

Hänvisning
Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft (RP 29/2026 rd)

Riksdagens grundlagsutskott,
PeV@eduskunta.fi

Kontaktperson
Jurist Anna M. Holmström

Ärende

Landskapsregeringens utlåtande till grundlagsutskottet över regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft

Propositionens innehåll

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft (RP 29/2026 rd, nedan *propositionen*) syftar till att inom ramen för det som Förenta nationernas havsrättskonvention (nedan *havsrättskonventionen*) tillåter lagstifta om fastighets- och inkomstbeskattningsrätt i Finlands exklusiva ekonomiska zon (nedan *EEZ*). Avsikten är att säkerställa att byggnader och konstruktioner i Finlands EEZ samt verksamhet som bedrivs där blir föremål för fastighets- och inkomstbeskattning, och därtill att förenhetliga beskattningen av havsbaserade och landbaserade vindkraftverk.

I fastighetsskattelagen föreslås bestämmelser om att fastighetsskatt tillfaller staten och kommunerna för byggnader och konstruktioner i Finlands EEZ till den del som de värderas som byggnader eller konstruktioner i fastighetsbeskattningen. För byggnader och konstruktioner som hör till ett kraftverk betalas fastighetsskatt enligt en viktad genomsnittlig kraftverksskatteprocentsats och för andra byggnader och konstruktioner enligt en viktad genomsnittlig allmän fastighetsskatteprocentsats för byggnader. En utdelning som enligt förslaget skulle tillkomma kommunerna skulle fördelas mellan de kustkommuner som är i närheten av kraftverk och andra skattepliktiga byggnader och konstruktioner i Finlands EEZ eller där det för ett kraftverk finns en anslutningspunkt till stamnätet. Det föreslås att de kommunvisa andelarna i regel bestäms i förhållande till de kommuners invånarantal som är berättigade till utdelning.

I propositionen föreslås en bestämmelse enligt vilken kommungränserna vid fastställande av den kommuns område som ligger närmast en byggnad eller konstruktion i Finlands EEZ anses fortsätta från yttre gränsen för Finlands territorialvatten till yttre gränsen för Finlands EEZ utan att ändra riktning. Ett undantag görs från gränsen mot landskapet Åland, vilken i praktiken avser kommungränsen mot landskapet Åland som Pargas och

Gustavs för närvarande har. Den föreslagna fastighets- och inkomstskattelagstiftningen hänför sig till verksamhet i Finlands EEZ, och bestämmelserna är utformade med utgångspunkt i en statlig ensamrätt att utöva sådan verksamhet i EEZ.

Därtill föreslås en ändring av värderingslagen så att återanskaffningsvärdet för havsbaserade vindkraftverk anses vara 35 procent av byggnadskostnaderna, då motsvarande andel av byggnadskostnaderna för landbaserade vindkraftverk liksom i nuläget ska anses vara 75 procent. Förslaget anses motiverat eftersom fastighetsskattekostnaden i relation till elproduktionen under livscykeln för ett havsbaserat vindkraftverk är avsevärt högre än för landbaserad vindkraft.

Landskapsregeringens yttrande

Lagstiftningsbehörighet

Enligt 2 § 1 mom. i självstyrelselagen omfattar landskapet Åland det område som när lagen trädde i kraft hörde till landskapet samt dess territorialvatten, som enligt gällande bestämmelser om gränserna för Finlands territorialvatten omedelbart ansluter sig till detta område. Av detaljmotiveringen till 2 mom. i samma paragraf framgår att om en utvidgning av rikets behörighet sker utan att territorialvattnet utvidgas, så följer av stadgandet en skyldighet för riksmyndigheterna och landskapsmyndigheterna att samråda om verkningarna för landskapet.¹ En utvidgning för landskapets del ska bedömas särskilt i varje förekommande situation och regleras efter överenskommelse mellan riket och landskapet.

Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet, och kommunerna tillkommande skatter.

Lagen om Finlands ekonomiska zon (FFS 1058/2004) trädde i kraft den 1 februari 2005. Den arbetsgrupp som utredde behovet av inrättande av en EEZ lämnade andra delen av sitt betänkande den 30 september 1998. Landskapsstyrelsen föreslog inom gruppen att landskapslagstiftningen skulle tillämpas i de delar av EEZ som gränsar till åländskt område beträffande frågor som omfattas av landskapets lagstiftningsbehörighet.

Landskapsstyrelsen skulle också enligt förslaget vara tillstånds- och övervakningsmyndighet i dessa frågor. Enighet kunde emellertid inte uppnås i frågan och landskapsstyrelsens representant meddelade avvikande mening i betänkandet. Eftersom arbetsgruppen inte lämnade något förslag om förfarandet i fråga om behörigheten, förhandlade rikets och landskapets myndigheter separat om detta under ledning av statsministern. Förhandlingarna avslutades då statsministern genom brev den 18 januari

¹ Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland, RP 73/1990 rd, s. 59

2001 meddelade de åländska representanterna att beredningen av Finlands EEZ kommer att fortsätta i enlighet med majoritetens ståndpunkt med arbetsgruppens betänkande som underlag. I brevet framhölls dock att regeringen är beredd att återkomma till frågan om erfarenheterna av EEZ ger anledning därtill.² I den proposition som nu är under beredning anges att "[d]en ursprungliga lösningen i lagen om Finlands ekonomiska zon, där Ålands jurisdiktion inte har utsträckts till den ekonomiska zonen, har inte ändrats under den tid som lagen om Finlands ekonomiska zon varit i kraft."³ I samband med inrättande av Finlands EEZ föreslogs dock inte någon uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet i EEZ.⁴

