|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| LSvapen | 5x5px | | |
| Ålands lagting | BETÄNKANDE nr 13/2018-2019 | |
|  | Datum |  |
| Finans- och näringsutskottet | 2019-02-01 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Finans- och näringsutskottets betänkande

Ändring av fastighetskattelagen för landskapet Åland

* Lagmotion LM 4/2017-2018

INNEHÅLL

[Sammanfattning 1](#_Toc536522820)

[Motionärernas förslag 1](#_Toc536522821)

[Utskottets förslag 1](#_Toc536522822)

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc536522823)

[Juridiska synpunkter 1](#_Toc536522824)

[Administrativa synpunkter 2](#_Toc536522825)

[Ärendets behandling 2](#_Toc536522826)

[Utskottets förslag 3](#_Toc536522827)

Sammanfattning

Motionärernas förslag

Ltl Bert Häggblom m.fl. föreslår att till fastighetsskattelagen (1993:15) för landskapet Åland fogas en ny 2a § enligt vilken skatt inte ska uppbäras för en fastighet som inte betraktas som tomtmark till den del denna mark överskrider en hektar.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att motionen förkastas med hänvisning till de höga kostnader som åtgärden skulle betinga och den kommande reformen av beräkningsgrunderna för fastighetsbeskattningen.

Utskottets synpunkter

Utskottet har erfarit att det i landskapet finns 1 255 fastigheter som fått korrigerad fastighetsbeskattning genom att tidigare obeskattad impedimentmark numera beskattas som tomtmark. Av dessa överskrider 147 egendomar en storlek om 10 hektar. Det största antalet fastigheter ligger i kommuner med ett stort antal öar, det vill säga skärgårdskommunerna samt Eckerö, Geta, Hammarland, Jomala, Lemland och Saltviks kommuner. Brändö, Saltvik och Sottunga kommuner har infört noll procent som allmän fastighetsskatteprocent, vilket eliminerar effekterna av de kraftigt förhöjda fastighetsskatterna.

Juridiska synpunkter

Utskottet har i ärendet inbegärt ett utlåtande från lag- och kulturutskottet (LKU). LKU hänvisar i sitt utlåtande till behandlingen av den landskapslag om temporär ändring av fastighetsskattelagen (LF 11/2017-2018) som lagtinget antog den 16 april 2018 och som förordades att förfalla efter utlåtanden från Ålandsdelegationen och högsta domstolen. LKU har också hört justitierådet Sten Palmgren i ärendet.

Palmgren konstaterar att kärnan i Högsta domstolens utlåtande är att beskattningsbeslut måste bygga på lag och att lagen måste vara så exakt att myndighetens beslut om bestämmande av skattens belopp ska fattas efter bunden prövning utan skönsmässiga överväganden. Bestämmandet av skatten ska alltså vara en mer eller mindre teknisk operation.

I Palmgrens utlåtande konstateras vidare att lagförslaget i motionen definierar exakt till vilka delar fastighetsskatt inte bestäms varför skattemyndigheten inte har någon prövningsrätt. Lagförslaget uppfyller därför grundlagens krav om att skattskyldigheten ska grunda sig på lag och om hur skatten bestäms. Vidare konstaterar Palmgren att lagförslaget inte ser ut att innehålla något som skulle ge anledning att tro att problem skulle uppstå ur jämlikhetssynpunkt, även om konsekvens­bedömningar saknas i lagmotionen.

En fråga som LKU lyfter i sitt utlåtande är den retroaktivitet som motionens lagförslag föreslår, i praktiken skulle retroaktiviteten omfatta åtminstone åren 2018 och 2019. LKU konstaterar att även om mycket talar för att retroaktiv skattelagstiftning till den skattskyldiges fördel inte är problematisk i förhållande till grundlagen kan det vara skäl att i lagens ikraftträdelsebestämmelse separera stadgandet om retroaktivitet för att möjliggöra ett hypotetiskt partiellt veto.

Administrativa synpunkter

Motionärerna föreslår att lagen skulle tillämpas första gången för skatteåret 2018 och att skatt som uppburits i strid med den föreslagna ändringen av lagen skulle återbetalas av respektive kommun. Utskottet konstaterar att detta stadgande är problematiskt såtillvida att enligt förordningen (1997:72) om verkställandet av kommunalbeskattningen i landskapet Åland åligger beskattningsförfarandet och uppbörden skatteförvaltningen i Finland. Att förflytta förvaltningsförfarandet till kommunerna kan då innebära att nya problem uppstår, till exempel beträffande ändringsförfaranden. Utskottet konstaterar att en behandling i kommunen skulle bli manuell och således inte ge samma rättssäkerhet i jämförelse med skatteverkets mekaniska behandling av beskattningsbesluten. Därtill har utskottet konstaterat att det är de minsta kommunerna, följaktligen också de med den minsta administrationen, som sannolikt skulle få det största antalet ärenden att behandla.

