



Till finans- och näringsutskottet

Självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande

Tillfällig skatt på vinster inom elbranschen

- Landskapsregeringens lagförslag LF 13/2022-2023

Finans- och näringsutskottet har i ett brev av den 25 januari 2023 inbegärt självstyrelsepolitiska nämndens utlåtande över landskapsregeringens lagförslag gällande Tillfällig skatt på vinster inom elbranschen (LF 13/2022-2023). Utskottet önskar att självstyrelsepolitiska nämnden yttrar sig över de aspekter som berör lagstiftningsbehörigheten.

Lagförslaget

Landskapsregeringen föreslår att det stiftas en landskapslag om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen. Förslaget innebär att EU-förordningen om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna genomförs på motsvarande sätt som i riket. Enligt förslaget införs en tillfällig skatt på 30 procent som gäller elföretags vinster under skatteåret 2023. Skatten tas ut utöver den inkomstskatt som betalas på företagets vinster och är inte avdragsgill i inkomstbeskattningen. Skattskyldiga är företag som producerar el och företag som säljer el antingen direkt till slutförbrukarna eller för återförsäljning.

Genom förslaget införs också en tillfällig skatt på 33 procent som gäller vinster under skatteåret 2023 för företag inom sektorn för fossila bränslen. Skattskyldiga är företag vars omsättning till mer än 75 procent har genererats av utvinning av råolja, utvinning av naturgas, framställning av raffinerade oljeprodukter av råolja eller tillverkning av stenkolsprodukter.

De tillfälliga skatterna uppbärs till landskapet och tas ut i efterhand under 2024. Avsikten är att överföra uppbörden till Skatteförvaltningen genom överenskommelseförordning. Den föreslagna lagen är avsedd att tillämpas vid beskattningen för skatteåret 2023, men beroende på när den skattskyldiges räkenskapsperiod slutar kan den i stället i vissa fall tillämpas vid beskattningen för 2024. Den bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Motsvarande riskdagslag

Finlands riksdag har på basen av regeringens proposition RP 320/2022 rd med förslag till lagstiftning om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen, antagit en motsvarande lagstiftning.

I ett utlåtande (GrUU 97/2022 rd) till riksdagens finansutskott berör grundlagsutskottet bland annat Ålands självstyrelse. Grundlagsutskottet framför att det av propositionen framgår att statsrådet och Ålands landskapsregering har olika uppfattning om den aktuella propositionens betydelse för landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet. Regeringen bedömer att den föreslagna lagstiftningen hör till rikets lagstiftningsbehörighet medan Ålands landskapsregering ansett att frågan hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Finansministeriet har begärt ett yttrande av Ålandsdelegationen som anser att frågan i viss mån är flertydig. Delegationen konstaterar att den bedömer frågan i första hand med utgångspunkt i den EU-

förordning som ska genomföras och förordningens syfte, varför den föreslagna skatten på vinster anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet snarare än landskapets.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande hänför sig bestämmelserna om skatt på vinster dock också till omständigheter utifrån vilka ärendet kan anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Grundlagsutskottet konstaterar att Ålands landskapsregering har till lagtinget lämnat ett förslag till landskapslagstiftning och att en eventuell landskapslag som antas av lagtinget omfattas av den lagstiftningskontroll som avses i självstyrelselagen.

Grundlagsutskottet påpekar att den föreslagna lagen om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen inte innehåller några bestämmelser där det uttryckligen hänvisas till lagens tillämpning i landskapet Åland. Enligt utskottets uppfattning behöver den föreslagna lagen således inte ändras, oberoende av om det vid lagstiftningskontrollen anses att ärendet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet eller inte.

Lagstiftningsbehörigheten

Lagförslaget

Självstyrelsepolitiska nämnden konstaterar att det i landskapsregeringens lagförslag finns en omfattande redogörelse över lagstiftningsbehörigheten.

Av självstyrelselagen framgår klart att lagtinget har behörighet att lagstifta om näringskatt, däremot finns det olika uppfattningar om vad som ska betraktas som en näringskatt. Landskapsregeringen konstaterar att bestämmelser om energi och elmarknad huvudsakligen hör till området för näringsverksamhet, som enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för landskapet 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 näringskatter.