Sedermera har situationen förändrats i och med lagen om havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen (FFS 937/2024) samt det omfattande intresset för storskalig havsbaserad vindkraft. Det torde vara känt för riksmyndigheterna att landskapet utarbetar planer för inrättande av havsbaserad vindkraft norr om Åland. Eventuell statlig havsbaserad vindkraft i havet norr om Åland skulle riskera att direkt påverka de åländska planerna på havsbaserad vindkraft, exempelvis till följd av påverkan på vindströmningar och möjligheterna att ansluta projekt till elnätverk för att exportera producerad energi. Detta skulle medföra en negativ inverkan på Ålands förutsättningar att konkurrera om marknadsandelar på rättvisa grunder, och därtill påverka åländskt territorialvatten och självstyrelsens behörighetsområden vad gäller miljövård och skydd av kulturmiljön. Den föreslagna lagstiftningen om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft grundar sig enligt propositionstexten på de suveräna rättigheter som i enlighet med havsrättskonventionen tillkommer Finland genom inrättandet av EEZ. Landskapsregeringen anser det därför påkallat att erinra Ålands anspråk på behörighet inom EEZ.

Ålands anspråk på behörighet i den ekonomiska zonen

Finlands EEZ har inrättats i enlighet med bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention. Av artikel 55 i havsrättskonventionen framgår att en EEZ utgör ett utanför territorialhavet beläget och till detta angränsande område, som är underkastat den i denna del fastställda särskilda rättsordning enligt vilken kuststatens rättigheter och jurisdiktion och andra staters rättigheter och friheter regleras genom tillämpliga bestämmelser i ifrågavarande konvention.

Inrättande av en EEZ utgör inte ett territoriellt anspråk, utan ett anspråk på vissa, i havsrättskonventionens artiklar 56–68 uppräknade suveräna rättigheter. Rättigheterna

² Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om Finlands ekonomiska zon samt vissa lagar som har samband med den RP 53/2004 rd, s. 10–11

³ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft RP 29/2026 rd, s. 8 (nedan *Propositionen*)

⁴ RP 53/2004 rd, s. 10–11

gäller bland annat att utforska och utnyttja, bevara och förvalta levande och icke-levande naturtillgångar, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden, och andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar. I EEZ har kuststaten jurisdiktion med avseende på uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner, marinvetenskaplig forskning, skydd och bevarande av den marina miljön samt andra rättigheter och skyldigheter i enlighet med havsrättskonventionen. Kuststaten har exklusiv jurisdiktion över dessa konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner, inklusive behörighet i fråga om lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, hälsovård, säkerhet och invandring.

Primärt anser landskapsregeringen att Ålands ställning ska anses jämförbar med den ställning som kuststater har enligt havsrättskonventionen, eftersom landskapet Åland har eget territorialvatten samt lagstiftningsbehörighet. Då behörigheten över EEZ enligt havsrättskonventionen tillkommer den stat vars territorialvatten gränsar till EEZ, med beaktande av grundprinciperna för den åländska självstyrelsen, följer det att landskapet bör tillerkännas lagstiftningsbehörighet inom den del av EEZ som angränsar till Ålands territorialvatten.

Sekundärt anser landskapsregeringen att Åland bör delegeras jurisdiktion att utöva ett funktionellt styre inom den del av Finlands EEZ som angränsar till åländskt territorialvatten i frågor som omfattas av åländsk lagstiftningsbehörighet. På motsvarande sätt har dylika frågor lösts beträffande andra autonoma regioner. Havsrättskonventionens bestämmelser hindrar inte ingående av överenskommelser om delegering av behörighet i fråga om en EEZ. Därmed skulle Finlands EEZ formellt förbli Finlands, men det självstyrda Åland skulle erhålla vederbörlig rätt till medbestämmande i frågor som rör havsområden som angränsar till det åländska territorialvattnet.

En närliggande förebild utgörs av Färöarna.⁵ Färöarna har vittgående jurisdiktion inom den EEZ som ansluter till dess territorialvatten, omfattande bland annat full kontroll över fiske och fiskeripolitik, inklusive reglering, tillsyn och förvaltning av bestånd, och behörighet att förhandla egna handelsavtal med övriga Europa i fråga om resurser i EEZ. Färöarna har rätt att förvalta och exploatera även andra naturresurser i havsområdet, och ansvarar för skydd av marina ekosystem, hållbarhet och miljörättslig reglering. Eftersom naturresurserna utgör en betydelsefull del av örikets ekonomi, har Färöarna även kontroll över handel, tullar och ekonomisk politik kopplad till resurserna. Formellt tillkommer EEZ staten Danmark, men funktionellt utövar Färöarna omfattande behörighet.

⁵ Även vid utarbetande av självstyrelselagen för Åland beaktades Färöarna och Grönland såsom modeller för andra självstyrelsesamfund i Norden, se RP 73/1990 rd, s. 29–34

På ett liknande sätt har Grönland långtgående självstyrelse i EEZ utanför dess kust, och har behörighet i fråga om naturresurser, fiske och tillståndsärenden beträffande zonen. Formellt tillkommer EEZ Danmark, men allt sedan Grönland har erhållit utökad lagstiftnings- och verkställighetsbehörighet genom överenskommelser med Danmark, har den EEZ som ansluter till Grönland kommit att benämnas som "Grönlands exklusiva ekonomiska zon" i exempelvis partnerskapsavtal med Europeiska unionen.⁶

Redan innan senare års utvidgning av Nya Kaledoniens självstyre utövade regionen omfattande delegerade befogenheter inom anslutande EEZ, som formellt tillkommit Frankrike. Även den EEZ som ansluter till franska Polynesien tillkommer Frankrike i enlighet med havsrättskonventionen, men i praktiken har franska Polynesien delegerats befogenheter gällande exempelvis fiske- och miljöfrågor.

