

Helsingfors/Mariehamn 5.5.2022

Nr 19/22

Hänvisning Miljöministeriets skrivelse
24.3.2022, VN/11745/2019

Till Miljöministeriet

Ärende

Miljöministeriet har i skrivelse 24.3.2022 inbegärt Ålandsdelegationens utlåtande över ett utkast till en regeringsproposition till riksdagen med förslag till en lag om miljöskadefonden. I skrivelsen ombeds Ålandsdelegationen särskilt yttra sig om huruvida man på basis av utkastet till lag om miljöskadefonden kunde ta ut en miljöskadeavgift i landskapet Åland av dem som bedriver verksamhet som medför risk för förorening av miljön. Miljöministeriet har även inbegärt utlåtande från Ålands landskapsregering, vilket landskapsregeringen inte ännu avgivit vid tidpunkten för detta utlåtande.

Grunden för Ålandsdelegationens utlåtande

Enligt 56 § i självstyrelselagen för Åland ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Ålandsdelegationen konstaterar dock att landskapets lagstiftningsbehörighet avgörs entydigt endast i samband med stiftandet av landskapslagar, som efter granskning av Ålandsdelegationen och i förekommande fall av Högsta domstolen, av republikens president antingen godkänns eller genom veto bringas att förfalla. Däremot sker i samband med riksdagens lagstiftning inte någon motsvarande bedömning av lagstiftningens tillämpning i landskapet Åland. Saknas landskapslagstiftning på området och behörigheten inte direkt framgår av uppdelningen i självstyrelselagen kan myndigheterna vara tvungna att, såsom i detta fall, själva tolka innebörden av självstyrelselagens bestämmelser. Uppstår meningsskiljaktigheter i fråga om vissa förvaltningsbefogenheter kan frågan avgöras av Högsta domstolen enligt 60 § i självstyrelselagen. Ålandsdelegationen begränsar detta utlåtande till att gälla behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen och beaktar härvid endast den föreslagna lagen om miljöskadefonden.

Förslagets innehåll och syfte

Enligt *lagförslaget* ska det för tryggheten av en god miljöstatus finnas en miljöskadefond, ur vilken det betalas ersättning för kostnader för bekämpning av miljöförorening och återställande av förorenad miljö samt för skador som orsakats i en situation av subsidiärt ansvar. Miljöskadefonden ger understöd enligt prövning för upphandling för bekämpning av miljöskador. Lagen ska innehålla bestämmelser om miljöskadefonden och fondens verksamhet, miljöskadeavgiften och fondens övriga medel samt om ersättningar och understöd som betalas ur fonden. Miljöskadefonden är en fond som lyder under miljöministeriet och står utanför statsbudgeten. Miljöministeriet godkänner fondens resultatmål på framställning av fondens styrelse. Den högsta beslutanderätten i miljöskadefonden utövas av fondens styrelse. De miljöskadeavgifter som lagen avser intäktsförs till miljöskadefonden. Enligt förslaget samlas fondens medel som är avsedda för betalning av ersättningar in hos dem som bedriver sådan verksamhet som medför risk för förorening av miljön genom årliga miljöskadeavgifter eller genom miljöskadeavgifter av engångsnatur. Av lagförslagets 10 § 2 mom. framgår att lagen även är avsedd att gälla i landskapet Åland. I lagförslagets 14 § uppräknas de skador som ersätts av miljöskadefondens medel, medan i dess 15 § anges de kostnader för bekämpning och återställande som ersätts. I sistnämnda paragraf föreslås även hänvisningar till åländsk lagstiftning. Enligt 22 § kan även landskapet Åland beviljas understöd för anskaffning av bekämpningsmateriel.

Propositionens syfte anges vara att med det föreslagna ersättningssystemet skapa ett mer omfattande och effektivt administrerat subsidiärt ansvarssystem som baserar sig på kollektivt ekonomiskt ansvar för dem som orsakar risk för förorening av miljön och som inte som helhet ökar företagets betalningsbörda jämfört med nuläget.

Genom miljöskadefonden bereder man sig på att ordna den finansiering som krävs för hantering av miljörisker, bekämpning av miljöskador och förorening av miljön samt för ersättning av skador, när ersättningen för skadan eller bekämpnings- och återställningskostnaderna inte kan tas ut av den egentliga ansvariga t.ex. på grund av insolvens eller för att denne är okänd. Fonden ska vara den som betalar ersättningarna i sista hand. Dessutom ska ur fonden beviljas understöd enligt prövning för anskaffningar som avser räddningsväsendets och landskapet Ålands verksamhet för bekämpning av miljöskador. Lagen om miljöskadefonden ska tillämpas på Åland på samma grunder som i övriga delar av landet. Enligt förslaget samlas fondens medel som är avsedda för betalning av ersättningar in hos dem som bedriver sådan verksamhet som medför risk för förorening av miljön genom årliga miljöskadeavgifter eller genom miljöskadeavgifter av engångsnatur. För de understöd som beviljas för anskaffningar som avser verksamhet för bekämpning av miljöskador används ett anslag som överförs från statsbudgeten till fonden.

Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

I lagförslaget ingår bestämmelser om uppbörden av en miljöskadeavgift som intäktsförs till miljöskadefonden. I propositionen anges att avgiften ur statsrättslig synpunkt är en statlig skatt, som även för Ålands del skulle höra till rikets lagstiftningsbehörighet.

Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att lagstiftningsbehörigheten i fråga om skatter och avgifter i självstyrelselagen är uppdelad mellan riket och landskapet. Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet behörighet i fråga om tilläggs-skatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt kommunerna tillkommande skatter. På riket ankommer enligt 27 § 36 punkten sagda lag behörigheten i fråga om övrig skattelagstiftning.

Miljöskadeavgiften ska uppbäras av verksamhetsutövare som avses i bilagorna 1 och 2 i lagen och som bedriver verksamhet som medför risk för förorening av miljön. Lagen har härigenom beröringspunkter med natur- och miljövård på vilket område lagstiftnings-behörigheten utslutande tillkommer landskapet enligt 18 § 10 punkten självstyrelselagen. Lagen berör även näringsverksamhet och näringsutövning på vilket område behörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 22 punkten självstyrelselagen med vissa undantag. Såsom ovan i föregående stycke anges tillkommer behörigheten gällande näringskatter landskapet.

För att avgöra huruvida behörigheten i fråga om den nu föreslagna lagen ankommer på riket eller helt eller delvis på landskapet bör hänsyn tas för det första till om det är en sådan skatt eller avgift som avses i 18 § 5 punkten respektive 27 § 36 punkten i självstyrelselagen och för det andra till om skatten har förutom fiskala även andra syften på ett område – i första hand natur- och miljövård – som ankommer på landskapet. Ålandsdelegationen har berört motsvarande frågeställning i ett utlåtande 6.5.1996 till finansministeriet beträffande ett förslag till en regeringsproposition om en avfallsskattelag samt i utlåtande 16.1.2004 om ett förslag till en regeringsproposition med förslag till lag om accis på vissa dryckesförpackningar samt därav föranledda ändringar i skattelagstiftningen. Beträffande dessa konstaterade Ålandsdelegationen att eftersom det var fråga om införandet av en ny allmän skatt, respektive en indirekt konsumtionsskatt (accis), utgjorde den omständigheten att behörigheten gällande miljö- och naturvården ankommer på landskapet, och att skatten (accisen) hade miljöpolitiska mål som styrmedel för att förverkliga en bättre miljö-vård, inte något undantag från behörighetsfördelningen i självstyrelselagen, utan var att hänföra till rikets behörighet enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen.

Delegationen konstaterar att begreppen skatter och avgifter i självstyrelselagen har samma innebörd som i grundlagen. Skatterna definieras allmänt som penningprestationer som ett offentligt samfund på grund av en detsamma tillkommande befogenhet ensidigt ålägger en bestämd grupp av förvaltningsundersåtar att fullgöra till samfundet, i regel för att tillgodose dettas behov. Skatterna används för samfundets allmänna utgifter och utgör inte vederlag för någon bestämd förmån. Därigenom skiljer de sig begreppsmässigt från avgifterna, vilka utgör ersättning för anlitande av en offentlig förmån (GrUU 61/2002 rd). *Acciserna* åter är att betrakta som indirekta konsumtionsskatter. Fastän skatterna i regel är avsedda att täcka det offentliga samfundets penningbehov, har beskattningen även använts för andra ändamål, t.ex. för närings-, lokaliserings- eller miljöpolitiska syften. Grundlagens 81 § föreskriver att om statsskatt ska bestämmas genom lag. En skattelag ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om den skattskyldigas rättsskydd.

I regeringens proposition till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd s. 78) anges att den nya lagen inte avser att ändra den då gällande kompetensfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om beskattningen. All skattelagstiftning, med undantag för kommunalbeskattningen och landskapets rätt att stadga om närings- och nöjesskatter och extra inkomstskatt, har förbehållits rikets lagstiftande organ. Stadgandet i 27 § 36 punkten i självstyrelselagen omfattar, förutom direkta skatter, alla former av indirekta skatter, tullar och acciser m.m. Även avgifter av skattenatur som inte särskilt har förbehållits landskapet regleras i rikslagstiftningen. Inom landskapets behörighet har emellertid också utöver lagstiftningen gällande kommunalbeskattning, antagits vissa landskapslagar angående skatter eller avgifter av skattenatur såsom de om resandeavgift, om apoteksavgift, om stämpelskatt, om biografskatt samt om den tilläggsskatt eller extra inkomstskatt (landskapsskatt) som landskapet har rätt att uppbära.

I fråga om avgifter har landskapet tillerkänts lagstiftningsrätt på områden som är att hänföra till landskapets behörighet även då avgiften har vissa drag av skatt. Exempel på detta är bl.a. skogsvårdsavgift och skrotningsavgift på fordon. Likaså har landskapet ansetts ha rätt att inom sina behörighetsområden lagstifta om administrativa påföljder med karaktären av sanktioner såsom oljeutsläppsavgifter.

