

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om el- och naturgasnätsavgifter

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 en proposition till riksdagen med förslag till lag om el- och naturgasnätsavgifter (RP 109/2012 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

- regeringsråd Arto Rajala och överinspektör Johanna Juvonen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Janina Groop-Bonde-stam, justitieministeriet
- regeringsråd Merja Sandell, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Jaakko Ossa.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
- Ålands landskapsregering
 - Ålandsdelegationen
 - juris licentiat Olof Olsson.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om el- och naturgasnätsavgifter. Genom den nya lagen ersätts avgifterna för övervakning av elnättsinnehavare och naturgasnättsinnehavare, som nuförtiden tas ut av Energimarknadsverket. De avgifter för övervakning av elnättsinnehavare och naturgasnättsinnehavare som Energimarknadsverket tar ut hos elnätts- och naturgasnättsinnehavarna ska betraktas som skatter i konstitutionell mening. Övervakningsavgifterna ska ersättas med motsvarande skatter som kallas elnättsavgifter och naturgasnätsavgifter och tas ut hos nätinnehavare. Grunderna för skatterna ska anges i lag.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses att bli behandlad i samband med den. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

I motiven till lagstiftningsordning granskas regleringen utifrån grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter. Bestämmelsen om lagens tillämpningsområde bedöms med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. och Ålands självstyrelse i 120 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom frågan om förutsättningarna för skattefrihet för nätinnehavare på Åland lämnar rum för tolkning anser re-

geringen att det är önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

El- och naturgasnätavgift

Det föreslås att en årlig el- och naturgasavgift till staten tas ut hos eldistributionsnät- och regionnätinnehavare, stamnätinnehavare med systemansvar, naturgasnätinnehavare och distributionsnätinnehavare med systemansvar. El- och naturgasnätavgiften ersätter de övervakningsavgifter som Energimarknadsverket i dag tar ut hos nätinnehavare. De nya nätavgifterna är inte sådana ersättningar eller vederlag för tjänster från det allmännas sida eller andra likartade prestationer som kännetecknar statliga avgifter enligt 81 § 2 mom. i grundlagen. Bestämmelserna måste granskas utifrån 81 § 1 mom. i grundlagen. Om statsskatt ska enligt momentet bestämmas genom lag och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten, skattens storlek och de skattskyldigas rättssäkerhet. Enligt grundlagsutskottets praxis ska det av en skattelag entydigt framgå vem som omfattas av skattskyldigheten. Bestämmelserna i lagen bör vara så exakta att de medger de tillämpande myndigheterna bunden prövning med att bestämma om skatten (t.ex. GrUU 36/2005 rd, s. 3, GrUU 17/2007 rd, s. 2/II). Lagförslaget uppfyller dessa krav.

Lagens tillämpningsområde

Enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget ska lagen inte tillämpas på en nätinnehavare som har sin hemkommun i landskapet Åland. Begränsningen av tillämpningsområdet motiveras med att nätavgiften till sin natur är en skatt som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet och som gäller ett rättsområde som faller inom landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. De föreslagna bestämmelserna behövs enligt propositionen också därför att nätinnehavare som har hem-

kommun på Åland inte ska behöva betala en nätavgift till både riket med stöd av rikets lag och till landskapet med stöd av en eventuell lagstiftning som separat godkänts där.

Bestämmelserna om fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet finns 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland. Enligt 27 § 36 punkten har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de avvikelser som anges i 18 § 5 punkten. Enligt lagrummet har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggs-skatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter.

I det avseendet är behörighetsfördelningen och innehållet i bestämmelserna oförändrade i självstyrelselagarna från 1920, 1951 och i den nuvarande självstyrelselagen från 1993. I motiven till den gällande självstyrelselagen understryks att avsikten inte har varit att ändra den gällande kompetensfördelningen mellan riket och landskapet. All skattelagstiftning bortsett från undantaget i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har förbehållits rikets lagstiftande organ. Landskapets behörighet omfattar förutom direkta skatter alla former av indirekta skatter, tullar, acciser m.m. Även avgifter av skattenatur som inte särskilt har förbehållits landskapet regleras i rikslagstiftning (RP 73/1990 rd). Av förarbeten till självstyrelselagen, varken den gällande eller de tidigare, framgår inte vad som avses med en näringskatt.