I lagförslaget redogörs vidare för begreppet näringskatt vid självstyrelselagens tillkomst. Frågan om innebörden av begreppet näringskatt har bland annat utretts av professor Jyräki vars slutsats blir att det hör till landskapets lagstiftningsbehörighet att lagstifta om sådana näringskatter som inte är konsumtionsskatter utan vilka såsom direkta skatter omfattar avkastningen av en bestämd näringsverksamhet.

En gränsdragning kan göras mellan vad som är en näringskatt och vad som är en annan skatt. Avgörande i det sammanhanget är att näringskatten riktar sig mot avkastningen av en särskild näring. Mervärdesskatt och accis riktar sig visserligen också mot näringsidkare, men de är ändå allmänna skatter. Däremot är den apoteksavgift som uppbärs med stöd av landskapslagen (1947:6) om apoteksavgift i landskapet Åland att betrakta som en näringskatt.

Landskapsregeringen redogör vidare bl.a. för högsta domstolens ställningstagande gällande landskapslagen (1974:83) om resandeavgift enligt vilken redare med regelbunden passagerartrafik är skyldig att betala resandeavgift till landskapet. I lagen definieras resandeavgiften som en näringskatt, och som sådan bedömdes den också av högsta domstolen och av presidenten.

I lagförslaget konstateras att även om det är presidenten som sist och slutligen tolkar självstyrelselagens bestämmelser om lagstiftningsbehörighet, har också grundlagsutskottet vid ett tillfälle behandlat frågor i anslutning till näringskatt. Enligt propositionen med förslag till en lag om reses-

katt (FFS 3/1992 skulle lagen även tillämpas på Åland, vilket gjorde att grundlagsutskottet prövade om ärendet hörde till rikets eller landskapets lagstiftningsbehörighet. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att förarbetena inte ger klarhet i vad som avses med en näringskatt och att det begreppet avser sådan skatt på avkastningen från en särskild näringsverksamhet som uppbars på 1920-talet. Utskottet ansåg det befogat att anse att begreppet alltså hade samma innebörd, eftersom man inte i senare självstyrelselagar har haft för avsikt att ändra dess betydelse. För grundlagsutskottet var det centralt att avsikten med den nya skatten var att beskatta avkastningen hårdare än genom den allmänna inkomstkatten. Grundlagsutskottets slutsats blev att reseskatten var att betrakta som en konsumtionskatt, och alltså inte en sådan näringskatt som enligt självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Även när det gällde lotteriskattelagen (FFS 552/1992) kom grundlagsutskottet fram till slutsatsen att den hörde till rikets lagstiftningsbehörighet. Utskottet konstaterar att när det gäller avkastningen av lotterier kan skatten formellt sett anses hänföra sig till avkastningen från näringsverksamhet. Men eftersom lotterivinster inte är skattepliktig inkomst för vinsttagaren är lotteriskatten i sak en skatt som ersätter inkomstkatten för vinsttagaren. Det tekniska uträkningssättet betydde enligt grundlagsutskottet inte att skatten är en näringskatt som hänför sig till avkastningen av näringsverksamhet, och landskapet kunde därmed inte anses ha behörighet att lagstifta om lotteriskatten. Trots att lotteriskatten tekniskt sett skulle räknas ut på ett sätt som påminde om en näringskatt, föranledde tydligen dess ersättande syfte en tolkning att det inte rörde sig om en näringskatt.

Vidare redogör landskapsregeringen för Ålandsdelegationens utlåtande som på begäran av finansministeriet gavs över den proposition som nyligen behandlats i riksdagen. Ålandsdelegationen drar slutsatsen att de tillfälliga vinstskatterna i den utformning de har i propositionen är att anse som i självstyrelselagen avsedda näringskatter men menar att de föreslagna skatterna föranleds av EU-förordningen varför de utgör en del av en större helhet med avsikt att åtgärda vinster till följd av exceptionellt höga priser samt att lindra konsekvenserna för konsumenterna. Helhetsbilden är enligt ÅD därför att det inte i första hand är en fråga om ”hårdare näringsbeskattning” inom en viss sektor, utan om användning av näringskatterna för att nå EU-förordningens syften. Med beaktande av den bakomliggande utgångspunkten anser ÅD att de tidigare utlåtandena inte ger ett entydigt svar i behörighetsfrågan utan att det 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.