I sammanhanget bör uppmärksammas att havsbaserad verksamhet inom den del av EEZ som angränsar till Ålands territorialvatten med stor sannolikhet skulle medföra direkt påverkan på landskapets territorialvatten inom sådana frågor som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Ålands lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövard, friluftsliv och vattenrätt, fiske, registrering av fiskefartyg och styrning av fiskerinäringen, samt tillvaratagande av fiskevattens produktionsförmåga har kodifierats i 18 § 10, 16 respektive 18 punkterna i självstyrelselagen. Dessa behörigheter medför också omfattande skyldigheter för Åland. Enligt havsrättskonventionen har kuststaten omfattande befogenhet att i EEZ förhindra både förorening från verksamheter på havsbotten och dumpning av avfall i havet. Enligt artikel 210 i havsrättskonventionen krävs tillstånd från kuststaten för all dumpning av avfall i EEZ. För att landskapet ska ha möjlighet att uppfylla sina förpliktelser, såsom förhindrande av föroreningar inom landskapets territorialvatten, är det nödvändigt att landskapet även har behörighet att reglera föroreningar inom den del av EEZ som angränsar till landskapets territorialvatten, och som således riskerar att sprida sig till, eller på annat sätt påverka, landskapets område. Dessa frågor aktualiseras i synnerhet i samband med planerade vindkraftsprojekt till havs.

I propositionens analys av regionala konsekvenser av statliga havsbaserade vindkraftsprojekt konstateras att dylika projekt är förknippade med olägenheter för olika marina verksamheter, för miljön och naturen, för sjöfarten, fiskfaunan, fisket och fiskeområdena, och kan ge upphov till mångfacetterade, långa och osäkra konsekvenskedjor som orsakar regionala konsekvenser. Den exakta omfattningen och typen av konsekvenser är enligt propositionen okänd, eftersom det råder brist på forskningsdata och praktisk erfarenhet. På sjöfartens område förutses dock ökad

⁶ Partnerskapsavtal om hållbart fiske mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönlands regering och Danmarks regering, å andra sidan, EUT L 175, 18.5.2021, s. 3–40

känslighet för störningar, olyckor, fartygsskador och miljöskador i samband med vintersjöfarten. Vidare anges att konsekvenser för undervattensnaturen, fiskfaunan och fisket kan variera mycket från fall till fall, att konsekvenserna för naturen, fiskfaunan och fisket är störst under byggfasen, men kan sträcka sig över flera år i stora havsbaserade vindkraftsparker. Indirekt kan havsbaserade vindkraftsprojekt enligt propositionen leda till försämrade verksamhetsförutsättningar för fiske och inskränkta möjligheter eller försämrad lönsamhet för näringsverksamhet.⁷ I konsekvensbedömningen har inte berörts konsekvenser för åländskt territorialvatten eller det åländska samhället, som historiskt och ekonomiskt existerar i symbios med det omgärdande havet, och således påverkas på ett direkt sätt av projekt av denna natur.

I samband med beredning av ny självstyrelselag för Åland har landskapsregeringen föreslagit en övergångsbestämmelse om nyttjande av EEZ, som innebär att till dess att en överenskommelse mellan Åland och riket har uppnåtts på ett område av Finlands EEZ som sträcker sig tolv sjömil från Ålands område och är avgränsat av en fortsatt rak linje som fortsätter gränsen mellan Ålands och rikets territorialvatten till den ekonomiska zonens yttre gräns utan att ändra riktning ska: 1) riket avhålla sig från att tillåta utnyttjandet av EEZ för energiproduktion, med undantag av kabel- och rördragning, utan att Ålands landskapsregering samtyckt till åtgärderna, och 2) i fråga om projekt för annan verksamhet än energiproduktion ska motsvarande förpliktelser i förhållande till Åland iakttas som det som gäller för bedömningen av gränsöverskridande miljökonsekvenser. Övergångsbestämmelsens syfte är att trygga Ålands intressen inom ett sådant område av Finlands EEZ, till vilket Ålands behörighet i princip framöver kunde utsträckas till. Utnyttjandet av detta område bör således inte utvecklas på ett sätt som skulle vara uteslutet ifall Åland hade egen behörighet i området.

Propositionens utgångspunkt är dock att staten i Finlands EEZ, norr och söder om Åland, enrådigt kan inleda vindkraftsprojekt, vars konsekvenser för miljön och naturen, sjöfarten, marin flora och fauna, fiske och fiskeområden till både art och omfattning konstateras vara okända men potentiellt vittgående, samtidigt som Åland inte tillerkänns formell befogenhet att beträffande EEZ bevaka frågor som i enlighet med självstyrelselagen omfattas av åländsk behörighet. Åländska kommuner skulle inte heller erhålla några fastighetsskatteintäkter. Åland och åländska kommuner skulle således försättas i en sämre ställning än kommuner på fastlandet, trots att Åland inom ramen för självstyrelsen har ett särskilt ansvar i fråga om exempelvis miljövard. Landskapsregeringen kan inte omfatta förslaget.

Ålands anknytning till havet är mångfacetterad, och den åländska befolkningens levnadssätt har i alla tider präglats av närheten till havet, och av sjöfarts- och

⁷ Propositionen, s. 18–19

fiskenäringarnas betydelse. Havet har utgjort såväl försörjningskälla som bakgrund för en kulturell identitet, och rätten att vara delaktig i utforskning, utvinning och hållbart tillgodogörande av marina naturresurser är oskiljaktigt knutet till självstyrelsens ursprungliga syften, nämligen att garantera Ålands förutsättningar att bevara sitt kulturarv, sitt språk, sin rätt till självbestämmande och ekonomisk autonomi. Mot denna bakgrund och i linje med ovannämnda internationella förebilder anför Åland anspråk på delegerad jurisdiktion i den del av Finlands EEZ som ansluter till åländskt territorialhav, vilket inte skulle stå i strid med havsrättskonventionen.