Utskottet har också erfarit att Skatteförvaltningens kostnader för en ändring av grunderna för en beskattningsberäkning och en eventuell retroaktiv återbetalning är avsevärda, enligt Skatteförvaltningens egna beräkningar 1 312 000 euro för en hantering i Skatteförvaltningens regi, inklusive det retroaktiva arbetet med återbetalningarna, och den kan genomföras tidigast år 2020.

Utskottet har erfarit att det inom Skatteförvaltningen för närvarande pågår ett projekt som syftar till att förtydliga värdeberäkningsgrunderna för olika fastighetstyper. Projektet beräknas vara klart till beskattningen för år 2022. Utskottet konstaterar att värdering av fastigheter för fastighetsbeskattning faller inom ramen för åländsk behörighet. Utskottet föreslår därför att lagtinget uppmanar landskapsregeringen att så snart som möjligt se över grunderna för fastighetsbeskattningen och återkomma med lagförslag i frågan.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 12 september 2018 inbegärt finans- och näringsutskottets yttrande i ärendet.

Utskottet har den 13 september 2018 inbegärt ett utlåtande från lag- och kulturutskottet.

Utskottet har i ärendet hört ministern Mats Perämaa, lagberedaren Diana Lönngren, avdelningsjuristen Ida Hellgren, skattedirektören Maria Sagulin från Ålands skattebyrå samt verkställande direktören Magnus Sandberg vid Ålands kommunförbund.

I ärendets avgörande behandling har deltagit ordföranden Petri Carlsson, vice ordföranden Göte Winé och ledamöterna John Holmberg, Lars Häggblom, Ingrid Johansson samt vtm Veronica Thörnroos.

Reservation

Ltl Lars Häggblom har lämnat in en gemensam reservation.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att lagtinget förkastar lagmotionen samt

att lagtinget uppmanar landskapsregeringen att så snart som möjligt se över grunderna för fastighetsbeskattningen och återkomma med lagförslag i frågan.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 1 februari 2019 | |
| Ordförande | Petri Carlsson |
| Sekreterare | Sten Eriksson |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Beskrivning: LSvapen | Beskrivning: 5x5px | | |
| Ålands lagting | RESERVATION | |
| Lagtingsledamot | Datum |  |
| Lars Häggblom | 2019-02-01 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Reservation mot finans- och näringsutskottets betänkande nr 13/2018-2019 gällande ändring av fastighetsskattelagen för landskapet Åland

Motivering

Undertecknad omfattar inte utskottets majoritets beslut att förkasta lagmotionen som motsvarar den ändring utskottet enhälligt omfattade i betänkandet den 28 mars 2018 nr 11/2017-2018.

Utskottets majoritet anför nu att de höga kostnader åtgärden skulle betinga är grund för avslag. Denna motivering ter sig konstlad eftersom dylikt inte anfördes i den lagframställning som behandlades senast.

För att minimera detta och visa på att lagtinget har rätt att göra ändringar i fastighetsskattelagen föreslås nu en ändring att lagen gäller 2019 och framåt.

Med anledning av det ovanstående föreslår jag

att lagmotionen godkänns enligt följande

Landskapslag

om ändring av fastighetsskattelagen för landskapet Åland

(ingressen som i lagmotionen)

2 a§

(lika som i lagmotionen)

---------------------------------------------------

Denna lag träder ikraft den och tillämpas första gången ifråga om fastighetsskatt som uppbärs för skatteåret 2019.

|  |
| --- |
| Mariehamn den 1 februari 2019 |

Lars Häggblom

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | UTLÅTANDE 2018-2019 | |
|  | Datum |  |
| Finans- och näringsutskottet | 2018-11-29 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till finans- och näringsutskottet |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Lag- och kulturutskottets utlåtande

**Ändring av fastighetsskattelagen för landskapet Åland**

* Lagmotion nr 4/2017-2018

INNEHÅLL

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc416334711)

[Ärendets behandling 1](#_Toc416334712)

[Utskottets förslag 1](#_Toc416334713)

Finans- och näringsutskottet har med stöd av 52 § 1 mom. arbetsordningen för Ålands lagting anhållit om lag- och kulturutskottets utlåtande över lagförslagets förhållande till grundlagen.