I lagförslaget redogörs vidare för resonemangen i fråga om behörigheten gällande lagstiftning om produktionsstöd för förnybar el. Landskapsregeringen konstaterar att Ålandsdelegationen i sitt utlåtande över landskapslagen (2013:31) om produktionsstöd för el inte såg något hinder för ikraftträdande av landskapslagen. Som grund för ställningstagandet hänvisades till lagstiftningsbehörighet och det bakomliggande syftet med regleringen tillmättes ingen betydelse.

Slutligen förs det i lagförslaget ett resonemang om behörigheten att tolka självstyrelselagen. Varken riksdagen eller lagtinget har behörighet att tolka behörighetsgränserna och rikets lagstiftare kan inte avgöra vad som ska avses med självstyrelsens hänvisning till närings- och nöjesskatt på ett sätt som är bindande för Ålands lagstiftare. Landskapets lagstiftningsbehörighet avgörs entydigt endast i samband med stiftande av landskapslagar, som efter granskning av Ålandsdelegationen och i förekommande fall av Högsta domstolen samt av republikens president.

Landskapsregeringens slutsats är att det är märkligt att Ålandsdelegationen med hänvisning till EU-förordningens syfte drar slutsatsen att de föreslagna vinstskatterna ska anses vara att hänföra till rikets lagstiftningsbehörighet. Att skattehöjningar har ett annat bakomliggande syfte än att enbart höja skatten är snarare regel än undantag och syftet har tidigare inte tillmätts betydelse som i samband med prövning av lagstiftningsbehörigheten såsom exempelvis i fråga om produktionsstödet för el då lagstiftningsbehörigheten bedömdes utgående från formen för regleringen. En av grundprinciperna i självstyrelsesystemet är enligt landskapsregeringen att EU-rätten inte ska påverka den interna behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen mellan riksdagen och lagtinget inom EU-medlemsstaten Finland. Denna princip uttrycks tydligt i självstyrelselagens 59b § 1 mom. Behörighetsfördelningen inom en medlemsstat skyddas även genom artikel 4.2 i EU-fördraget.

Landskapsregeringen framhåller till slut att avvikelser från självstyrelselagen enligt lagens 69 § inte kan göras på annat sätt än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget.

Utlåtande från professor Mäenpää

Självstyrelsepolitiska nämnden har med anledning av lagförslaget inbegärt ett utlåtande gällande lagstiftningsbehörigheten från professor Olli Mäenpää, se bilaga.

Professor Mäenpää konstaterar att utgångspunkten enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen är att lagstiftningsbehörigheten i fråga om skatter tillkommer riket men att bland annat näringskatt hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt vedertagen konstitutionell praxis är det karakteristiskt för näringskatten att den är en skatt på avkastningen från en särskild näringsverksamhet och att dess avsikt är att beskatta avkastningen från näringsverksamhet hårdare än genom den allmänna inkomstskatten. Professor Mäenpää poängterar att frågan om hur och till vilka ändamål näringskattens intäkter används saknar betydelse i detta avseende.

Den tillfälliga vinstskatten skulle enligt lagförslaget påföras endast företag verksamma på energimarknaden och den skulle vara avsevärt högre än den normala inkomstskatten. Vinstskatten skulle vara avsedd att beskatta avkastningen från energinäringsverksamhet strängare än genom den allmänna inkomstskatten. Vinstskatten skulle antingen ersätta inkomstskatten eller utgöra en konsumtionsskatt. Vinstskatten är därför enligt professor Mäenpääs bedömning en sådan näringskatt som enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Vidare konstaterar professor Mäenpää att landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet i fråga om näringskatter innebär en begränsning av rikets behörighet och att den lagstiftning som riksdagen antar på detta område således inte gäller i landskapet.