Det är inte möjligt inom ramen för landskapsregeringens yttrande över propositionen att i detalj redogöra för motiveringarna i den folkrättsliga frågan om Ålands behörighet i EEZ, eller att föreslå en exakt utformning av principer för en egen eller delegerad jurisdiktion för Åland i EEZ. En dylik fråga, med potentiellt långtgående konsekvenser för Åland, förtjänar ett forum som anstår dess betydelse. Därför begär landskapsregeringen ånyo att ett tillfälle för diskussion med rikets representanter anordnas, så att samråd kan föras i erforderlig omfattning och separat från skatterättsliga frågor.

Förslag om ändring av fastighetsskattelagstiftningen

Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet, och kommunerna tillkommande skatter. Lagstiftningsbehörigheten är exklusiv, vilket innebär att skattelagstiftning som gäller åländska kommuner eller landskapet endast kan stiftas av Ålands lagting. Fastighetsbeskattningen i kommunerna på Åland hör därför till landskapets lagstiftningsbehörighet. Fastighetsbeskattningen på Åland grundar sig på bestämmelserna i fastighetsskattelagen för landskapet Åland (ÅFS 15/1993). Fastighetsskattelagen för landskapet är en blankettlag som hänvisar till fastighetsskattelagen för riket. Enligt blankettlagen betalas fastighetsskatt med vissa undantag i enlighet med rikets fastighetsskattelag. Enligt 1 § 2 mom. i fastighetsskattelagen (FFS 654/1992) tillfaller fastighetsskatten den kommun där fastigheten är belägen.

I propositionen föreslås att fastighetsskattelagen ändras så att fastighetsskatt ska betalas till staten och vissa kommuner för byggnader och konstruktioner i Finlands EEZ. Detta avsteg från en hävdvunnen fördelning, enligt vilken fastighetsskatten är en kommunal skatt, motiveras med hänsyn till att fastighetsskattebasen i Finlands EEZ inte hör till någon kommuns område, och kommunerna har inga uppgifter i Finlands EEZ, exempelvis inom områdesanvändning, samhällsbyggande eller offentliga infrastrukturinvesteringar, som generellt skulle kunna motivera en lokal skatt som fastighetsskatten. Som kompensation för potentiella konsekvenser i form av olägenheter föreslås dock att kommuner i riket erhåller viss utdelning av den fastighetsskatt som ska tillfalla staten från byggnader och konstruktioner i EEZ. Enligt förslaget ska statens andel vara 80 procent av denna skatt och

kommunernas utdelning 20 procent. Den utdelning som tillkommer kommuner föreslås fördelas mellan de kustkommuner som ligger nära kraftverk eller andra skattepliktiga byggnader eller konstruktioner i EEZ eller där det för ett kraftverk finns en anslutningspunkt stamnätet (*kommuner med rätt till utdelning*). Utdelningen föreslås riktas till 39 kommuner på finska fastlandet, som angränsar till Finlands EEZ.⁸ För Ålands del konstateras i propositionen att statens fastighetsskatteintäkter ingår i statsbokslutet och är med stöd av 46 § i självstyrelselagen sådana inkomster i statsbokslutet som ska beaktas i avräkningsbasen, vilket läggs till grund för det avräkningsbelopp som betalas till Åland i enlighet med ett relationstal.

Med hänvisning till självstyrelselagens 2 § 1 mom. om landskapets område anges i propositionen att självstyrelselagens geografiska tillämpningsområde omfattar landskapet samt dess territorialvatten. Vidare uttalas i propositionen att inga havsområden i Finlands EEZ tillhör landskapets område, och att landskapets behörighet inte har utvidgats till Finlands EEZ efter självstyrelselagens ikraftträdande. I propositionen sluter man sig därvid till att lagstiftning om fastighetsskatt i Finlands EEZ hör till rikets behörighet. I det fall att Åland inte tillerkänns någon jurisdiktion i EEZ, faller EEZ i dagsläget utanför självstyrelselagens geografiska tillämpningsområde.

Kommunalförvaltningens konstitutionella grund slås fast i 121 § grundlagen, tillika den kommunala beskattningsrätten. Kommunerna handhar flera uppgifter som med stöd av lag tillhör deras behörighet, och genomförandet finansieras inte minst med skatteintäkter, fastighetsskatt inbegripen. När kommunerna påförs uppgifter, ska kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen, som slagits fast i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis, erhålla finansiering för genomförandet.⁹ På europeisk nivå har kommunernas självstyre skyddats genom den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, vilken Finland ratificerat år 1991. Konventionen förutsätter att befogenheter som ges kommuner ska vara fullständiga och oinskränkta och får inte urholkas eller begränsas om inte annat föreskrivs i lag (artikel 4, stycke 4), att kommunerna ska ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser som de fritt får disponera över inom ramen för sina befogenheter (artikel 9, stycke 1), och att de finansiella system på vilka kommunernas resurser grundar sig på ska göra det möjligt att följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen i fråga om utförande av kommunala förvaltningsuppgifter (artikel 9, stycke 4). Grundlagsutskottet har framhållit att kommunernas beskattningsrätt av hävd har ansetts vara en av de viktigaste faktorerna i den kommunala självstyrelsen,¹⁰ och att beskattningsrätten ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi.¹¹

