

Grundlagsutskottet

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

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen (RP 320/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd, enhetschef Jari Salokoski, finansministeriet
- specialsakkunnig Laura Puro, finansministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Jaakko Ossa
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen samt att lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på grundlagens 6 § om likabehandling, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet, 81 § 1 mom. om statlig skatt och 120 § om Ålands självstyrelse.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 97/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tillfällig skatt på vinster inom elbranschen och sektorn för fossila bränslen samt att lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet ändras. Bakgrunden till förslaget är rådets förordning (EU) 2022/1854 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna samt de riktlinjer som regeringen har dragit upp vid sina budgetförhandlingar hösten 2022.

(2) Syftet med propositionen är enligt motiveringen (s. 19) att genomföra de tillfälliga skatteåtgärder som EU-förordningen förutsätter på ett sätt som beaktar särdragen hos den finska energimarknaden utan att orsaka störningar på elmarknaden och i investeringarna och som behandlar aktörerna i branschen så jämnt som möjligt. Målet är också enligt motiveringen att åtgärderna ska vara administrativt genomförbara, i synnerhet med beaktande av att de åtgärder som EU-förordningen förutsätter är brådsnande och ska göras på kort tid.

(3) I propositionen föreslås att det införs tillfällig skatt på vinster för elföretag och sektorn för fossila bränslen. När det gäller elföretag är det enligt motiveringen (s. 19) fråga om en nationell krisåtgärd enligt artikel 8 i EU-förordningen och när det gäller företag som är verksamma inom sektorn för fossila bränslen om en nationell åtgärd som motsvarar solidaritetsbidraget enligt artikel 14.1 i den förordningen.

(4) Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma nationell genomförandslagstiftning med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, GrUU 31/2017 rd). Enligt utskottet har det dock stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man i vår nationella lagstiftning inte bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43).

(5) Grundlagsutskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(6) Även om det i den aktuella propositionen i sig redogörs för förslagets förhållande till EU-förordningen rentav i ett separat avsnitt i samband med motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 41–42), har regeringen enligt grundlagsutskottet inte till alla delar gjort en tillräcklig bedömning av användningen av det nationella handlingsutrymmet och i synnerhet inte av relevansen hos de andra syftena än förordningens syften och hos det valda genomförandesättet med tanke på förordningens syften. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

Utlåtande GrUU 97/2022 rd

(7) Grundlagsutskottet noterar särskilt att även enligt propositionen avviker vissa grundläggande lösningar avsevärt från det som förutsätts i EU-förordningen. I propositionsmotiven (s. 24) hänvisas det bland annat till att intäktstaket enligt EU-förordningen har bedömts vid beredningen, men att genomförandet av intäktstaket i enlighet med förordningen ansågs vara behäftat med problem som inte bedömdes kunna lösas inom den korta beredningstiden. Enligt utredning till utskottet kan det i EU-rättsligt hänseende vara av betydelse att propositionen främst påverkar de överstora vinsterna, medan det primära syftet med förordningen är att sänka elpriset. Propositionen verkar således åtminstone inte omedelbart i sig ha till syfte att uppnå det mål som anges i förordningen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna skattelagen, som är mycket exceptionell, också förutsätter en betydligt mer detaljerad konsekvensbedömning som stöd. Dessutom torde förordningens bestämmelser om en kortvarig, temporär åtgärd tyda på att det rör sig om en tillfällig krisåtgärd, men det aktuella förslaget baserar sig på en längre tidsperiod. Finansutskottet bör noggrant försäkra sig om att regleringen är förenlig med EU-rätten.

Bestämmelser om statlig skatt

(8) Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det om statsskatt genom lag, och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Bestämmelsen förutsätter att det av lagen entydigt framgår vem som omfattas av skattskyldigheten. Regleringarna ska vara såtillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämpande myndigheterna har när det gäller att bestämma skattens storlek ska vara bunden till sin natur (RP 1/1998 rd, s. 135).

(9) Ett företag som är skyldigt att betala skatt på vinster inom elbranschen definieras i 3 § i lagförslaget och bestämmelser om skattefrihet finns i 4 §. Ingående bestämmelser om skattebeloppet och hur det ska beräknas finns i 5–12 §. Ett företag som är skyldigt att betala skatt på vinster inom sektorn för fossila bränslen definieras i 13 § i lagförslaget och bestämmelser om skattebeloppet finns i 14 §. Lagen innehåller också bestämmelser om den skattskyldiges rättsskydd (21–22 §). Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen till dessa delar uppfyller de krav som grundlagens 81 § ställer på skattelagar.

