Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Brevnr
UTLÅTANDE	12 F1
Ärendenr	Datum
ÅLR 2023/411	1.2.2023

Hänvisning
RP 320/2022 rd

Kontaktperson
Avdelningsjurist Sofia Higson

Riksdagens grundlagsutskott
Utskottskanslisekreterare
Jaana Junikka
PeV@eduskunta.fi

Ärende

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen

Riksdagens grundlagsutskott har den 12 januari 2023 begärt landskapsregeringens sakkunnigyttrande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om temporära vinstskatter inom elbranschen och branschen för fossila bränslen (RP 320/2022 rd). I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om tillfälliga vinstskatter inom elmarknaden och branschen för fossila bränslen samt att lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet ändras. Bakgrunden till förslaget är rådets förordning (EU) 2022/1854 om nödåtgärder i samband med höga energipriser samt de riktlinjer som regeringen fastställde vid budgetförhandlingarna hösten 2022.

Ålands landskapsregering lämnade den 14 december 2022 ett utlåtande till finansministeriet gällande samma lagförslag. I utlåtandet konstaterade landskapsregeringen att den temporära vinstskatten inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen faller under lagtingets lagstiftningsbehörighet, varför lagen inte blir tillämplig på Åland. På uppmaning av landskapsregeringen begärde Finansministeriet Ålandsdelegationens utlåtande gällande behörighetsfördelningen. Ålandsdelegationen lämnade sitt utlåtande den 16 januari 2023 efter att propositionen lämnats till riksdagen.

Lagstiftningsbehörighet

Bestämmelser om energi och elmarknad hör huvudsakligen till området för näringsverksamhet, som enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för Åland hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Den reglering som ingår i EU-förordningen, och som föranlett beredningen av den ovannämnda propositionen i riket, är dock snarare att betrakta som skattelagstiftning än lagstiftning om elmarknaden.
Lagstiftningsbehörigheten när det gäller beskattning är delad. Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har lagtinget behörighet att lagstifta bland annat om landskapet tillkommande näringsskatter.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen drar slutsatsen, utgående från refererade utlåtanden, att de tillfälliga vinstskatterna i den utformning de har i propositionen är att anse som i självstyrelselagen avsedda näringsskatter. Dock menar delegationen att de föreslagna skatterna föranleds av EU-förordningen, och därmed utgör en del av en större helhet med avsikt att åtgärda de anmärkningsvärt höga vinster som vissa aktörer på energimarknaden har till följd av exceptionellt höga priser samt särskilt att lindra konsekvenserna för konsumenterna av de exceptionellt höga energipriserna. Det i sin tur leder fram till helhetsbilden att det inte i första hand är en fråga om ”hårdare näringsbeskattning” inom en viss sektor, utan om användning av näringsskatterna för att nå EU-förordningens syften att mildra effekterna av Ukraina-krisen genom att tillfälligt insamla skattemedel enligt jämförbara rättsregler att användas till förmån för konsumenterna.

Med beaktande av denna bakomliggande utgångspunkt anser Ålandsdelegationen att det finns juridiska grunder att anse att de tidigare anförda utlåtandena inte ger ett entydigt svar i förhållande till behörighetsfrågan, utan att det i detta fall närmast kan vara fråga om rikets behörighet. Ålandsdelegationens slutsats blir därmed att man i första hand ska bedöma frågeställningen utgående från den föreliggande EU-förordningen och dess syften, vilket innebär att de föreslagna vinstskatterna snarare ska anses vara att hänföra till rikets än landskapets lagstiftningsbehörighet.

Landskapsregeringens synpunkter

Landskapsregeringen konstaterar för det första att behörigheten för de föreslagna vinstskatterna inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen ska anses tillkomma lagtinget på grund av att de är en näringsskatt. De föreslagna vinstskatterna är uttryckligen skatt på avkastningen, det är också tydligt att de ska tillämpas utöver den vanliga inkomstskatten. Syftet är således att tillfälligt beskatta företag inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen hårdare än normalt. Avsikten är inte att skatten ska vältras över på elkonsumenterna. Tanken är snarare den motsatta, dels att skapa incitament för företagen att ta ut en lägre avkastning, dels att ta in en del av avkastningen till staten i syfte att återföra den till konsumenterna. Enligt landskapsregeringens bedömning uppfyller vinstskatterna samtliga de kriterier som hittills har angivits vid tolkningen av begreppet näringsskatt i självstyrelselagen. Denna bedömning delas också av Ålandsdelegationen i dess utlåtande över propositionen.

