

Helsingfors/Mariehamn 8.2.2017

Nr 12/17

**Hänvisning** Högsta domstolens beslut  
27.1.2017, diariennr OH 2016/241.

Till Högsta domstolen

## Ärende

Med anledning av Ålands landskapsregerings framställning och med hänvisning till 60 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland har Högsta domstolen anmodat Ålandsdelegationen att inkomma med ett utlåtande i ett ärende som gäller huruvida riket eller landskapet enligt självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörighet gällande den aktuella åtgärden i lagen om statsborgen för gårdsbruksenheter under åren 2016 och 2017 (FFS 922/2016, nedan rikslagen). Till handlingarna i ärendet har domstolen fogat Ålands landskapsregerings beslut av 22.12.2016 och jord- och skogsbruksministeriets utlåtande av 20.1.2017.

## Rikslagens innehåll och dess bakgrund

Syftet med rikslagen är att trygga jordbrukets verksamhetsförutsättningar genom att bevilja statsborgen till sådana lantbruksföretagare som har förutsättningar för kontinuerlig lönsam verksamhet, men som tillfälligt råkat i ekonomiska svårigheter på grund av förändringar i verksamhetsmiljön. Statsborgen kan beviljas för kredit som kreditgivaren beviljar till en lantbruksföretagare för att förbättra likviditeten i den produktionsverksamhet som företagaren bedriver inom jordbruket. Statsborgen kan beviljas fysiska personer och privaträttsliga sammanslutningar som bedriver jordbruk som sin näring på en gårdsbruksenhet. Ett villkor för statsborgen är att produktionsverksamheten inom jordbruket hos den som får statsborgen har förutsättningar att vara kontinuerligt lönsam. Rikslagen innehåller även bestämmelser om förhållandet

---

**Postadress:**

Ålandsdelegationen  
Statens ämbetsverk på Åland  
PB 58  
22101 MARIEHAMN

**Telefon:**

växel 018-635270

**Telefax:**

018-635268

**Adress i Helsingfors:**

Annegatan 22 A 3  
00100 HELSINGFORS

till Europeiska unionens lagstiftning, bevilningsfullmakt och maximibelopp för statsborgen, ansökan och beviljande av statsborgen, beloppet av statsborgen och av det stöd som ingår i den, avgifter, inspektioner, upplysnings- och biståndsskyldighet samt ändringssökande. Vid beviljandet av statsborgen ska kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn tillämpas, eftersom statsborgen uppfattas som en form av statligt stöd. I rikslagen har intagits flera hänvisningar till lagen om strukturstöd för jordbruket (FFS 1476/2007), vilka närmast gäller förfarandet. Samtidigt som rikslagen görs några ändringar i andra rikslagar som avser betalningslättnader för lån, vilka frågeställningen inte berör.

Av regeringens proposition till rikslagen (RP 180/2016 rd) kan utläsas att jordbruksmarknaden under de senaste åren har drabbats av oväntade störningar som lantbruksföretagarna inte råder över och som lett till att producentpriserna sjunkit kraftigt. Särskilt det importförbud för livsmedel som påfördes i Ryssland 2014 har haft kraftiga verkningar. I mars 2015 avstod man inom EU från mjölkkvoterna, vilket ledde till överproduktion och störningar på mjölkmarknaden inom hela EU. Därför har producentpriset på mjölk sjunkit med 16 procent från februari 2014 till februari 2016. Producentpriset på svinkött sjunkit med 15 procent, priset på broiler med 11 procent, priset på brödvete med 8 procent och priset på nötkött med 7,5 procent. Även om producentpriserna har sjunkit har priserna på produktionsinsatser förblivit oförändrade, vilket snabbt lett till att gårdsbruksenheternas kortsiktiga likviditet har försvagats och till att gårdsbruksenheterna har svårt att klara såväl rörliga kostnader för normal verksamhet som amorteringar för skulder. Gårdsbruksenheternas likviditetsproblem växte ytterligare i och med att utbetalningarna av jordbruksstöden dröjde under åren 2015 och 2016. Naturresursinstitutets prognos om resultaten 2015 visade att gårdsbruksenheternas företagarkomst sjönk med 40 procent jämfört med 2014. Inom mjölkproduktionen bedöms krisen ha minskat marknadsintäkterna med cirka 7 cent per liter mjölk. Inom produktionen av svinkött har priset på köttet sjunkit med cirka 15 cent per kilo kött. På grund av att produktionspriserna sjönk betalades det under åren 2014 och 2015 s.k. krisstöd till jordbruk och trädgårdsodling. För många gårdsbruksenheter är krisstödet inte tillräckligt för att lösa problemet med de likviditetssvårigheter som uppkommit på grund av att produktionspriserna sjunkit, och därför har gårdarna varit tvungna att finansiera sin verksamhet med kredit.