(10) Grundlagsutskottet noterar dock att det föreslås att beskattningen delvis ska grunda sig på ett särredovisat resultat enligt elmarknadslagen. Enligt utskottets uppfattning har särredovisade bokslut enligt elmarknadslagen inte upprättats för beskattningsbehoven under rådande förhållanden och vid upprättandet av det har det inte på samma sätt som för det bokslut som används som beskattningsunderlag bildats ändamålsenliga, förutsägbara och exakta standarder. Finansutskottet bör precisera regleringen.

Skattebelopp och retroaktiv verkan

(11) Enligt grundlagens 15 § 1 mom. är vars och ens egendom tryggad. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 67) kan förbudet mot konfiskatorisk beskattning härledas ur egendomsskyddsbestämmelsen. Enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis före reformen ska man vid bedömningen av när en skatt ska anses vara konfiskatorisk fästa uppmärksamhet vid betydelsen av den skattskyldiges egna valmöjligheter, vid skattens

Utlåtande GrUU 97/2022 rd

retroaktiva verkan och huruvida det är fråga om att utan ersättning ta emot egendom till staten (t.ex. GrUU 9/1978 rd, GrUU 12/1986 rd, GrUU 5/1988 rd).

(12) Den föreslagna skatten för elföretag uppgår till 30 procent efter vissa avdrag, plus 20 procent i normal samfundsskatt på vinster. När elaffärsverksamhet bedrivs av en aktör i samfundsform, är den skattegrundande avkastningen således föremål för en anmärkningsvärt hög skatt.

(13) Enligt grundlagsutskottet har lagstiftaren med avseende på egendomsskyddet som regel större rörelseutrymme i en situation när de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsnoterade bolag eller andra med avseende på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer jämfört med situationer när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (se t.ex. GrUU 55/2018 rd, GrUU 10/2014 rd, GrUU 21/2010 rd, GrUU 9/2008 rd, GrUU 32/2004 rd, GrUU 61/2002 rd och GrUU 34/2000 rd). Enligt utskottet är det således relevant att de skatter som nu utvärderas i fråga om skatten på vinster inom elbranschen är avsedda att betalas av dels företag som bedriver elaffärsverksamhet och som är av en betydande storleksordning, dels företag som är verksamma inom sektorn för fossila bränslen, och att skatten inte har några direkta konsekvenser för fysiska personer.

(14) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på den aktuella propositionen också är av betydelse att det är fråga om temporär lag som ska tillämpas under endast ett skatteår. Enligt propositionsmotiven (s. 18–19) har utvecklingen på elmarknaden den senaste tiden på grund av Rysslands anfallskrig lett till att elproducenternas inkomster har kunnat öka trots att deras kostnader förblivit oförändrade. Enligt propositionsmotiven (s. 23–24) ska skatten gälla företag vars vinster av elaffärsverksamheten för skatteåret 2023 är tillräckligt stora. I motiveringen (s. 24) bedöms det att den föreslagna skatten inte har några betydande konsekvenser för företagens allmänna lönsamhet eller deras förmåga att investera i framtiden. I det här exceptionella läget blir en i och för sig mycket stor höjning av skattenivån på vinster 2023 för elföretag och företag inom sektorn för fossila bränslen således inte oskälig för de berörda företagen, menar utskottet.

(15) Enligt 25 § i lagförslag 1 tillämpas lagen vid beskattningen för skatteåret 2023. Beskattningen hänför sig således delvis också till inkomster som influtit före lagens ikraftträdande. Omfattningen av lagens retroaktiva verkan beror på tidpunkten för lagens ikraftträdande.

(16) Grundlagen innehåller inte något allmänt förbud mot retroaktiv skattelagstiftning. Det har ansetts möjligt att under vissa förutsättningar utfärda skattelagar med retroaktiv verkan (se sammanfattning av praxis före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna GrUU 8/1990 rd). Grundlagsutskottet anser dock att man utifrån de allmänna rättsprinciperna, såsom kraven på förutsägbarhet och skälighet, kan formulera en utgångspunkt enligt vilken retroaktiv skattelagstiftning bör undvikas. Oavsett detta kan enskilda fall vara kopplade till sådana särdrag som medför att det inte är direkt konstitutionsstridigt att anta retroaktiv skattelagstiftning. Trots att det inte går att jämföra retroaktiv skattelagstiftning med exempelvis retroaktiv reglering av avtalsförhållanden mellan privatpersoner innefattar också skattelagarna ett berättigande att förlita sig på att den lagstiftning som gäller väsentliga rättigheter och skyldigheter i fråga om skattskyldigheten är så pass konstant att frågor av denna typ inte kan regleras på ett sätt som oskäligt skulle försvaga den skattskyldiges rättsliga ställning (se GrUU 1/2009 rd, s. 2, jfr t.ex. GrUU 39/2006 rd, s. 2/I, och GrUU 56/2005 rd, s. 2/I). De ekonomiska aktörerna har enligt utskottet rätt att förvänta sig att

Utlåtande GrUU 97/2022 rd

skattelagstiftningen ska vara förutsägbar så att de i rimlig utsträckning på förhand kan bedöma betydelsen av skattelagstiftningen när de planerar sin verksamhet (GrUU 1/2009 rd, s. 2).

