

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft

#### Till finansutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft (RP 29/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Esa-Pekka Saari, finansministeriet
- finansråd Filip Kjellberg, finansministeriet
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- finansminister Mats Perämaa, Ålands landskapsregering
- avdelningsjurist Svante Fagerlund, Ålands landskapsregering
- jurist Anna Holmström, Ålands landskapsregering
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen
- justitieråd Gustav Bygglin
- juris licentiat Sten Palmgren.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Tuomas Ojanen.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att fastighetsskattelagen, lagen om skatteredovisning, lagen om värdering av tillgångar vid beskattningen och inkomstskattelagen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft under 2026. Avsikten är att fastighetsskattelagen ska tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2030. Lagen om skatteredovisning ska

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd

tillämpas första gången på redovisningen av fastighetsskatten för skatteåret 2030. Lagen om värdering av tillgångar vid beskattningen ska tillämpas första gången vid bestämmandet av beskattningsvärdet för 2026. Inkomstskattelagen ska tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2027.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) Det föreslås att fastighetsskattelagen ändras så att fastighetsskatt ska betalas till staten och kommunen för byggnader och konstruktioner i Finlands ekonomiska zon. Byggnader och konstruktioner föreslås ingå i fastighetsskattebasen till den del som de värderas som byggnader eller konstruktioner i fastighetsbeskattningen.

(2) I propositionen föreslås det att statens utdelning ska vara 80 procent av fastighetsskatten för Finlands ekonomiska zon och kommunernas utdelning 20 procent. Det föreslås att kommunernas utdelning av fastighetsskatten för Finlands ekonomiska zon fördelas mellan de kustkommuner som ligger nära kraftverk eller andra skattepliktiga byggnader eller konstruktioner i Finlands ekonomiska zon eller där det för ett kraftverk finns en anslutningspunkt till stamnätet. Dessa kommuner kallas för kommuner med rätt till utdelning och med kommun avses i fastighetsskattelagen Finlands kommuner med undantag för Ålands kommuner.

(3) Den regleringslösning som valts i propositionen grundar sig enligt uppgift till grundlagsutskottet på fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet Åland. Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de avvikelser som anges i 18 § 5 punkten. Landskapet Åland har enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter. Uttrycket "kommunerna tillkommande skatter" i punkten ska enligt grundlagsutskottets uppfattning i enlighet med sin ordalydelse tolkas så att det omfattar alla skatter som tillfaller kommunerna på Åland. Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland är exklusiv. Riket kan inte stifta lagar som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och vice versa. Således kan bestämmelserna om utdelning av skatt till kustkommunerna inte utsträckas till att gälla kommuner i landskapet Åland (jfr GrUU 37/2010 rd, s. 5—6). Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(4) Grundlagsutskottet noterar också att bestämmelserna om landskapets ekonomi ingår i 7 kap. i självstyrelselagen, där det bland annat föreskrivs om den avräkning som ska betalas till landskapet Åland. Enligt 45 § i kapitlet tillförs landskapet, för att täcka utgifterna för självstyrelsen, årligen av statsmedel ett belopp enligt 46 § som fastställs vid en särskild avräkning

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd

samt en skatteavräkning enligt vad som föreskrivs i 49 §. Enligt propositionen (s. 35) inverkar statens utdelning av fastighetsskatten för Finlands ekonomiska zon på det avräkningsbelopp som med stöd av 46 § självstyrelselagen betalas av statsmedel till landskapet Åland. I avräkningsbasen beaktas hela statens utdelning av fastighetsskatten oavsett om de havsbaserade vindkraftverken finns nära landskapet Åland eller inte. Avräkningsbeloppet ökar därmed för varje havsbaserat vindkraftverk som byggs i Finlands ekonomiska zon.

(5) Frågan om en utvidgning av Ålands behörighet i Finlands ekonomiska zon har enligt utredning till grundlagsutskottet behandlats i den arbetsgrupp som bereder en totalreform av självstyrelselagen. Utskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna om den exklusiva ekonomiska zonen utvärderas ytterligare och förhandlas fram.

### *Beredningen av propositionen*

(6) Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen ska Ålands landskapsregering höras om en lag som har särskild betydelse för landskapet, och grundlagsutskottet anser att den föreslagna lagstiftningshelheten kan betraktas som en sådan.

(7) Av den del av propositionen som redogör för beredningen framgår det att Ålands landskapsregering har hörts om propositionsutkastet. I propositionsmotiven behandlas innehållet i yttrandet bara genom att konstatera att de synpunkter på propositionens betydelse för landskapet Åland som framfördes i ett yttrande inte föranledde några ändringar i propositionen (s. 45). Med tanke på riksdagens rätt att få information kan det inte anses vara helt lämpligt att innehållet i Ålands landskapsregerings yttrande inte redogörs för i propositionsmotiven (se även GrUU 2/2018 rd, s. 9).