Ur miljöskadefonden ska betalas ersättning för kostnader för bekämpning av miljöförorening och återställande av förorenad miljö samt för skador som orsakats i en situation av subsidiärt ansvar. Med anledning härav konstateras att skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör som sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller inom landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. I detta fall rör rätten till ersättning och skyldigheten att betala ersättning skador som orsakats miljön, och hänförs sig således till natur och miljövård och därmed till landskapets behörighet.

Ålandsdelegationens slutsats

Ålandsdelegationen konstaterar inledningsvis att i självstyrelselagen för Åland anges de rättsområden på vilka lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer landskapet respektive riket. Denna behörighetsfördelning anger om det är landskapets eller rikets lagstiftning som ska följas samt vilka myndigheter som är behöriga i olika ärenden samt om deras befogenheter. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är exklusiv om annat inte anges i självstyrelselagen. Självstyrelselagen är av grundlagstiftningsnatur, varför avvikelser från den inte kan göras genom vanlig lag. Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten, om annat inte anges i självstyrelselagen eller avvikelser gjorts genom en överenskommelseförordning. Detta innebär att den part som har lagstiftningsbehörigheten i regel även har förvaltningsbehörigheten och därmed även kostnadsansvaret för skötseln av uppgifterna.

Såsom ovan nämnts hör bl.a. natur- och miljövården till landskapets behörighet. Till landskapets behörighet hör härvid även att stadga om olika miljöpolitiska åtgärder, t.ex. för att minska på avfall och utsläpp eller att främja återanvändning.

I regeringens proposition anses att miljöskadeavgiften i konstitutionell mening utgör en skatt och därmed är att hänföra till rikets behörighet. Ålandsdelegationen konstaterar dock att den har stora drag som hänför sig till natur- och miljövården och därför inte utgör en i propositionen avsedd statlig skatt. Avgiftsskyldigheten åligger dem som bedriver verksamhet som medför risk för förorening av miljön. Miljöskadeavgiften inflyter inte direkt till statskassan utan till miljöskadefonden, som står utanför statsbudgeten. Miljöskadefonden är avsedd för att trygga en god miljöstatus och ur fonden betalas ersättning för kostnader för bekämpning av miljöförorening och återställande av förorenad miljö samt för skador som orsakats i en situation av subsidiärt ansvar. Ur miljöskadefonden betalas ersättning för i lagens 14 § definierade miljöskador såsom skador orsakade av oljeutsläpp eller andra kemikalieutsläpp. I 15 § anges de kostnader för bekämpning och återställande av miljöskador som ersätts.

Med beaktande av lagens syfte, att skattskyldigheten åläggs dem som bedriver verksamhet som medför risk för förorening av miljön, att de uppburna medlen inte går direkt till staten, utan till en fond som står utanför budgeten ur vilken det betalas ersättning förorsakade av miljöförorening samt bestämmelserna om vilka skador och kostnader som ersätts anser Ålandsdelegationen sammantaget att den föreslagna miljöskadeavgiften med avseende på behörighetsfördelningen i självstyrelselagen främst är att hänföra till rättsområdet natur- och miljövård, och således till landskapets behörighet enligt självstyrelselagens 18 § 10 punkt. En jämförelse med avfallsskattelagen är inte relevant eftersom de medel som inflyter från avfallsskatten allokeras direkt till staten.

Detta innebär att för att det ska vara möjligt att uppbära miljöskadeavgifter för verksamheter som bedrivs på Åland bör därom finnas bestämmelser i landskapslagstiftningen. Lagtinget kan härvid t.ex. genom en blankettlag göra rikslagen gällande i landskapet. I blankettlagen för landskapsförvaltningen angivna förvaltningsuppgifter kunde genom en överenskommelseförordning överföras på miljöskadefonden. I överenskommelseförordningen kunde även intas bestämmelserna i lagförslagets 25 § 3 mom. om Ålands representation. På detta sätt skulle det garanteras att i lagen avsedda medel även kan utbetalas till Åland samt det åländska inflytandet i beslutsfattandet.

Ålandsdelegationen konstaterar i sammanhanget att genom den föreslagna lagen om miljöskadefonden upphävs bl.a. gällande lag om oljeskyddsfonden (FFS 1406/2004). Bestämmelserna om betalningsskyldigheten i sistnämnda lag avviker dock från motsvarande bestämmelser i den nu föreslagna lagen. Enligt 6 § i lagen om oljeskyddsfonden är den som tar emot oljan i Finland skyldig att betala oljeskyddsavgift för olja som importeras till eller transporteras genom Finland och som kommer från en medlemsstat i Europeiska gemenskapen. För olja som importeras till eller transporteras genom Finland och som kommer från en stat utanför Europeiska gemenskapen är den som hänför oljan till tullförfarande skyldig att betala oljeskyddsavgift. Skyldigheten att erlägga oljeskyddsavgiften hänför sig härigenom till import av olja och rättsområdet utrikeshandel, som utgör riksbehörighet enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen.

Närvarande: Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Siitari och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:



Peter Lindbäck

Ordförande



Rainer Åkerblom

Sekreterare