Grundlagsutskottet har i två olika sammanhang bedömt behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om skattelagstiftningen (GrUU 5/1991 rd och GrUU 9/1992 rd). Det har konstaterats att begreppsapparaten i självstyrelselagen är i det avseendet föråldrad och medför oklarheter i uppdelningen av lagstiftningsbe-

hörigheten mellan riket och landskapet. Vid bedömningen av behörighetsfördelningen har utskottet utrett vad som ursprungligen avsågs med näringskatt i självstyrelselagen. Med begreppet näringskatt avsågs på den tiden då den första självstyrelselagen stiftades en sådan skatt på avkastningen från en viss näringsverksamhet som fortfarande uppbars på 1920-talet. Utskottet har ansett att begreppet alltså har samma innebörd, eftersom man inte i senare självstyrelselagar har haft för avsikt att ändra dess betydelse (GrUU 5/1991 rd och GrUU 9/1992 rd). Utskottet konstaterade dessutom i fråga om lotteriskatten att trots att skatten grundar sig på avkastningen av lotterier eller vinsternas sammanlagda värde betyder det tekniska uträkningssättet för skatten med beaktande av skattens finansiella karaktär inte att skatten är en näringskatt som hänför sig till avkastningen av näringsverksamhet och som landskapet har behörighet att stadga om.

Enligt lagförslaget bestäms nätavgifter som tas ut hos elnäts- och regionnätinnehavare och innehavare av distributionsnät för naturgas på basis av försäljningsintäkterna av nätverksamheten eller avgifterna är minst 6 000 euro. Försäljningsintäkterna av nätverksamheten definieras i 7 § 1 mom. som summan av omsättningen av nätverksamheten minskad med försäljningens korrektivposter och övriga intäkter av nätafärsverksamheten. De nätavgifter som tas ut hos stamnätinnehavare och distributionsnätinnehavare med systemansvar består av ett fast belopp.

Energimarknadsverkets verksamhet finansieras huvudsakligen med de tillstånds- och övervakningsavgifter som tas ut hos de parter som omfattas av övervakningen. När övervakningsavgifter ersätts med skatter som tas ut hos samma aktörer är avsikten inte att samla in extra inkomster till staten. Målet är att i inkomst till sta-

ten från elnäts- och naturgasnätavgifter samla in ett belopp i den storleksklass som motsvarar myndigheternas utgifter för övervakningen av dessa nät. Enligt motiven är elnäts- och naturgasnätavgifternas storlek dimensionerad efter den mängd arbete som myndigheterna bedöms behöva avsätta för respektive nätinnehavare. Försäljningsintäkterna i brutto som grund för nätavgift avspeglar verksamhetens volym och har valts som grund för avgiften närmast av skattetekniska skäl.

Utskottet anser följaktligen att en elnäts- eller naturgasavgift, som används för att endast samla in medel för utgifter för övervakningen, inte är en sådan näringskatt som enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland faller inom landskapets behörighet. Sålunda ställer självstyrelselagen inga hinder för att lagens tillämpningsområde utsträcks att omfatta en nätinnehavare som har sin hemkommun i landskapet Åland.

Energimarknadsverket övervakar el- och naturgasmarknaden i riket. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om näringsverksamhet hör enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen till landskapet och enligt en landskapslag som baserar sig på lagrummet övervakas elmarknaden i landskapet av Ålands landskapsregering. Att inrikta el- och naturgasnätavgiften på nätinnehavare som övervakas av Energimarknadsverket på det sätt som föreslås är inte problematisk med tanke på den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 31/2012 rd — RP 109/2012 rd

Helsingfors den 21 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

AVVIKANDE MENING

De avgifter som idag i riket uppbärs av elnäts- och naturgasnätsinnehavare för de tjänster och uppgifter som energimarknadsverket står till tjänst med uppbärs inte av de åländska aktörerna eftersom rättsområdet enligt självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och följaktligen även förvaltningsområde. Nu är avsikten att istället för avgifter uppbära en skatt som skall betalas av aktörerna inom näringsgrenen. Självfallet vore det orimligt att uppbära avgifter eller skatt på Åland för en tjänst som inte utförs eller ens enligt självstyrelselagen kan utföras, så var dock ursprungligen fallet vid utarbetandet av propositionen.

För att på ett enkelt och möjligen smidigt sätt lösa den orimliga tolkningen innehåller nu propositionen ett förslag om att skatten skall uppbäras i riket, men inte i landskapet. Utgångspunkten i resonemanget torde vara att den som har rätt att uppbära en skatt också kan avstå från att uppbära den. Lösningen kan verka praktisk och smidig, men vid en närmare granskning av självstyrelselagen kan detta inte anses vara den rätta slutsatsen, vilket också de sakkunniga som grundlagsutskottet hört anser. Utskottsmajoritetens tolkning är varken förenlig med grundlagen eller självstyrelselagen.

Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet rätt att uppbära näringskatt. Under årens lopp har skatteuppbörden förändrats och färre och färre skatter har betraktats som näringskatt. Detta har varit föremål för bedömningar av både grundlagsutskottet och högsta domstolen i flera olika sammanhang.

Grundlagsutskottet har behandlat näringskatteproblematiken åtminstone i samband med behandlingen av förslaget till lag om reseskatt (GrUU 5/1991 rd) och behandlingen av lotteriskattelagen (GrUU 9/1992 rd).