(8) I propositionens avsnitt om dess förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen bedöms inte propositionens förhållande till självstyrelselagen för Åland och Åland i allmänhet. Eftersom propositionen innehåller aspekter som berör Åland och självstyrelselagen för Åland, borde avsnittet om lagstiftningsordning ha innehållit en bedömning av propositionens förhållande till 120 § i grundlagen och självstyrelselagen för Åland. Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid detta.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd

Helsingfors 3.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml  
vice ordförande Onni Rostila saf  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Arja Juvonen saf  
medlem Atte Kaleva saml  
medlem Teemu Keskisarja saf  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Johannes Yrttiaho vänst  
ersättare Pertti Hemmilä saml  
ersättare Jani Mäkelä saf  
ersättare Saku Nikkanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd Avvikande mening

### Avvikande mening

### Motivering

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om fastighets- och inkomstbeskattning av havsbaserad vindkraft (RP 29/2026 rd) föreslås det att fastighetsskattelagen, lagen om skatteredovisning, lagen om värdering av tillgångar vid beskattningen och inkomstskattelagen ändras så att Finland inom ramen för vad som är tillåtet enligt FN:s havsrättskonvention ska kunna utnyttja Finlands beskattningsrätt i Finlands ekonomiska zon när det gäller fastighets- och inkomstbeskattningen. Därtill är syftet att säkerställa att byggnaderna och konstruktionerna i Finlands ekonomiska zon samt den verksamhet som bedrivs där omfattas av fastighets- och inkomstskattelagstiftningen. Dessutom vill man göra fastighetsbeskattningen av havsbaserade respektive landbaserade vindkraftverk enhetligare genom att sänka fastighetsbeskattningen av havsbaserad vindkraft. Syftena med propositionen är välkomna.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det dock framkommit vissa ytterst problematiska omständigheter som motiverar en avvikande mening.

De nämnda problemen hänför sig för det första till den mekanism för fördelning av skatteinkomster mellan staten och kommunerna som ingår i propositionen och till den regleringslösning som innebär att mekanismen inte tillämpas på kommunerna på Åland.

Ett annat problem hänför sig till lagberedningen av propositionen och själva propositionen, som i flera avseenden har varit bristfälliga i fråga om beaktandet av Åland.

*Regleringslösningen om skatteinkomster som upp bärs i Finlands ekonomiska zon och om hur skatteinkomsterna fördelas mellan staten och kommunerna särskilt i fråga om Åland*

I propositionen föreslås att statens utdelning av fastighetsskatten för Finlands ekonomiska zon ska vara 80 procent och kommunernas utdelning 20 procent. Det föreslås att kommunernas utdelning fördelas mellan de kustkommuner som ligger nära kraftverk eller andra skattepliktiga byggnader eller konstruktioner i Finlands ekonomiska zon eller där det för ett kraftverk finns en anslutningspunkt till stamnätet. Den kommunspecifika utdelningen bestäms i regel i förhållande till invånarantalet i de kommuner som har rätt till utdelning. Enligt propositionen avses med kommuner sådana kommuner i Finland som avses i fastighetsskattelagen (54/1992), med undantag av kommunerna på Åland. Kommunerna på Åland har alltså lämnats utanför propositionens beskattningsmekanism. Avgränsningen motiveras med 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), enligt vilken Åland har lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat kommunerna tillkommande skatter. I stället skulle statens utdelning av fastighetsskatten för Finlands ekonomiska zon enligt den reglering som föreslås i propositionen inverka på det årliga avräkningsbelopp som betalas till landskapet Åland enligt 46 § i självstyrelselagen för Åland.

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd Avvikande mening

Vid utskottets sakkunnigutfrågning konstaterade juris licentiat Sten Palmgren i sitt yttrande att den föreslagna fastighetsskatten till sin karaktär ter sig som en statlig skatt, av vilken en viss utdelning intäktsförs till kommunen. Således är det de facto inte fråga om en kommunalskatt, såsom det har tolkats i propositionen. Motsvarande arrangemang har inte tidigare bedömts med avseende på självstyrelselagen.