För det andra anför landskapsregeringen att EU-förordningens bakomliggande syfte inte ska beaktas i avgörandet av behörighetsfördelningen. En av grundprinciperna i självstyrelsesystemet är att EU-rätten inte ska påverka den interna behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen mellan riksdagen och lagtinget inom EU-medlemsstaten Finland. När åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som

har fattats inom Europeiska unionen är, enligt 59 b § självstyrelselagen, lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan landskapet och riket på det sätt som följer av denna. Enligt förarbetet till nämnda lagrum anges att utgångspunkten är att medlemskapet i Europeiska unionen inte ska inverka på behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket (RP 18/2002 rd, s. 7). Behörighetsfördelningen inom en medlemsstat skyddas även genom artikel 4.2 i EU-fördraget.

Ett lagförslags syfte har tidigare inte tillmätts betydelse i samband med prövning av lagstiftningsbehörigheten. I Ålandsdelegationens utlåtande över landskapslag om produktionsstöd för el (nr. 31/11) bedömdes lagstiftningsbehörigheten utgående från formen för regleringen. Producenter av el från förnybara källor stöddes tidigare genom lagstiftning om punktskatter (acciser), vilka hör till rikets lagstiftningsbehörighet. I och med att stödet i form av återbäring av accis upphörde, beslöt landskapsregeringen att föreslå egna åtgärder för att stöda producenter av el från förnybara källor. Trots att det bakomliggande syftet var detsamma i bägge lagstiftningar, bedömdes det åländska produktionsstödet å ena sidan höra till landskapets lagstiftningsbehörighet och återbäringen av accis å andra sidan höra till rikets lagstiftningsbehörighet. Motsvarande slutsats kan också dras när det gäller den tidigare avfallsskattelagen (FFS 495/1996) som Ålandsdelegationen också refererar till i sitt nu aktuella utlåtande. I sitt utlåtande över avfallsskattelagen konstateras att avfallsskatten är en skatt som enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet, även om skälet för införandet var miljömässiga orsaker.

För det tredje anser landskapsregeringen, om EU-förordningens bakomliggande syfte trots allt ska beaktas, att de föreslagna vinstskatterna ändå ska tillkomma lagtingets lagstiftningsbehörighet på grund av att bestämmelserna om vinstskatter hör till området för marknadsreglering. Bestämmelser om energi och elmarknad hör huvudsakligen till området för näringsverksamhet, som enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapets lagstiftningsbehörighet. I sitt utlåtande redogör Ålandsdelegationen inte för den rättsliga norm i självstyrelselagen som medför att de föreslagna vinstskatterna faller inom ramen för rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt landskapsregeringen omfattar den nu aktuella EU-förordningen ett flertal åtgärder som medlemsstaterna har att genomföra och förordningen har därför flera syften än de Ålandsdelegationen har beaktat. Av rikets proposition framgår tydligt att skyldigheten att införa ett intäktstak och ett solidaritetsbidrag, som i riket har tolkats som en vinstskatt, syftar till att minska verksamheternas oproportionerligt stora vinster. Intäktstaket och solidaritetsbidraget motiveras med att en del företag i branschen har gjort extra stora vinster på grund av den pågående energikrisen (RP 320/2022 rd, s. 8). I ljuset av detta syfte står det klart att den föreslagna näringsskatten är ägnad att beskatta en näring särskilt hårt och reglera en viss marknad; områden som tillkommer lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Avslutande kommentarer

Enligt Ålandsdelegationen är de föreslagna vinstskatterna att betrakta som näringsskatter men ändå bedöms de falla under rikets lagstiftningsbehörighet. I det sammanhanget är det värt att påpeka att avvikelser från självstyrelselagen enligt lagens 69 § inte kan göras på annat sätt än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Landskapsregeringen anser således fortsättningsvis att lagstiftning om temporära vinstskatter inom elbranschen och branschen för fossila bränslen är att betrakta som näringsskatter som enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Avslutningsvis vill landskapsregeringen informera Riksdagens grundlagsutskott om att ett lagförslag i form av en så kallad blankettlag om temporära vinstskatter inom elbranschen och branschen för fossila bränslen avlåtits till Ålands lagting 19.1.2023. Därmed kommer lagstiftningsbehörigheten att avgöras av Högsta domstolen och presidenten i enlighet med 19 § självstyrelselagen.

Minister Roger Höglund

Avdelningsjurist Sofia Higson

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagting, info@lagtinget.ax

Finansminister Annika Saarikko, annika.saarikko@vm.fi

Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi

Ålandsdelegationens ordförande Peter Lindbäck, peter.lindback@ambetsverket.fi

Åland representant i Helsingfors Johan Ehn, johan.ehn@regeringen.ax