### **Lagstiftningsbehörigheten**

Enligt 18 § 15 punkten i självstyrelselagen hör jord- och skogsbruk och styrning av lantbruksproduktionen till landskapets lagstiftningsbehörighet, dock så att förhandlingar skall föras med de statsmyndigheter saken gäller innan lagstiftningsåtgärder angående styrning av lantbruksproduktionen vidtas. Priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter utgör dock riksbehörighet enligt 27 § 15 punkten i självstyrelselagen. I regeringens proposition till självstyrelselagen (RP 73/1990 rd s. 67) anges att lagstiftningen om jord- och skogsbruk i sin helhet skall höra till landskapets behörighetsområde med undantag för de frågor som anges i 27 § 15 punkten, nämligen priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt

främjande av export av lantbruksprodukter. Enligt 27 § 33 punkten hör också lagstiftningen om förebyggande av införsel av växtförstörare till rikets lagstiftningsbehörighet.

För bedömningen av rikslagens tillämpning på Åland är således innebörden av begreppet "priset på lantbruks- och fiskeriprodukter" av central betydelse. Momentet beskrivs på följande sätt i detaljmotiveringen (RP 73/1990 rd s. 75):

"Inkomst- och prispolitiska frågor i samband med jordbruksnäringen har enligt tolkningen av den gällande självstyrelselagen (se avsnittet 2.2.3.) ansetts höra till rikets behörighetsområde. Lantbruksinkomstlagstiftningen har därför ansetts vara en riksfråga. Även främjandet av exporten av lantbruksprodukter har ansetts utgöra en fråga som skall regleras enhetligt inom hela landet. Förslaget utgår från att frågor som gäller pris på lantbruks- och fiskeriprodukter också i framtiden skall vara riksangelägenheter. Den omständigheten att fastställandet av riktpriserna på dessa produkter har samband med lantbruksinkomsten och framdeles eventuellt med inkomsten inom fiskerinäringen innebär att stadgandet även omfattar lantbruksinkomstlagstiftningen, som således i princip förblir en riksangelägenhet. Nuvarande rättsläge blir gällande även i fråga om främjandet av exporten av lantbruksprodukter, vilket område sammanhänger med såväl lantbruksinkomsten som utrikeshandeln"....

Enligt det som anförs ovan har lantbruksinkomstlagstiftningen ansetts vara en riksangelägenhet. Även lagstiftningen om produktionskvoter för mjölk har ansetts ansluta sig till lantbruksinkomstlagen. Dessa angelägenheter framgår bl.a. av republikens presidents beslut i lagstiftningskontrollen av 12.12.1975 och 9.8.1985. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nuvarande självstyrelselagen var lantbruksinkomstlagen (FFS 736/1989) gällande. Syftet med lantbruksinkomstlagen var att garantera lantbrukarbefolkningen en rättvis inkomstnivå, styra och balansera lantbruksproduktionen samt stabilisera lantbrukets prisnivå och utveckla lantbruksprodukternas kvalitet. Dessa syften eftersträvades genom justering av riktpriserna och styrning av subventionerna. Subventionerna var egentligen inkomststöd, regionstöd, samt annat vid förhandlingarna om lantbruksinkomsten överenskommet stöd. Enligt lagen skulle statsrådet besluta om riktpriser, subventioner samt andra åtgärder som påverkade lantbruksinkomsten efter att avtal om dessa hade ingåtts vid lantbruksinkomstförhandlingar. Förändringar i prisnivån skulle vid lantbruksinkomstförhandlingarna beaktas på så sätt att riktprisnivån och subventionerna i samband med lantbruksinkomstuppgörelsen justerades med ett lika stort belopp som de totalintäkter och -kostnader hade förändrats jämfört med nivån i den föregående uppgörelsen, vilka avsågs i den kalkyl som uppgjorts utgående från samma produktmängder och produktinsatser. Numera har dock lantbruksinkomstlagen upphävts, och några lantbruksförhandlingar förs inte längre och riktpriser fastställs inte heller. De grundsatser som i förarbetena till självstyrelselagen anges i detaljmotiveringen till 27 § 15 punkten är dock fortfarande vägledande för bedömningen av om en åtgärd utgör riks- eller landskapsbehörighet.