⁸ Propositionen, s. 20–24, 31–32

⁹ T. ex. GrUU 34/2013 rd, s. 2, GrUU 30/2013 rd, s. 5, och GrUU 12/2011 rd, s. 2

¹⁰ GrUU 34/2013 rd, s. 2, GrUU 41/2002 rd, s. 2

¹¹ GrUU 34/2013 rd, s. 2, GrUU 11/2011 rd, s. 2, GrUU 29/2009 rd, s. 2

Landskapsregeringen önskar markera emot en utveckling mot att nya statliga skatter inrättas på ett sådant sätt att Ålands möjligheter att, inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet, lagstifta om beskattning beträffande en viss avkastning, inkomst, förmögenhet eller annat skatteunderlag, i praktiken försvåras. Detta kan ske genom att de skatter som enligt självstyrelselagens bestämmelser tillhör åländsk lagstiftningsbehörighet, såsom kommunerna tillkommande skatter, genom rikslagstiftning överförs helt eller delvis till att vara staten tillkommande skatter, såsom enligt propositionen skulle ske i fråga om fastighetsskatt. I syfte att undvika oklarhet finns det skäl att bibehålla en så tydlig avgränsning av behörighetsområden som möjligt. Fastighetsbeskattningen utgör tillsammans med den kommunala inkomstbeskattningen viktiga intäktskällor för kommunerna, och den föreslagna statliga fastighetsskatten riskerar att öppna för vidare uppluckring av de principer enligt vilka skatteunderlaget har fördelats. Det bör också stå klart att en inskränkning av denna rätt, i lagstiftningen eller i praktiken, inte kan kompenseras genom ett potentiellt tillskott i avräkningsbeloppet. Den beskattningsrätt som Åland har med stöd av självstyrelselagen är ändamålsenlig beaktande Ålands ekonomiska och administrativa autonomi, och står i överensstämmelse med självstyrelsens grundsatser. Därtill gäller det finansiella systemet i självstyrelselagens 7 kap. endast finansiering av självstyrelsen.

Som ovan har anförts är landskapsregeringens hållning att Åland har rätt till skatteintäkter från såväl havsbaserad vindkraft som andra framtida projekt i EEZ, i första hand på basis av anspråk på en åländsk EEZ i anslutning till det åländska territorialvattnet, och i andra hand på basis av anspråk på funktionell behörighet genom delegering av jurisdiktion avseende den del av Finlands EEZ som angränsar till åländskt territorialvatten. I propositionen motiveras statens upptag av fastighetsskatt från EEZ med att staten kommer att ha skyldigheter och uppgifter i Finlands ekonomiska zon, såsom myndighetsuppgifter i samband med utnyttjande, konkurrensutsättning, tillståndsförfaranden och tillsyn som gäller havsbaserad vindkraft i Finlands EEZ, och inom andra förvaltningsområden exempelvis i samband med planering, användning, övervakning och skydd av Finlands EEZ. Landskapsregeringen erinrar att Åland för närvarande utarbetar egna planer beträffande havsbaserad vindkraft, varvid landskapet skulle handha motsvarande skyldigheter och uppgifter avseende EEZ inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet, och skulle enligt samma resonemang vara berättigad att uppbära skatteintäkter. I det fall att Åland inte tillerkänns någon jurisdiktion i EEZ, faller EEZ i dagsläget utanför självstyrelselagens geografiska tillämpningsområde.

I tredje hand anser landskapsregeringen att åländska kommuner ska tillerkännas rätt till utdelning, åtminstone i paritet med den utdelning som fastländska kommuner enligt propositionen skulle ha rätt till av skatteintäkter som staten skulle uppbära från EEZ. De grunder för rätt till utdelning som framgår av propositionen utesluter åländska kommuner, vilket måste anses egendomligt, beaktande Ålands belägenhet emellan två

delar av Finlands EEZ.¹² Åländska invånare och kommuner bör inte försättas i en sämre ställning än fastländska kommuner som kan antas erfara negativa konsekvenser och olägenheter från projekt som genomförs i EEZ.

I propositionen har inte utretts den föreslagna skattelagstiftningens förhållande till Ålands självstyrelse och självstyrelselagens 18 § 5 punkt om åländsk lagstiftningsbehörighet på beskattningens område. Enligt lagrummets ordalydelse har Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om, bland annat, kommunerna tillkommande skatter. Åländska kommuner uppbär fastighetsskatt från byggnader och konstruktioner inom kommunernas områden. I fråga om skatter som bygger på kommunal behörighet är den åländska behörigheten att lagstifta på området således exklusiv. Den rätt till utdelning för kommunerna från skatteintäkter från EEZ utgör dock inte ett kommunalt skatteupptag i egentlig mening, utan en utdelning i kompensationssyfte, och tillkommer inte heller inom ramen för kommunal självstyrelse. Genom föreslagen lagstiftning uppluckras en hävdvunnen ordning, enligt vilken fastighetsskatter regleras av och tillkommer kommunerna. Därtill syftar den föreslagna lagstiftningen till beskattning av byggnader och konstruktioner i en zon, som inte hör till någon kommuns område, och dit inte heller åländsk jurisdiktion i dagsläget utsträcker sig. Beaktande det ovannämnda utreds förhållandet mellan föreslagen lagstiftning och åländsk lagstiftningsbehörighet mot bakgrund av rättsliga utvecklingar som inte kunnat beaktas vid utarbetandet av gällande självstyrelselag.

Den utdelning som kommuner föreslås erhålla från skatteintäkter i Finlands EEZ utgör inte ett kommunalt skatteupptag i sedvanlig mening. Enligt ordalydelsen av de texter som föreslås fogas till fastighetsskattelagen skulle skatteintäkter från EEZ tillfalla staten och kommunerna. Enligt propositionens motiveringar är det dock fråga om skatteintäkter för vilka kommunerna inte kan motiveras som skattetagare, och inte heller utövar kommunerna någon form av självstyre i fråga om fastighetsskatten från EEZ.