(17) Enligt grundlagsutskottet är det av betydelse att den nu aktuella skatten går ut på att ingripa i det marknadsläge som orsakats av en mycket exceptionell internationell kris där energiföretagen har fått betydande rörelsevinster utan motsvarande egen satsning. Den förordning av Europeiska unionens råd som ligger till grund för lagförslaget har utfärdats den 6 oktober 2022. Förordningen, som till alla delar är bindande och direkt tillämplig, har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning den 7 oktober 2022. Aktörerna inom energisektorn har således redan i god tid före ingången av skatteåret 2023 haft kännedom om att man kommer att ingripa i deras exceptionellt stora vinster inom Europeiska unionen. Retroaktiv verkan torde också begränsas endast till de två första månaderna av skatteåret 2023.

(18) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot grunderna för regleringen.

Jämlikhet

(19) Konsekvenserna av den föreslagna skatten berör företagen på olika sätt beroende på den egna produktionens andel. Den grundläggande principen är att en detaljförsäljare av el som inte hör till en sådan koncern där elproduktion bedrivs eller som inte är delägare i ett företag som bedriver elproduktion inte ska vara skyldig att betala vinstskatt av engångsnatur.

(20) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Jämlikhetsbestämmelsen riktas också till lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46/II). Grundlagsutskottet har dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 2/2011 rd, s. 2 och GrUU 64/2010 rd, s. 2).

(21) Grundlagens jämlikhetsbestämmelse gäller i princip endast människor. Jämlikhetsprincipen kan dock enligt utskottet ha betydelse också vid bedömningen av lagstiftning om juridiska personer, i synnerhet när regleringen indirekt kan inverka på fysiska personers rättsliga ställning. Ju lösare denna koppling är, desto mindre blir betydelsen av denna aspekt (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2/II och GrUU 37/2010 rd, s. 3/I). Vid bedömningen av bestämmelserna om juridiska personer bör man enligt utskottet fästa särskild vikt vid jämlikhetsprincipens förhållande till lagstiftarens prövningsrätt (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2/II). Men särbehandlingen får inte vara godtycklig och skillnaderna oskäligen (jfr t.ex. GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUU 11/2009 rd, s. 2, och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(22) Grundlagsutskottet har nyligen bedömt (GrUU 54/2022 rd) propositionen med förslag till lag om inkomstskatteskalen för 2023 och i det sammanhanget också i fråga om beskattningen hänvisat till att utskottet tidigare noterat att det ur jämlikhetsprincipen inte går att läsa ut några skarpa gränser för lagstiftarens prövning när en skattereglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se även GrUU 53/2016 rd, s. 4, GrUU 52/2016 rd, s. 5).

Utlåtande GrUU 97/2022 rd

Det ska med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna finnas godtagbara skäl till särbehandling i beskattningen, och särbehandlingen får inte vara godtycklig (se t.ex. GrUU 64/2010 rd, s. 2). Det samhällseliga intresse som ligger till grund för att man avviker från jämlikheten bör stå i proportion med avvikelsens betydelse (GrUB 11/2009 rd).

(23) Med beaktande av att lagstiftarens prövningsrätt betonas i fråga om beskattning av juridiska personer har grundlagsutskottet ingenting att anmärka mot den nu föreslagna regleringen med avseende på jämlikheten.

Ålands självstyrelse

(24) 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. Ålands landskapsregering har å sin sida ansett att frågan hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

(25) Det yttrande som finansministeriet begärt av Ålandsdelegationen har blivit klart efter det att regeringens proposition överlämnades till riksdagen. Ålandsdelegationen 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. I ljuset av delegationens yttrande och den utredning som grundlagsutskottet fått hänföra sig bestämmelserna om skatt på vinster dock också till omständigheter utifrån vilka ärendet kan anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

(26) Ålands landskapsregering har till lagtinget lämnat ett förslag till landskapslagstiftning i detta ärende. En eventuell landskapslag som antas av lagtinget omfattas av den lagstiftningskontroll som avses i 19 § i självstyrelselagen för Åland. Beslut om antagande av landskapslag ska enligt 19 § tillställas justitieministeriet, samt Ålandsdelegationen som avger utlåtande över beslutet till justitieministeriet innan beslutet föredras för republikens president. Finner republikens president att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet eller att landskapslagen rör rikets inre eller yttre säkerhet, kan presidenten, efter att högsta domstolens utlåtande har inhämtats, förordna att landskapslagen ska förfalla i sin helhet eller till någon viss del.

(27) 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.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 97/2022 rd

Helsingfors 10.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.