Utskottets synpunkter

I lagmotionen föreslås att till fastighetsskattelagen (1993:15) för landskapet Åland fogas en ny 2 a § enligt vilken skatt inte skall uppbäras för en fastighet tillhörig annan mark än tomtmark till den del sådan mark överstiger en hektar.

Tidigare lagförslag

Lagtinget antog den 16 april 2018 en landskapslag om temporär ändring av fastighetsskattelagen för landskapet Åland. Lagen innebar att en fastighetsägare som vars fastighet omfattar mer än en hektar mark som inte betraktas som tomtmark ska kunna beviljas befrielse från den fastighetsskatt som uppbärs för denna mark. Befrielse från fastighetsskatt på denna grund beviljas av kommunen på ansökan av fastighetsägaren. Landskapslagen förordnades att förfalla i sin helhet på basen av utlåtanden från Ålandsdelegationen och högsta domstolen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen konstaterade i sitt utlåtande (D 1018 01 17 ) att ordalydelsen i lagförslaget gav kommunerna en rätt i enskilda fall pröva huruvida befrielse från fastighetsskatten skulle beviljas eller inte. Delegationen ansåg att en fri prövningsrätt är problematisk med avseende på både grundlagens 6 § om jämlikhet och 81 § 1 mom., om att grunderna för skattskyldighet m.m. ska anges i lag. Ålandsdelegationen konstaterar även att det vid lagtingsbehandlingen tillades ordet ”ska” till 2a § 2 mom., men att tillägget inte medförde någon ändring i sak och ansåg att landskapslagens 2a § 1 mom. utgör en behörighetsöverskridning.

Delegationen förde även ett teoretiskt resonemang kring frågan om den aktuella 2a § i lagen skulle tolkas så att en kommun skulle vara skyldig att på ansökan bevilja den aktuella partiella befrielsen från fastighetsskatt och konstaterade att en sådan lagstiftning skulle strida mot grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse, framförallt då man beaktar att det i lagens 2a § inte anges någon uttrycklig grund som enligt grundlagen skulle berättiga till en inskränkning i skattebehörighet.

Högsta domstolens utlåtande

Högsta domstolen å sin sida konstaterade i sitt utlåtande (OH 2018/119) att utgångspunkten är att det hör till landskapets lagstiftningsbehörighet att stadga om fastighetsskatt men att det vid lagstiftningsgranskningen bör tas ställning även till förhållandet till grundlagen.

Högsta domstolen hänvisar till grundlagens 81 § 1 mom. enligt vilken bestämmelser om statsskatt ska ingå i lag och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Vidare hänvisar domstolen till 121 § 3 mom. grundlagen som ger kommunerna beskattningsrätt under förutsättning att bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

Högsta domstolen hänvisar vidare till grundlagsutskottets vedertagna praxis att skattskyldighetens omfattning entydigt ska framgå av skattelagen och att lagbestämmelserna måste vara så exakta att de tillämpande myndigheterna har en bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek.

Enligt grundlagsutskottets tolkning har det varit möjligt att lagstifta om möjligheten att nedsätta eller helt avlyfta skatter som betalts eller ska betalas men behörigheten att bevilja nedsättning får inte vara så omfattande att rättsläget enligt lagens aktuella ordalydelse kan ändras väsentligt. Möjligheten att bevilja nedsättning bör således förbli ett undantag i förhållande till lagen och av lagen ska grunderna för beviljande av nedsättning framgå mot bakgrund av grundlagens 6 § om jämlikhet.

Domstolen konstaterar vidare att landskapslagen inte innehöll några kriterier för när ansökan kan godkännas utan i motiveringar betonas fri prövningsrätt för kommunen vid handläggningen av ansökan. Utgående från 121 § grundlagen kan tanken inte heller vara att ansökan alltid bör bifallas. En så här öppen och oklar bestämmelse om en myndighets befogenheter rimmar enligt HD illa med kraven i 81 § 1 mom. och 121 § 3 mom. grundlagen och grundlagsutskottets praxis samt med kravet i 2 § 3 mom. grundlagen att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. HD ansåg därför att lagen innehöll behörighetsöverskridningar och bör förordnas att förfalla i sin helhet.

Justitierådet Palmgrens utlåtande

Utskottet har inbegärt ett utlåtande (bilagt) över lagmotionens för­hållande till grundlagen från tidigare justitierådet Sten Palmgren som konstaterar att kärnan i Högsta domstolens utlåtande är att beskattningsbeslut måste bygga på lag och att lagen måste vara så exakt att myndighetens beslut om bestämmande av skattens belopp ska fattas efter bunden prövning utan skönsmässiga överväganden. Bestämmandet av skatten ska alltså vara en mer eller mindre teknisk operation.

