

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.

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 mukaisesti työryhmän mietinnön pohjalta. Kirjeessä todettiin kuitenkin, että hallitus on

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

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 tällä 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 hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen

[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, jäljempänä *esitys*), s. 8
[4] HE 53/2004 vp s. 10–11

hyödyntäminen ja tutkiminen, kuten vedestä, merivirroista ja tuulista saatavan energian tuottaminen. Rantavaltiolla 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. Rantavaltiolla 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 merioikeusoikeusyleissopimuksen 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. Färsaarilla on laaja-alainen lainkäyttövalta sen aluevesiin rajautuvalla talousvyöhykkeellä. Tähän lainkäyttövaltaan 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, kestävyydestä 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 lähes näennäisitsenäinen toimivalta.

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 toimenpanovaltaa Tanskan kanssa tekemillään sopimuksilla Grönlantiin rajautuvaa talousvyöhykettä on alettu kutsua "Grönlannin talousvyöhykkeeksi" esimerkiksi Euroopan unionin kanssa solmituissa kumppanuussopimuksissa.[5]

Jo ennen Uuden-Kaledonian itsehallintoon viime vuosina tehtyjä laajennuksia alueella oli paljon siirrettyä säädösvaltaa siihen rajautuvalla talousvyöhykkeellä, joka muodollisesti kuului Ranskalle. Myös Ranskan Polynesiaan 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 yksinomaisista 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 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

[5] *Euroopan unionin sekä Grönlannin hallituksen ja Tanskan hallituksen välinen kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus, EUVL L 175, 18.5.2021, s. 3–40*

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.[6] 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 toimivalta 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.

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

[6] Esityksen sivut 18–19

ja kestävään 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.

Esityksestä HE 29/2026 vp annetun maakunnan hallituksen 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 tarvittavassa laajuudessa ja erillään vero-oikeudellisista kysymyksistä. Lisäksi maakunnan hallitus katsoo, että asiasta olisi hankittava eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen koskevassa kappaleessa ei ylipäätään ole käsitelty Ahvenanmaan erityisasemaa.[7]

Kiinteistöverolainsäädännön ja arvostamislain muuttamista koskevat ehdotukset
Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa. Kiinteistöverotus Ahvenanmaan kunnissa kuuluu siten maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Kiinteistöverotus Ahvenanmaalla perustuu Ahvenanmaan kiinteistöverolain (fastighetsskattelag för landskapet Åland, ÅFS 15/1993) säännöksiin. 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.

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 ei ole itsehallintolain voimaantulon jälkeen laajennettu Suomen talousvyöhykkeelle. Näin ollen esityksessä päädytään siihen, että Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveroa koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

[7] Esityksen sivut 54–56

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.

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 luettuna. Kun valtio määrää kunnille tehtäviä, kuntien tulee niin sanotun rahoitusperiaatteen mukaisesti saada rahoitusta tehtävien toimeenpanoa varten. 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).

Näin ollen oikeus turvattuun ja joustavaan rahoitukseen, joka on suhteessa kuntien tehtäviin, on turvattu sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kunnilla on merkittäviä

[8] Esityksen sivut 20–24, 31–32

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. Ei liene toivottavaa, että valtio jatkossakin lainsäädännöllä soisi itselleen oikeuden sellaisiin verotuloihin, joiden saamiseen kunnilla on oikeutettuja odotuksia. Esityksen mukaan ehdotus ei vaikuta kuntien nykyiseen veropohjaan ja verokertymään,[9] aivan kuin kunnallinen itsehallinto ja kuntien 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.

Ahvenanmaan osalta lainsäädäntövalta ei kuitenkaan rajoitu itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisiin kunnallisiin veroihin, vaan se koskee myös maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja ja maakunnalle perittävien maksujen perusteita. Lainsäädäntövalta on pois sulkeva, mikä tarkoittaa sitä, että vain Ahvenanmaan maakuntapäivät voi säätää Ahvenanmaan kuntia tai maakuntaa koskevaa verolainsäädäntöä.