Propositionen bygger på hållningen att statens jurisdiktion i EEZ är exklusiv, att EEZ inte omfattas av någon kommuns område eller behörighet, och att såväl uppgifter och ansvarsområden som kostnader i anslutning till dessa i samband med exploatering av havsområden i EEZ, exempelvis i samband med havsbaserad vindkraft, skulle tillkomma staten. Enligt propositionen föreslås också att nuvarande 1 § 1 mom. i fastighetsskattelagen ändras så att omnämmandet av kommuner stryks. Enligt den föreslagna 14 a § skulle de skatteprocentsatser som tillämpas i den ekonomiska zonen inte fastställas av kommunerna själv, även om kommunala skatteprocentsatser vägs in i beräkningen.

Bestämmelsen i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen gällande åländsk lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunerna tillkommande skatter bör tolkas i ljuset

¹² Propositionen, s. 22–23

av lagstiftarens avsikt då lagen utarbetades, som kan utläsas ut lagens förarbeten. I detta sammanhang bör beaktas att lagen om Finlands ekonomiska zon, som tillkom år 2004, inte fanns vid den tid då självstyrelselagen meddelades år 1991, och inte heller kunde eventuell framtida fördelning av skatteintäkter från konstruktioner i EEZ förutses eller beaktas. I detaljmotiveringen till självstyrelselagens 18 § 5 punkt förtydligades att lagen till beskattningsrättens del inte medförde någon ändring i förhållande till då gällande 1951 års självstyrelselag, och att lagtinget enligt förslaget skulle ha rätt att lagstifta om kommunalbeskattningen i landskapet på samma sätt som dittills.¹³

I 1951 års självstyrelselag stadgades om åländsk behörighet på beskattningens område i två bestämmelser. Om landskapets självbeskattningsrätt stadgades i sistnämnd lag i 5 kap. om landskapets hushållning, där landskapet Åland enligt 23 § hade rätt att för sina behov använda inkomsterna från närings- och nöjesskatter, tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt. Om åländsk lagstiftningsbehörighet beträffande kommunalbeskattningen stadgades däremot i samma lags 2 kap. om lagstiftningen, där landstinget enligt 13 § 1 mom. 3 punkten hade rätt att utöva lagstiftningsrätt i landskapet rörande angelägenheter, då ärendet angick kommunalförvaltning, kommunal beskattning och kommunallag samt lagstiftning om tätbefolkade samhällen, dock med begränsning enligt 11 § 2 mom. 7 punkten. Fördelningen av lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunalbeskattningen ändrades inte genom tillkomsten av 1991 års självstyrelselag. Självstyrelselagens bestämmelser är skrivna med utgångspunkten att den kommunala beskattningsrätten hänger ihop med, och är central för, det kommunala självstyre som kommunerna utövar inom sitt område. Ålands lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunalbeskattningen bygger således på en systematik i fråga om kommunal behörighet, enligt vilken kommunerna har befogenhet att för sina behov uppbära skatter inom sina respektive områden (eller från sina bofasta invånare, i fråga om inkomstskatt), och reglera nivån på dessa skatter.

Det förslag till fastighetsskattelagstiftning som framgår av propositionen avviker till alla delar från denna systematik: fastighetsskatten som avses uppbäras i EEZ har enligt propositionen inget samband med kommunal behörighet, eftersom endas staten utövar jurisdiktion i EEZ; skatten uppbärs inte inom kommunernas områden eller från deras invånare, och nivån regleras inte av kommunerna. Fastighetsskatten som avses uppbäras på byggnader och konstruktioner är en statlig skatt, från vilken en viss utdelning utbetalas till vissa kommuner såsom kompensation för sannolika negativa regionala konsekvenser i form av olägenheter som statliga projekt omfattande havsbaserad vindkraft antas kunna medföra för kommunerna. Dessa olägenheter kan bli lika stora eller större för Ålands del, beaktande det särskilda ansvar som Åland har i fråga om bland annat miljöskydd och naturvård inom självstyrelselagens geografiska tillämpningsområde. Självstyrelselagens 18

¹³ RP 73/1990 rd, s. 65

§ 5 punkt tar inte sikte på sådana utdelningar eller transfereringar till kommuner, som inte utgör kommunala skatter som uppbärs på grundval av kommunal beskattningsbehörighet. Ifrågavarande bestämmelse utgör inte heller ett hinder för att utdelning tillfaller även åländska kommuner.

Landskapet Åland skulle inte inom ramen för sin lagstiftningsbehörighet på ett giltigt sätt kunna lagstifta om en motsvarande rätt till utdelning av skatteintäkter från EEZ, och således kan det inte vara fråga om ett område där åländsk jurisdiktion förhindra att åländska kommuner erhåller utdelning. I enlighet med det som anges i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörigheten fördelats mellan riket och landskapet Åland på ett sådant sätt, att jurisdiktionen är exklusiv på angivna områden. Om Åland hade egen jurisdiktion i en del av EEZ, och således egen beskattningsrätt till denna del, skulle möjligheten att ta del av utdelning som härrör från skatteupptag i andra delar av EEZ vara förhindrad. Det finns ingen åländsk lag om EEZ, och den nuvarande självstyrelselagen innehåller inga bestämmelser om EEZ. Åländsk lagstiftningsbehörighet kan inte utgöra ett hinder för erhållande av en rätt eller förmån, som inte skulle kunna tillkomma genom åländsk lagstiftning, och som i enlighet med propositionens motiveringar hänförs till ett område, EEZ, där endast staten har jurisdiktion. I fråga om den fastighetsbeskattning i EEZ som föreslås i propositionen är det inte till någon del fråga om sådan kommunalbeskattning som i dagsläget avses i självstyrelselagens 18 § 5 punkt, varken i fråga om var den uppbärs eller vem som har rätt att reglera den. Det är inte fråga om en skatt som åländska kommuner kommer att kunna påverka, utan om en viss, av staten fastslagen kompensatorisk utdelning. Landskapsregeringen anser inte att självstyrelselagens 18 § 5 punkt utgör ett juridiskt hinder för att Åland erhåller ifrågavarande utdelning.