Lagstiftningen gällande vinstskatt består främst av marknadsreglering med syfte att åtgärda tillfälliga störningar på energimarknaden. Lagstiftningens syfte är inte främst att genomföra fiskala eller skattefinansiella intressen. Dessa drag kan enligt professor Mäenpää anses vara karakteristiska för sådan näringslagstiftning som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Nämndens slutsatser

Nämnden delar såväl landskapsregeringens som professor Mäenpääs slutsatser att den föreslagna landskapslagen faller inom lagtingets behörighet.

Den föreslagna lagen är att betrakta som skattelagstiftning snarare än lagstiftning om elmarknaden. Lagstiftningsbehörigheten när det gäller beskattning är delad och enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har lag-

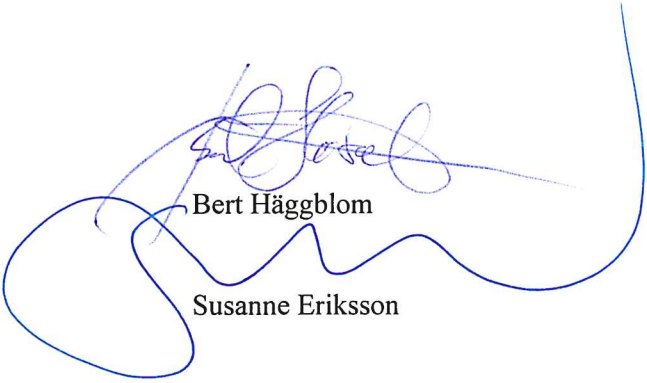
tinget behörighet att lagstifta bland annat om landskapet tillkommande näringsskatter. Begreppet näringsskatt har förblivit oförändrat sedan den första självstyrelselagens tillkomst. Kännetecknande för en näringsskatt är att den riktar sig mot avkastningen av en särskild näring medan mervärdesskatt och accis, som också riktar sig mot näringsidkare är allmänna skatter. Vinstskatten skulle vara avsedd att beskatta avkastningen från energinäringsverksamhet strängare än genom den allmänna inkomstskatten och den skulle antingen ersätta inkomstskatten eller utgöra en konsumtionsskatt.

Nämnden delar särskilt professor Mäenpää syn att frågan om hur och till vilka ändamål näringsskattens intäkter används, saknar betydelse för bedömning av lagstiftningsbehörighetens fördelning.

Mariehamn den 14/4-23

Talman

Sekreterare



Bert Häggblom

Susanne Eriksson

Bilaga

Utlåtande om lagstiftningsbehörighet gällande lagstiftning om tillfällig vinstskatt

Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd har begärt en juridisk bedömning av behörighetsproblematiken i fråga om landskapsregeringens lagförslag gällande tillfällig skatt på vinster inom elbranschen (Lagförslag 13/2022-2023).

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Lagförslagets innehåll

Landskapsregeringen föreslår att det stiftas en landskapslag om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen (landskapslag om tillfällig vinstskatt). Bakgrunden till förslaget för landskapslagen är rådets förordning (EU) 2022/1854 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna (EU-förordning).

Enligt lagförslaget införs en tillfällig skatt på 30 procent som gäller elföretagens vinster under skatteåret 2023. Skatten tas ut utöver den inkomstskatt som betalas på företagens vinster och är inte avdragsgill i inkomstbeskattningen. Skattskyldiga är företag som producerar el och företag som säljer el antingen direkt till slutförbrukarna eller för återförsäljning. Genom förslaget införs också en tillfällig skatt på 33 procent som gäller vinster under skatteåret 2023 för företag inom sektorn för fossila bränslen.

Enligt lagförslaget ska företag som bedriver elaffärsverksamhet och företag som är verksamma inom sektorn för fossila bränslen på vinsterna betala skatt till landskapet i enlighet med vad som föreskrivs om skatt till staten i rikslagen om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen (rikslag, Regeringens proposition 320/2022 rd), med de undantag som följer av landskapslagen om tillfällig vinstskatt. Avsikten är därmed att de nämnda företagen kommer att betala skatt till landskapet på samma sätt som motsvarande företag i riket betalar skatt på tillfälliga vinsterna till staten.