Palmgren konstaterar vidare att lagförslaget i motionen definierar exakt till vilka delar fastighetsskatt inte bestäms varför skattemyndigheten inte har någon prövningsrätt. Lagförslaget uppfyller därför grundlagens krav om att skattskyldigheten ska grunda sig på lag och om hur skatten bestäms. Vidare konstaterar Palmgren att lagförslaget inte ser ut att innehålla något som skulle ge anledning att tro att problem skulle uppstå ur jämlikhetssynpunkt, även om konsekvens­bedömningar saknas i lagmotionen.

Enligt lagmotionen ska den föreslagna landskapslagen tillämpas retroaktivt för 2018. Grund­lagen innehåller inte några bestämmelser om retroaktiv skattelagstiftning men grundlagsutskottet har konstaterat att utifrån allmänna rätts­principer ska skattelagstiftning med retroaktiv verkan undvikas. Retroaktiv skattelag till den skattskyldiges nackdel har dock ansetts möjlig under vissa speciella omständigheter varför det enligt Palmgrens bedömning knappast finns något som talar för att retroaktiv skattelagstiftning till den skattskyldiges fördel skulle vara problematisk i förhållande till grundlagen.

Utskottets synpunkter

Utskottet konstaterar inledningsvis att lag- och kulturutskottet är lagtingets auktoritativa organ för utrönande av gränserna för lagtingets behörighet på motsvarande sätt som riksdagens grundlagsutskott.

Målet för såväl landskapsregeringens tidigare lagförslag som den föreliggande lagmotionen är detsamma, nämligen att fastighetsägare vars fastighet omfattar mer än en hektar mark som inte betraktas som tomtmark, ska befrias från fastighetsskatt.

I lagförslaget i lagmotionen sägs tydligt vilken typ av mark som fastighetsskatt inte ska uppbäras för varför utskottet konstaterar att lagförslaget torde uppfylla grundlagens krav på att grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd ska framgå av lag. Lagbestämmelserna i motionen är enligt utskottets bedömning så exakta att de tillämpande myndigheterna har en bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek. Om kriterierna för marken är uppfyllda ska fastighetsskatt inte uppbäras.

I fråga om Ålandsdelegationens teoretiska resonemang kring att kommunernas skyldighet att bevilja befrielse skulle strida mot grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse, konstaterar utskottet att det i lagmotionen inte handlar om att bevilja befrielse på ansökan. Utskottet konstaterar också att Högsta domstolens resonemang om möjligheten att bevilja nedsättning som ett undantag i förhållande till lagen inte är aktuellt eftersom det i lagmotionen föreslås att bestämmelserna intas direkt i lagen. Det torde inte heller föreligga några problem i förhållande till grundlagens krav på jämlik behandling eftersom lagen inte medger kommunen någon prövningsrätt.

Utskottet konstaterar vidare att även om mycket talar för att retroaktiv skattelagstiftning till den skattskyldiges fördel inte är problematisk i förhållande till grundlagen kan det vara skäl att i lagens ikraftträdelsebestämmelse separera stadgandet om retroaktivitet för att möjliggöra ett hypotetiskt partiellt veto.

Utskottets principiella inställning är det enda sättet att utröna lagstiftningsbehörighetens förhållande till självstyrelselagen och grundlagen i oklara fall är att lagtinget antar lagar som får genomgå lagstiftningskontrollen. En försiktighet från lagtingets sida i det här avseendet innebär en frivillig inskränkning i lagstiftningsbehörigheten.

Ärendets behandling

Finans- och näringsutskottet har med stöd av 52 § 1 mom. arbetsordningen för Ålands lagting anhållit om lag- och kulturutskottets utlåtande över lagmotionen.

Utskottet har i ärendet hört ministern Mats Perämaa och lagberedaren Diana Lönngren. Utskottet har därtill inbegärt utlåtande från justitierådet Sten Palmgren (bilagt).

I ärendets avgörande behandling deltog ordföranden Harry Jansson, viceordföranden Roger Eriksson, ledamöterna Johan Ehn, Brage Eklund, Bert Häggblom, Mikael Staffas och Tony Wikström.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att finans- och näringsutskottet vid uppgörande av sitt betänkande beaktar vad som anförts i detta utlåtande.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | Mariehamn den 29 november 2018 | | | Ordförande | Harry Jansson | | Sekreterare | Susanne Eriksson | | |
|  |  |
|  |  |