Enligt 2 § 1 mom. i självstyrelselagen omfattar landskapets område det område som när lagen trädde i kraft hörde till landskapet samt det territorialvatten som enligt gällande stadganden om gränserna för Finlands territorialvatten omedelbart ansluter sig till detta område. Finlands ekonomiska zon omfattar ett havsområde som omedelbart ansluter sig till Finlands territorialvatten, och Finlands ekonomiska zon hör inte till landskapet Ålands område till någon del. Professor Olli Mäenpää har i sitt sakkunnigytrande konstaterat att landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet inte heller sträcker sig till Finlands ekonomiska zon. Således kan lagstiftningsbehörigheten i fråga om beskattning enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland inte heller utsträckas till ärenden som gäller Finlands ekonomiska zon, utan lagstiftningsbehörigheten i fråga om beskattningen inom den exklusiva ekonomiska zonen tillkommer finska staten. Professor Mäenpääs ståndpunkt stöds också av förarbetena till självstyrelselagen, där det i detaljmotiveringen till 18 § 5 punkten i självstyrelselagen konstateras att lagtinget enligt lag, såsom hittills, har rätt att "lagstifta om kommunalbeskattning i landskapet". När självstyrelselagen stiftades tog man alltså inte hänsyn till ett sådant arrangemang som nu föreslås i propositionen. Dessutom har det i yttrandet ansetts att det ur en konstitutionell synvinkel är av betydelse att Ålands självstyrelselag, som definierar fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet, inte utgör hinder för en lag som stiftats av riksdagen, där man fastställer grunderna för fördelningen av fastighetsskatteintäkterna som uppburits inom Finlands ekonomiska zon. Avslutningsvis konstateras det i yttrandet att bestämmelser som definierar fördelningen av lagstiftningsbehörigheten i självstyrelselagen inte på ett ur en konstitutionell synvinkel giltigt sätt kan motivera särbehandlingen av dessa kommuner, i synnerhet då den föreslagna lagstiftningen inte hör till självstyrelselagens tillämpningsområde.

Därtill konstateras det i professor Mäenpääs sakkunnigytrande att om det i en lag som faller inom riksdagens lagstiftningsbehörighet föreskrivs att intäkterna av den fastighetsbeskattning som upp bärs i Finlands ekonomiska zon ska fördelas också till kustkommuner, ska kustkommuner i samma ställning i princip behandlas jämlikt. Eftersom kommunerna i landskapet Åland i propositionen inte är mottagare av utdelning, skulle regleringen behandla landskapets och rikets kustkommuner och deras invånare olika, och propositionen innehåller inga godtagbara motiveringar till särbehandlingen. De materiella grunder som i lagförslaget har ansetts tala för att kustkommunerna ska få en andel av skatteinkomsterna från den exklusiva ekonomiska zonen uppfylls också i fråga om åländska kommuner. Varken finansministeriet eller de sakkunniga som utskottet hört har bestritt detta. Eftersom Åland enligt sin lagstiftningsbehörighet har särskilda skyldigheter bland annat i fråga om natur- och miljöskydd, kan verksamheten i den exklusiva ekonomiska zonen ha särskilda konsekvenser för landskapet. Justitieråd Gustav Bygglin har i ett sakkunnigytrande framfört att utdelningen i fråga snarare kunde betraktas som medel som reserveras för kommunerna för att minska olägenheterna än som egentlig kommunalskatt samt preliminärt föreslagit ett sätt för åländska kommuner att få del av inkomstfördelningen i fråga.

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd Avvikande mening

Slutligen måste det framhållas att det är problematiskt att även om regeringen i propositionen har kommit fram till att statens utdelning av fastighetsskatten i Finlands ekonomiska zon påverkar det avräkningsbelopp som med stöd av 46 § självstyrelselagen ska betalas till landskapet Åland, uppstår det dock ingen skyldighet för Ålands landskapsregering att betala ersättningar till de berörda kommunerna på Åland. Juris licentiat Sten Palmgren har i sitt sakkunnigyttrande påpekat att propositionen kan ge ett sådant intryck att avräkningsbeloppet anses ersätta den utdelning som betalas till andra kustkommuner. Den reglering av fördelningen av skatteinkomster som ingår i förslaget garanterar dock inte att de medel som genom avräkningsbeloppet överförs till landskapet Åland styrs till de berörda åländska kommunerna. Syftet med avräkningssystemet är inte att kanalisera finansieringsandelar till kommunerna, utan syftet är att finansiera självstyrelsen och de anknytande uppgifter som landskapet sköter i landskapet i stället för riket.

Med hänvisning till motiveringen ovan måste det konstateras att propositionens lösning i fråga om fördelningen av skatteinkomsterna ur konstitutionell synvinkel är ytterst problematiskt.

*Brister i beaktandet av Åland under lagberedningen av propositionen samt brister i själva propositionen i fråga om Åland*

Utvidgningen av Ålands behörighet i den exklusiva ekonomiska zonen har länge varit en aktuell fråga. I 2 § 2 mom. i självstyrelselagen står det att om rikets överhöghet utvidgas utöver territorialvattengränsen, kan även landskapets behörighet utvidgas till de delar som bestäms efter överenskommelse mellan riket och landskapet. Enligt detaljmotiven till paragrafen innebär bestämmelsen en skyldighet för rikets och landskapets myndigheter att förhandla om konsekvenserna av ett sådant arrangemang för landskapet.