Genomförandet av EU-förordningen och lagstiftningsbehörighet

Syftet med lagförslaget är att komplettera och precisera EU-förordningen. Även om förordningarna i sig är direkt tillämpliga på nationell nivå innehåller EU-förordningen om en krisintervention sådana helheter som på grund av sina särdrag kräver separata genomförandeåtgärder på nationell nivå. Bestämmelserna i EU-förordningen om ett intäktsstak och ett solidaritetsbidrag är av allmän karaktär. Därför förutsätter det nationella genomförandet av dem närmare nationella bestämmelser på lagnivå.

Ålands landskapsregering anser att lagstiftningsbehörigheten gällande genomförandet av EU-förordningen i landskapet tillkommer landskapet. Enligt landskapsregeringens bedömning uppfyller vinstskatterna samtliga de kriterier som hittills har angivits vid tolkningen av begreppet näringskatt i självstyrelselagen, och behörigheten att lagstifta om skatterna tillkommer således lagtinget (Lagförslag, s. 16).

Vid beredningen av regeringens proposition till rikslagen har finansministeriet införskaffat Ålandsdelegationens utlåtande om lagstiftningsbehörigheten. I sitt utlåtande (13.1.2023) om utkastet till regeringens proposition anser Ålandsdelegationen att frågan i viss mån är flertydig. Sett ur regeringspropositionens perspektiv vore de temporära vinstskatterna att anse som i självstyrelselagen avsedda näringskatter. Å andra sidan finns det juridiska grunder att anse att de tidigare anförda utlåtandena inte ger ett enty-

digt svar i förhållande till behörighetsfrågan, utan att det i detta fall närmast kan vara fråga om rikets behörighet. Sammanfattningsvis konstaterar Ålandsdelegationen att frågeställningen kan bedömas ur dessa båda perspektiv, som ger olika slutresultat.

I sitt utlåtande om regeringens proposition till rikslag tar grundlagsutskottet inte direkt ställning till lagstiftningsbehörigheten eftersom den föreslagna rikslagen inte innehåller några bestämmelser där det uttryckligen hänvisas till lagens tillämpning i landskapet Åland och en eventuell landskapslag som antas av lagtinget omfattas av den lagstiftningskontroll som avses i 19 § i självstyrelselagen för Åland. Grundlagsutskottet noterar dock att i ljuset av Ålandsdelegationens yttrande och den utredning som grundlagsutskottet fått hänföra sig bestämmelserna om tillfällig skatt på vinster också till omständigheter utifrån vilka ärendet kan anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Lagstiftningsbehörigheten gällande lagstiftning om tillfällig vinstskatt

Lagstiftningsbehörighetens fördelning i skatteärenden

Lagstiftningsbehörighetens fördelning mellan riket och landskapet bestäms i självstyrelselagen för Åland (16.8.1991/1144). I självstyrelselagens 27 och 29 § uppräknas de rättsområden inom vilka riket har lagstiftningsbehörighet, och i lagens 18 § anges vilka angelägenheter som hör till landskapets behörighet. I fråga om skatter och avgifter är lagstiftningsbehörigheten uppdelad mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen.

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de undantag som nämns i 18 § 5 punkten. Enligt regeringens proposition till självstyrelselagen betyder lagens 27 § 36 punkt att all skattelagstiftning, med undantag för kommunalbeskattningen och landskapets rätt att stadga om närings- och nöjesskatter och extra inkomstskatt, har förbehållits rikets lagstiftande organ. Denna punkt omfattar förutom direkta skatter alla former av indirekta skatter, tullar och acciser m.m. Enligt regeringens proposition till gällande självstyrelselag regleras även avgifter av skattenatur som inte särskilt har förbehållits landskapet i rikslagstiftningen (RP 73/1990 rd, s. 78). Landskapet har därför inte lagstiftningsbehörighet i dessa skatteärenden.

Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter. Landskapets lagstiftningsbehörighet är exklusiv i de frågor som nämns i 18 §. Detta innebär att de lagar som riksdagen antar på dessa områden inte gäller i landskapet (RP 73/1990 rd, s. 64). Eftersom självstyrelselagen räknar upp de områden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, har riket enligt förarbetena till grundlagen ingen behörighet i detta avseende. Landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet innebär således en begränsning av rikets behörighet (RP 1/1998 rd, s. 127).