Ett lantbruksföretags inkomster består förutom av försäljningsinkomster från jordbruksprodukter även av jordbruksstöd. Utifrån behörighetsfördelningen i självstyrelselagen har riket och landskapet tillämpat en ansvarsfördelning avseende de olika EG-stöden samt den nationella finansieringen. Landskapet har ansetts ha behörighet när det gäller strukturpolitiken och riket när det gäller pris- och marknadspolitiken. Härav följer att landskapet har ansetts ha behörighet när det gäller strukturstöden och stöd till landsbygdens utveckling. Av de stöd till landsbygdens utveckling som tillämpas i landskapet har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om startstöd och miljöstöd i enlighet med 18 § 10, 15, 17 och 22 punkten i självstyrelselagen. Även stöd till jordbruk i mindre gynnade områden (s.k. LFA-kompensationsbidrag) har numera ansetts höra till landskapets behörighet. Behörigheten angående det nationella investeringsstödet hör till landskapet med stöd av 18 § 15 och 22 punkten i självstyrelselagen. I utlåtande 18.8.2003 nr 12/08/2003 över Ålands lagtings beslut 23.4.2003 om antagande av landskapslag om finansiering av landsbygdsnärings hade Högsta domstolen intet att anmärka mot denna utgångspunkt för fördelningen av lagstiftningskompetensen.

Föreliggande rikslag har vissa beröringspunkter med investerings- och strukturstöden, vilket beskrivs i regeringens proposition och jord- och skogsbruksministeriets utlåtande.

Ålandsdelegationen gör dock den bedömningen att rikslagen snarare berör inkomst- och prispolitiska frågor, som tidigare reglerades i lantbruksinkomstlagstiftningen. Åtgärderna i inkomstlagstiftningen syftade till att garantera lantbrukarbefolkningen en rättvis inkomstnivå och stabilisera lantbrukets prisnivå. Av den omständigheten att det enligt 27 § 15 punkten i självstyrelselagen ankommer på riket att lagstifta om åtgärder som har samband med lantbruksinkomsten följer att de kompensationsåtgärder som riket vidtar som en följd av dessa åtgärder även bör anses omfatta landskapet Åland. Även lagstiftningen om kvotavgifter för mjölk har ansetts ansluta sig till lantbruksinkomstlagstiftningen. Av regeringens proposition framgår att orsaken till att producentpriserna kraftigt sjunkit var främst det importförbud på livsmedel som Ryssland påförde som en följd av de sanktioner som EU vidtagit mot Ryssland. Inom EU avstod man även från mjölkkvoterna, vilket ledde till överproduktion och störningar på mjölkmarknaden inom hela EU. Som medlem i EU var Finland delaktigt i besluten. Rikslagens syfte är att lindra de tillfälliga ekonomiska svårigheter som gårdsbruksheterna råkat i främst på grund av dessa förändringar i verksamhetsmiljön. Därav följer att den rikslagstiftning som syftar till att lindra dessa verkningar även gäller i landskapet Åland.

### **Ålandsdelegationens slutsats**

Ålandsdelegationen anser att rikslagen är att hänföra till rättsområdet priset på lantbruks- och fiskeriprodukter, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 15 punkt. Rikslagen är härvid tillämplig även på Åland.

I ärendet har förrättats omröstning. Ledamot Mäenpääs avvikande mening bifogas utlåtandet.