I alla händelser uppfylls i Ålands fall de materiella orsaker som enligt propositionen har ansetts berättiga fastländska kustkommuner till ekonomisk kompensation i form av en andel av skatteintäkterna från EEZ, dvs. i dagsläget okända men potentiellt långtgående olägenheter för regionerna. Av propositionen framgår att fastländska kommuner kan anses som kommuner med rätt till utdelning på olika villkor, som grupperats i kategorier. Åland är inte bara en kustkommun, utan ett örike, beläget mellan två delar av Finlands ekonomiska zon. Rätten till utdelning för åländska kommuner borde vara minst lika uppenbar som för fastländska kustkommuner, men de långsiktiga ekonomiska och miljömässiga följderna kan komma att påverka Åland på särskilda sätt. Eftersom de materiella förutsättningarna, som för de fastländska kommunernas del har ansetts motivera en rätt till utdelning, uppfylls även i åländska kommuners fall, bör åländska kommuner tillerkännas motsvarande rätt till utdelning, även om det förutsätter att en ny kategori med rätt till utdelning läggs till i propositionen. Om en ny kategori med rätt till utdelning läggs till, kunde utdelningen alternativt tillfalla landskapet Åland.

En sådan egen kategori av utdelning kan dock inte utgöras av ett tillskott i avräkningen enligt självstyrelselagens 45–46 §§, eftersom det ekonomiska system som föreskrivs i självstyrelselagens 7 kap. endast gäller finansiering av självstyrelsen, och i det här fallet är det fråga om en utdelning som tillkommer som en gottgörelse från staten till kommunerna (eller landskapet) för potentiella negativa konsekvenser av exploatering av havsområden i Finlands ekonomiska zon.

I detta sammanhang anför landskapsregeringen att kommunernas procentuella utdelning framstår som oproportionerligt låg. I propositionen konstaterats att "[k]ommunernas utdelning av fastighetsskatten för Finlands EEZ föreslås vara 20 procent, och därför bedöms de samlade konsekvenserna för kommunernas ekonomi bli små. Kommunernas utdelning antas inte på lång sikt bli större än några tiotals miljoner euro. [...] I det här skedet är det inte möjligt att bedöma konsekvenserna för enskilda kommuner."¹⁴ Beaktande propositionens bedömning att konsekvenserna för berörda regioner är okända men potentiellt långtgående och mångfacetterade, måste en utdelning som karakteriseras som omöjlig att fastställa, men sannolikt liten, anses otillräckligt avvägd. Analysen ger inte sådan tillräcklig och detaljerad information om lagförslagets verkningar på kommunernas totala ekonomi och på enskilda kommuner, som i grundlagsutskottets utlåtandepraxis har ansetts önskvärt.¹⁵

Rätten till en finansiering som är tryggad, flexibel och står i proportion till kommunernas uppdrag är således skyddad såväl nationellt som internationellt. Kommunerna har omfattande ansvarsområden, och erhåller inte alltid behövlig finansiering för verksamheterna. Landskapsregeringen omfattar inte en utveckling i riktning mot en urholkning av kommunal beskattningsrätt, eller av kommuners rätt till finansiering för uppgifter eller andra konsekvenser som uppstår till följd av statliga projekt. I propositionen anføres att förslaget inte påverkar kommunernas nuvarande skattebas och skatteuttag,¹⁶ en tolkning som tycks ge vid handen att den kommunala självstyrelsen och kommunernas ekonomiska självbestämmande ska anses tillgodosedd såvida skatteuttaget förblir oförändrat. Landskapsregeringens uppfattning är dock att principerna om kommunernas rätt att trygga sitt ekonomiska självstyre förutsätter att kommunerna är delaktiga i sådana utvecklingar av skatteunderlaget som en dynamisk ekonomi ger upphov till.

Vidare hänvisar landskapsregeringen till utrikesministeriets betänkande av den 30.9.2025, i vilket konstaterades att "[i]nnan beskattningsbehörigheten fördelas bör man göra en helhetsbedömning av varje skatteslag och utreda vilka förändringstryck detta skulle

¹⁴ Propositionen, s. 32

¹⁵ GrUU 19/2016 rd, s. 6, GrUU 34/2013 rd, s. 3

¹⁶ Propositionen, s. 56

innebära för självstyrelselagens ekonomiska system."¹⁷ Då propositionens bedömning av ekonomiska konsekvenser närmast utmynnar i konstaterande om att tillförlitliga prognoser inte kan ges, anser landskapsregeringen inte att en tillräcklig helhetsbedömning i enlighet med utrikesministeriets betänkande har genomförts.

Förslag om ändring av värderingslagen

I propositionen anges att den i värderingslagen föreslagna sänkningen av återanskaffningsvärdet av havsbaserade vindkraftverk till 35 procent av byggnadskostnaderna med stöd av 2 a § i fastighetsskattelagen för landskapet skulle gälla även på Åland och för havsbaserade vindkraftverk i Ålands territorialvatten, om inte landskapet i den lagen tar in värderingsbestämmelser som avviker från rikslagstiftningen. Landskapsregeringen har i sitt utlåtande av den 26.8.2025 över utkast till propositionen uttryckt förvåning över att riket lämnat förslag om ändringar av återanskaffningsvärde som ska tillämpas på Åland utan föregående dialog, med beaktande av Ålands lagstiftningsbehörighet i fråga om fastighetsbeskattningen. Inom den lagstiftningsbehörighet som tillkommer Åland bedömer landskapsregeringen, beaktande förhållandena på Åland, vilken nivå på återanskaffningsvärde för havsbaserade vindkraftverk som är lämpligast inom åländskt territorialvatten.