Lagstiftningsbehörighet angående näringskatt

Lagstiftningsbehörighet i fråga om näringskatter tillkommer landskapet enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen. Vad särskilt beträffar terminologin gällande näringskatt har den bibehållits oförändrad även i den gällande självstyrelselagen. Terminologin samt landskapets lagstiftningsbehörighet motsvarar således i detta avseende innehållsmässigt regleringen i den tidigare självstyrelselagen (RP 73/1990 vp, s. 65).

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis är det motiverat att utgå från att med begreppet näringskatt i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen avses en skatt på avkastningen från en särskild näringsverksamhet. Karakter-

istiskt för en näringskatt är därutöver att dess avsikt är att beskatta avkastningen från näringsverksamhet hårdare än genom den allmänna inkomstskatten. Däremot kan skatten inte karakteriseras som en näringskatt i den mening som avses i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen om avsikten med skatten är endast att ersätta inkomstskatten för vinsttagaren (GRUU 9/1992 vp, s. 2, lotteriskatt) eller att belägga service med konsumtionsskatt (GRUU 5/1991 vp, s. 2, reseskatt).

Grundlagsutskottet har även i sin nyare praxis ansett att begreppet näringskatt alltjämt har samma innebörd som i tidigare självstyrelselagar, eftersom man inte i senare självstyrelselagar har haft för avsikt att ändra dess betydelse. Avgörande för att en skatt ska utgöra en näringskatt, som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, är därför för det första att skatten påförs på avkastningen från en särskild näringsverksamhet och för det andra att skattens avsikt är att beskatta avkastningen från näringsverksamhet hårdare än genom den allmänna inkomstskatten. Genom tillämpning av dessa kriterier har utskottet ansett att en avgift av skattenatur, som används för att endast samla in medel för utgifter för övervakningen, inte är en sådan näringskatt som enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet (GRUU 31/2012 vp, s. 3, el- och naturgasnätsavgift).

Enligt lagförslaget skulle den tillfälliga vinstskatten tas ut utöver den inkomstskatt som normalt betalas på energiföretagens vinster och vinstskatten skulle inte vara avdragsgill i inkomstbeskattningen. Vinstskatten skulle alltså påföras på avkastningen från en särskild näringsverksamhet. Genom förslaget skulle införas en tillfällig skatt på 30 eller 33 procent som gäller vinsterna under skatteåret 2023. Dessutom skulle företaget betala 20 procent i normal samfundsskatt på sin vinst. Den tillfälliga vinstskatten skulle alltså vara avsedd att beskatta avkastningen från energinäringsverksamhet avsevärt strängare än genom den allmänna inkomstskatten. Vinstskatten skulle antingen ersätta inkomstskatten eller utgöra en konsumtionsskatt.

Med beaktande av dessa rättsliga särdrag är det grundat att anse att den föreslagna tillfälliga vinstskatten utgör en näringskatt i den mening som avses i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen. Lagstiftningsbehörigheten gällande den föreslagna vinstskatten tillkommer således landskapet. Den lagstiftning som riksdagen antar på detta område gäller således inte i landskapet.

Lagstiftningsbehörighet angående näringsverksamhet

Enligt 18 § 22 punkt i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet även i fråga om näringsverksamhet med vissa undantag. Enligt lagförslagets 1 § skulle lagen gälla företag som bedriver elaffärsverksamhet och företag som är verksamma inom sektorn för fossila bränslen. Lagen skulle alltså gälla verksamhet som i princip omfattas av den i 18 § 1 mom. grundlagen tryggade näringsfriheten, som måste betraktas som sådan näringsverksamhet som avses i nämnda lagrum i självstyrelselagen (se även GRUU 22/2001 rd, s. 4).

En bedömning av målen och syftet med utövandet av lagstiftningsmakten kan också vara av betydelse när lagstiftningsbehörigheten bestäms. I detta hänseende kan man ta i beaktande att syftet med EU-förordningen, som skulle genomföras av lagförslaget, är enligt dess 1 artikel att mildra effekterna av höga energipriser genom exceptionella, riktade och tidsbegränsade åtgärder för att framför allt minska elförbrukning och att göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa åtgärder för offentliga ingripanden i prissättningen för leveranser av el till hushållskunder och små och medelstora företag.