**Närvarande**

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare

### Avvikande mening

Jag förenar mig med det som ovan anförs i de inledande delarna i utlåtandet, men delar inte det som anges i den avslutande delen under lagstiftningsbehörigheten eller Ålandsdelegationens slutsats i ärendet.

*Enligt min mening bör texten i det sista stycket under lagstiftningsbehörigheten samt texten i Ålandsdelegationens slutsats ha följande ordalydelse:*

Föreliggande rikslag har vissa beröringspunkter med investerings- och strukturstöden. Enligt regeringspropositionen är den statsborgen som beviljas med stöd av rikslagen avsedd för gårdsbruksenheter som har tillfälliga problem med likviditeten och svårigheter att klara av de kostnader som företagsverksamheten ger upphov till eller att amortera skulder, och vilka inte har tillräckliga möjligheter att utveckla näringsverksamheten eller göra nödvändiga ersättande investeringar. Avsikten med ett likviditetslån som är föremål för borgen enligt lagen är utöver att likviditetssituationen ska bli bättre också att möjliggöra nödvändiga investeringar för att trygga gårdsbruksheternas företagsverksamhet och utvecklingen av dem på längre sikt. I propositionen konstateras även att de största likviditetsproblemen för närvarande finns på mjölk- och svingårdarna, och de accentueras särskilt på de gårdsenheter som har gjort stora investeringar under de senaste åren och som har en stor skuldbörda och därför inte har hunnit förbereda sig på oväntade prisförändringar (RP 180/2016 rd s. 7-8). Jord- och skogsbruksministeriet framför i sitt utlåtande att det av flera punkter i regeringspropositionen framgår att föremål för granskning och bedömning har varit i synnerhet de gårdsbruksenheter som har gjort stora utvecklingsinvesteringar under den senaste tiden och vilkas egna säkerheter är bundna vid lån som anknyter till investeringen, och av detta skäl kan kreditinstituten inte bevilja gårdarna ny finansiering så att de klarar av de tillfälliga likviditetsproblemen. Likviditetsproblemen i denna målgrupp beror för sin del oftast på att de kalkyler som ligger till grund för utvecklingsinvesteringen inte har realiserats så som det var planerat. Enligt ministeriet har sådana utvecklingsinvesteringar så gott som alltid fått investeringsstöd enligt lagen om strukturstöd till jordbruket.

## **Ålandsdelegationens slutsats**

Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik begränsar kraftigt den nationella behörigheten inom jordbruket. Därför har lantbruksinkomstlagen upphävts, och några lantbruksförhandlingar, där staten var en part, förs inte längre. Det fastställs inte heller några riktpriiser. Hänvisningarna till lantbruksinkomstlagstiftningen har därför inte längre samma betydelse som tidigare då det gäller att bedöma behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland.

Ålandsdelegationen anser att den statsborgen som enligt rikslagen beviljas lantbruksföretagare är att anse som ett stöd till lantbruksföretagare som beviljas företagarna som en förmån med främst sociala syften.

Ovan under lagstiftningsbehörigheten har även framgått att den statsborgen som beviljas enligt rikslagen har flera beröringspunkter till struktur- och investeringsstöden, som ansetts utgöra landskapsbehörighet.

Självstyrelselagens 27 § 15 punkt, enligt vilken priset på lantbruks- och fiskeriprodukter är riksbehörighet, utgör ett undantag från bestämmelsen i lagens 18 § 15 och 22 punkter enligt vilka huvudregeln är att jordbruket och styrningen av lantbruksproduktionen samt näringsverksamheten hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Utgående från det som anförs ovan gör Ålandsdelegationen bedömningen att sådan statsborgen som enligt den temporära rikslagen beviljas inte utgående från formuleringen i 27 § 15 punkten i eller dess förarbeten kan anses beröra rättsområdet priset på lantbruks- och fiskeriprodukter eller främjande av export av lantbruksprodukter i den bemärkelse begreppet har i självstyrelselagens 27 § 15 punkt.

De åtgärder rikslagen reglerar är härvid att hänföra till rättsområdet jord- och skogsbruk och styrning av lantbruksproduktionen, som utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 15 punkt.

Helsingfors, den 8 februari 2017

Olli Mäenpää