Maakunnan hallitus vastustaa kehitystä, jossa uusia valtiollisia veroja luodaan siten, että Ahvenanmaan mahdollisuudet lainsäädäntövaltansa puitteissa säätää tiettyä tuottoa, tuloa, varallisuutta tai muuta verokertymää koskevasta verotuksesta 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. Suora verotusoikeus, joka Ahvenanmaalla on itsehallintolain nojalla, on tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon Ahvenanmaan taloudellinen ja hallinnollinen itsehallinto, ja se on linjassa itsehallinnon periaatteiden kanssa. Tämän oikeuden rajoittamista joko lainsäädännöllä tai käytännössä ei voida kompensoida tasoitusmäärän mahdollisella lisäyksellä.

Ahvenanmaan mahdollisuutta lainsäädäntövaltansa harjoittamiseen verotuksen alalla voidaan myös heikentää siten, että samalle tuotolle, tulolle tai varallisuudelle määrätään sekä ahvenanmaalainen että valtiollinen vero ilman tätä edeltävää jakoperusteiden koordinointia siten, että kokonaisverokuormituksesta tulee verovelvolliselle kohtuuton. Tällaisen kehityksen 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. Kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan

[9] Esityksen sivu 55

1.1.1994, kiinteistövero oli kunnallinen vero, ja ne kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 18 §:n 5 momentin nojalla. Kyseisen lain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Maakunnan hallituksen mielestä tämä periaate edellyttää, että Ahvenanmaan toimivaltaa ei kierretä eikä heikennetä verotuksen alalla.

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.

Lisäksi maakunnan hallitus vetoaa 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.[10] 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.

Kolmanneksi maakunnan hallitus katsoo, että Ahvenanmaan kunnat olisi katsottava sellaisiksi *jako-osuuteen oikeutetuiksi kunniksi*, joilla esityksen mukaan on oikeus saada osuus 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

[10] 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 laajantamista Suomen talousvyöhykkeelle).*

kuuluvan osan välissä.[11] Ahvenanmaan asukkaita ja kuntia ei tule asettaa sellaisia Manner-Suomen kuntia heikompaan asemaan, joihin oletettavasti kohdistuu kielteisiä vaikutuksia ja haittoja talousvyöhykkeellä toteutettavien hankkeiden takia. 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."[12] 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.

Lisäksi 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, ottaen huomioon, että 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.

[11] Esityksen sivut 22–23
[12] Esityksen sivu 31

Esityksessä ei myöskään 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 säätämisjärjestykseen, ei mainita Ahvenanmaan asemaa. Ehdotetussa lainsäädännössä Ahvenanmaan kunnat eivät kuuluu niihin kuntiin, joiden katsotaan voivan saada jako-osuuksia talousvyöhykkeellä toteutettavista hankkeista 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. Ahvenanmaan oikeuden saada verotuloja talousvyöhykkeellä harjoitettavasta toiminnasta sekä tutkia ja hyödyntää Ahvenanmaata ympäröivän meren luonnonvaroja ei tulisi olla kiistanalainen. Ehdotettu kiinteistöverotuottojen jako ei myöskään kansallisella tasolla noudata perustuslain 121 §:n mukaista kunnallisen itsehallinnon rahoitusperiaatetta, vaan tarkoittaa omavaltaista toimivallan siirtoa verotuksen alalla kunnilta valtiolle.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus pyysi 26.8.2025 antamassaan lausunnossa, että keskustelut valtakunnan edustajien kanssa käynnistettäisiin viipymättä. Ahvenanmaa on talousvyöhykelain valmisteluun liittyvästä kirjeenvaihdosta saakka odottanut neuvotteluja koskien kysymystä Ahvenanmaan toimivallasta talousvyöhykkeellä 18.1.2001 päivätyssä kirjeessä annetun pääministerin sitoumuksen mukaisesti, ja itsehallintolain 2 §:n 2 momentin mukaisen neuvotteluvelvoitteen mukaisesti. Maakunnan hallitus pyytää jälleen, että tilaisuus asianmukaiseen vuoropuheluun valtakunnan kanssa järjestettäisiin ensi tilassa. Lisäksi maakunnan hallitus toteaa, että esityksestä on hankittava eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Maaneuvos Katrin Sjögren

Ministeri Mats Perämaa

TIEDOKSI Pääministeri Petteri Orpo, petteri.orpo@gov.fi

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