Sammanfattning och avslutande kommentar

Den föreslagna fastighets- och inkomstskattelagstiftning som framgår av regeringens proposition hänför sig till verksamhet i Finlands EEZ, och bestämmelserna är utformade med utgångspunkt i en statlig ensamrätt att utöva sådan verksamhet i EEZ. Landskapsregeringen invänder mot ett nyttjande av EEZ som inte beaktar det faktum att frågan om Ålands folkrättsliga anspråk på jurisdiktion i en del av zonen inte har blivit löst. Frågan om Ålands behörighet bör behandlas i erforderlig ordning innan exploatering inleds i de områden inom EEZ till vilka Ålands behörighet i princip framöver kunde utsträckas till. Landskapsregeringen har därför i utlåtande av den 26.8.2025 begärt att diskussioner inleds med rikets representanter utan dröjsmål. Åland har allt sedan utväxlingarna i samband med beredningen av lagen om Finlands ekonomiska zon emotsett samråd beträffande frågan om åländsk behörighet i EEZ, i enlighet med statsministerns utfästelse i brevet av den 18 januari 2001. Landskapsregeringen begär återigen att ett tillfälle för vederbörlig dialog med riket anordnas snarast.

Landskapsregeringen kan inte omfatta propositionens förslag till lagstiftning gällande fastighetsskatter från byggnader och konstruktioner i EEZ. Enligt föreslagen lagstiftning skulle 80 procent av skatteintäkter tillfalla staten, och kustkommuner skulle erhålla en

¹⁷ Utrikesministeriet, Rättsjänsten. Betänkande 30.9.2025, rubr. *Preliminär bedömning av framställning från Ålands landskapsregering om en regional utvidgning av landskapets lagstiftningsbehörighet till Finlands ekonomiska zon.*

utdelning om 20 procent såsom kompensation för eventuella negativa regionala konsekvenser från statliga exploateringsprojekt i EEZ. I propositionen har åländska kommuner uteslutits från den krets av kommuner som avses kunna erhålla utdelning av skatteintäkter från EEZ, trots att potentiella negativa konsekvenser och olägenheter kan påverka Åland i samma eller större omfattning än kustkommuner i riket, och trots att Åland i enlighet med självstyrelselagen bär ett särskilt ansvar för exempelvis miljöskydd och naturvård. Enligt propositionen är det inte ens möjligt att förutse de eventuella regionala konsekvenserna för enskilda kommuner. I propositionen har fränsetts Ålands ekonomiska intressen, Ålands geografiska och juridiska ställning som ett självstyrt örike mellan två delar av EEZ, och havets kulturella betydelse för det åländska samhället. I propositionens avsnitt om den föreslagna lagstiftningens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning har Ålands ställning inte omnämnts. Ålands rätt att ta del av utdelning från skatteintäkter från verksamhet i EEZ borde inte vara omtvistlig.

I propositionen har förhållandet mellan föreslagen skattelagstiftning och Ålands lagstiftningsbehörighet på beskattningens område inte utretts. Landskapsregeringen anser att 18 § 5 punkten i självstyrelselagen, enligt vilken Åland har lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat kommunalbeskattningen, inte förhindrar att åländska kommuner erhåller utdelning från skatteintäkter från EEZ. Utdelningen utgör inte en egentlig kommunal skatt, eftersom den inte bygger på kommunal behörighet och kommunerna har inte heller reell möjlighet att påverka den. Propositionen utgår också ifrån att endast staten har jurisdiktion i EEZ, och utdelningen är till sin natur endast en kompensation för olägenheter som förutses orsakas kommunerna. Det är inte fråga om en sådan kommunal skatt som skulle kunnat beaktas vid självstyrelselagens tillkomst, och någon konflikt med åländsk lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 5 punkt föreligger inte. Eftersom Åland i dagsläget inte har någon jurisdiktion i EEZ, vilket propositionen utgår ifrån, omfattas inte heller EEZ av självstyrelselagens geografiska tillämpningsområde. Självstyrelselagens bestämmelser kan inte förhindra erhållande av en rätt eller förmån som åländsk jurisdiktion inte utsträcker sig till, eller en utdelning som härrör från ett skatteunderlag som åländsk beskattningsrätt inte i dagsläget utsträcker sig till, och som inte skulle kunna inrättas på Åland inom ramen för åländsk lagstiftningsbehörighet.

I alla händelser uppfylls även för Ålands och åländska kommuners del de materiella förutsättningar som utgör grund för att vissa kustkommuner enligt propositionen ska anses berättigade till utdelning. Åland är inte bara en kustkommun, utan ett örike som omges av hav i varje riktning. De regionala konsekvenser som förutses orsakas för kustkommuner kan förväntas påverka Åland i minst samma omfattning som fastländska kommuner, och självstyrelsen medför för Ålands del ett större ansvar för eventuell påverkan på exempelvis miljön. I sin nuvarande utformning skulle tillämpning av föreslagen lagstiftning resultera i att landskapet Åland och åländska kommuner bär de negativa konsekvenserna av statliga projekt i EEZ, men utesluts från rätten till behörig,

likvärdig och proportionerlig kompensation, vilket måste anses orimligt.
Landskapsregeringen anför att lagstiftningen bör omfatta bestämmelser som möjliggör att landskapet Åland, eller åländska kommuner, får ta del av utdelningen.

Lantråd

Katrin Sjögren

Minister

Mats Perämaa

FÖR KÄNNEDOM

Ålandsminister Anna-Kaisa Ikonen, anna-kaisa.ikonen@gov.fi

Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden

Ålands riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi

Justitieråd Gustav Bygglin, gustav.bygglin@gmail.com