Den rättsliga grunden för EU-förordningen är artikel 122 i EU-fördraget. Artikel 122 ingår i avdelningen om ekonomisk och monetär politik i fördraget och gäller regleringen av ekonomisk verksamhet. Enligt artikeln får rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet.

EU-förordningen och lagförslaget som är avsett att genomföra förordningen har som syfte att hantera de hastigt ökande energipriserna och de stora svängningarna på elmarknaden. Förordningen består huvudsakligen av reglering som är riktad till företag och näringsverksamhet med syfte att åtgärda störningar på energimarknaden förorsakade av kriget i Ukraina. Med förordningen försöker man komma till rätta med de höga energipriserna och samtidigt förminska energiförbrukningen. Avsikten med förordningen är således inte att harmonisera medlemsstaternas beskattning, utan att besluta om krisrelaterade ekonomiska frågor för att nå förordningens syften genom näringsreglering.

Syftet med lagförslaget är att komplettera och precisera EU-förordningen för att genomföra de tillfälliga åtgärder som EU-förordningen förutsätter på ett sätt som beaktar särdragen hos energimarknaden utan att orsaka störningar på elmarknaden och i investeringarna och som behandlar aktörerna i branschen så jämnt som möjligt. Den föreslagna lagstiftningen består därför främst av marknadsreglering med syfte att åtgärda tillfälliga marknadsstörningar, vilket kan anses vara typiskt för näringslagstiftning. Lagförslagets syfte är däremot inte främst att genomföra fiskala eller andra skattefinansiella intressen, vilket skulle vara karakteristiskt för skattelagstiftning. Lagförslagets syfte, innehåll och dess nära anknytning till EU-förordningen tyder på att lagförslaget närmast gäller näringsverksamhet och näringsutövning på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet.

Sammanfattning

1. För att genomföra EU-förordningen om en krisintervention på energimarknaden har man inom ramarna för det nationella handlingsutrymmet både i riket och i Ålands landskap föreslagit lagstiftning enligt vilken företagen verksamma på energimarknaden skulle påföras en vinstskatt. Den tillfälliga tilläggsskatten skulle tas ut utöver den inkomstskatt som betalas på företagens vinster och tilläggsskatten skulle inte vara avdragsgill i inkomstbeskattningen.
2. Utgångspunkten enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen är att lagstiftningsbehörigheten i fråga om skatter tillkommer riket. I fråga om skatter som uppräknas i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen – bl.a. näringskatt – hör dock lagstiftningsbehörigheten till landskapet.
3. Enligt vedertagen konstitutionell praxis är det karakteristiskt för näringskatten att den är en skatt på avkastningen från en särskild näringsverksamhet och att dess avsikt är att beskatta avkastningen från näringsverksamhet hårdare än genom den allmänna inkomstskatten. Hur och till vilka ändamål näringskattens intäkter används saknar dessutom betydelse i detta avseende.
4. Den tillfälliga vinstskatten skulle påföras endast företagen verksamma på energimarknaden och den skulle vara avsevärt högre än den normala inkomstskatten. Vinstskatten skulle vara avsedd att beskatta avkastningen från energinäringsverksamhet strängare än genom den allmänna inkomstskatten. Vinstskatten skulle antingen ersätta inkomstskatten eller utgöra en

konsumtionsskatt. Vinstskatten är därför en sådan näringskatt som enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

5. Landskapets självständiga lagstiftningsbehörighet i fråga om näringskatter innebär en begränsning av rikets behörighet. Den lagstiftning som riksdagen antar på detta område gäller således inte i landskapet.

6. Lagstiftningen gällande vinstskatt består främst av marknadsreglering med syfte att åtgärda tillfälliga störningar på energimarknaden. Lagstiftningens syfte är inte främst att genomföra fiskala eller skattefinansiella intressen. Dessa drag kan anses vara karakteristiska för sådan näringslagstiftning som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Helsingfors, 28.2.2023

Olli Mäenpää Juris doktor
Professor i förvaltningsrätt (emeritus)