År 1974 antog Ålands landsting landskapslagen om resandeavgift (ÅFS 83/1974). Enligt den var de som med fartyg idkade regelbunden pas-

sagerartrafik mellan en hamn i utlandet och en hamn i landskapet skyldiga att till landskapet såsom näringskatt erlägga resandeavgift. Den skattskyldige var alltså redaren som skulle betala en avgift som påfördes av landstinget för varje passagerare som anlände till hamn i landskapet med denna redares fartyg. Avgiften definierades som näringskatt i landskapslagen och högsta domstolen (2498/7.11.1974) ansåg i likhet med landstinget att det var fråga om en näringskatt. I sammanhanget är värt att notera högsta domstolens ställningstagande att Ålands lagting hade möjlighet att lagstifta om uppbärande av en skogsvårdsavgift som ansågs vara av skattenatur (OH2001/60/16.7.2001).

Samtidigt som skatteformen utvecklats i riket framhölls det dock när självstyrelselagen reviderades år 1991 att avsikten inte var att ändra landskapets rätt att uppbära näringskatt. Nu övergår riket mer och mer till att istället för avgifter uppbära skatter och i ljuset av denna utveckling måste den nu föreslagna skatten ses. Den första fråga som inträder är om det här verkligen handlar om en avgift eller en skatt. I likhet med de sakkunniga grundlagsutskottet hört, anser jag att det i en konstitutionell mening är fråga om en skatt.

Det kan konstateras att den skatt det nu är frågan om uppvisar samma drag som apoteksavgiften vilken betraktas som en näringskatt i självstyrelselagens mening.

Av de sakkunniga som hörts under detta lagförslags behandling i utskottet anser professor emeritus Jyränki att el- och naturgasnätsavgiften, som är av skattenatur enligt propositionen RP 109/2012 rd, inte är en konsumtionskatt. Han konstaterar att utgående bland annat ifrån att el- och naturgasnätsavgiften inte är en konsumtionskatt och som inte i sak ersätter inkomstskatten så är den att anse som en sådan näringskatt som föreskrivs i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen.

Professor Ossa som också hörts under ärendets behandling anser att det centrala i detta ärende är att studera målet med el- och naturgasnätsavgifter. Det framgår inte av de mål som finns inskrivna i regeringens proposition RP 109/2012 rd (se t.ex. s. 6) att det skulle vara fråga om en sådan skatt som är avsedd att överföras på andra än de nätinnehavare som nämns i propositionen. Enligt hans uppfattning handlar el- och naturgasnätsavgifterna uttryckligen om en skatt som direkt drabbar el- och naturgasnätsaffärsverksamheten. Således kan el- och naturgasnätsavgifterna anses vara en sådan näringskatt som föreskrivs i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland. Landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om den.

Enligt den lagstiftningsmodell som tillämpas mellan landskapet och riket skall det därför inte i rikslagen ingå något konstaterande om att skatten inte skall uppbäras på Åland.

Dessutom strider ett sådant konstaterande som det nu är formulerat mot grundlagen. Det kan inte anses vara i enlighet med grundlagens 6 § att den som har rätt att uppbära en skatt, utan godtagbar orsak också har rätt att avstå från att uppbära den. En sådan tolkning skulle innebära att staten skulle kunna utan godtagbar orsak beskatta såväl personer som företag i Finland på olika sätt och grunder, en tolkning som är fullkomligt orimlig.

Det ekonomiska utfallet för staten, landskapet och näringsidkarna blir det samma med den i propositionen föreslagna pragmatiska lösningen, men grundlagsutskottets uppgift är att tillse att grundlagen såväl som självstyrelselagen för Åland inte kringgås utan efterlevs. Följaktligen anser jag att det inte borde stå något i själva lagtexten om uppbärande, eller inte uppbärande av denna näringskatt på Åland, varför 1 § 2 momentet i lagförslaget därför borde utgå. I motiveringen borde däremot redogöras för det resonemang som de sakkunniga fört, och att landskapet har rätt att uppbära denna näringskatt eftersom den uppfyller samma kriterier som apoteksavgiften och således är en i självstyrelselagen avsedd näringskatt. Detta innebär således ingen förändring i tolkningen av näringskattebegreppet i självstyrelselagen och är på inget sätt någon utvidgning av Ålands skattebehörighet utan helt enkelt en konsekvent i lagtolkning.

I sammanhanget är det skäl att konstatera att den vid ministeriet utarbetade propositionen inte i enlighet med 33 § i självstyrelselagen överlämnats till landskapsregeringen, och att detta i sin tur inneburit att ärendet inte kan ha ansetts blivit tillräckligt väl berett. Landskapsregeringen och ministeriet borde reda ut frågor av den här karaktären innan lagen kommer till behandling i riksdagen.

Helsingfors den 21 november 2012

Elisabeth Nauclet /sv