Ålands landskapsregering har i sitt sakkunnigyttrande framfört att den ända sedan brevväxlingen i samband med beredningen av lagen om den ekonomiska zonen har väntat på förhandlingar om frågan om Ålands behörighet i den exklusiva ekonomiska zonen i enlighet med ett brev daterat den 18 januari 2001 och statsministerns förbindelse i brevet. Dessutom har Ålands landskapsregering flera gånger bett om en dialog med riket. Det har dock inte skett och ingen dialog har ordnats. Det är mycket klandervärt.

Frågan om utvidgningen av Ålands behörighet i den exklusiva ekonomiska zonen har också behandlats i den arbetsgrupp som bereder en totalreform av självstyrelselagen. Enighet har dock inte nåtts, vilket är mycket beklagligt.

Även om den grundläggande konstellationen i den reglering som regeringen föreslår, enligt vilken beskattningsrätten i den exklusiva ekonomiska zonen enligt den gällande lagstiftningen tillkommer staten, är en juridiskt giltig tolkning, borde man i den aktuella propositionen och beredningen av den ha insett att frågan om självstyrelsens bestämmanderätt i den exklusiva ekonomiska zonen inte har avgjorts i den mening som avses i självstyrelselagen. Juris licentiat Sten Palmgren har i sitt sakkunnigyttrande ansett att det är ett centralt problem i propositionen. Palmgren lyfter fram en mycket viktig iakttagelse i sitt yttrande, nämligen att Ålands bristande lagstiftningsbehörighet i den exklusiva ekonomiska zonen och rikets bristande lagstiftningsbehörighet på Ålands (vatten-)område kan leda till situationer där ingen har möjlighet att föreskriva om konsekvenserna för Åland. I propositionen borde man enligt

## Utlåtande GrUU 41/2026 rd Avvikande mening

Palmgren ha redogjort för hur de självstyrande områdenas ställning är ordnad till exempel i fråga om Färöarna och Grönland.

I den nu aktuella bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen ingår ingen granskning som hänför sig till Åland eller självstyrelselagen för Åland, även om en sådan granskning i allmänhet ingår i propositioner som är av betydelse med avseende på självstyrelselagen. Professor Olli Mäenpää har i sitt sakkunnigyttrande ansett att det aktuella lagförslaget är av betydelse med tanke på självstyrelselagen. Bland annat professor Tuomas Ojanen har i sitt sakkunnigyttrande noterat att en sådan granskning fattas. I propositionen bedöms inte heller hur den vindkraft som eventuellt byggs i Finlands ekonomiska zon påverkar vindkraftsprojekt som planeras inom Ålands territorialvatten. I det ställe i propositionen som sammanfattar den respons som gavs under remissbehandlingen nöjer man sig med att bara lakoniskt konstatera att de synpunkter på propositionens betydelse för landskapet Åland som framfördes i ett yttrande inte föranledde några ändringar i propositionen, och man går inte närmare in på innehållet i yttrandet. Eftersom det är fråga om en fråga som är av stor betydelse för Åland, hade det för öppenhetens skull varit viktigt att i själva propositionen öppna innehållet i yttrandet mer.

Överlag är det förenligt med principen om god förvaltning att Åland och riket förhandlar om stora lagstiftningsändringar.

### *Avslutningsvis*

Grundlagsutskottet bär för sin del ansvar för att Ålands självstyrelse som helhet och självstyrelsesystemet fungerar. Självstyrelselagen är tydlig i det avseendet att någon, antingen staten eller självstyrelsen, ska ha lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet. Befogenheter får inte fattas på grund av självstyrelsen. Trots det leder det nu föreslagna lagförslaget och denna tolkning av dess förhållande till självstyrelselagen till just ett sådant slutresultat.

Å ena sidan anses de åländska kommunerna inte ha rätt till utdelning från den exklusiva ekonomiska zonen på samma sätt som kommunerna på fastlandet. Å andra sidan har Åland inte lagstiftningsbehörighet att föreskriva om egen beskattning i den exklusiva ekonomiska zonen. Det här skapar ett slags återvändsgränd som leder till ett rättsligt vakuum åtminstone så länge som den nuvarande självstyrelselagen är i kraft. Därför är det viktigt att man i samband med revideringen av självstyrelselagen också reglerar behörighetsfördelningen mellan staten och Åland i fråga om den exklusiva ekonomiska zonen på samma sätt som i de övriga självstyrande områdena i de nordiska länderna, dvs. Färöarna och Grönland.

Enligt självstyrelselagen ska statsrådet samråda med självstyrelsen i ärenden som är av särskild betydelse för landskapet. Det har man inte gjort i detta fall. Risken med att sådana samråd uteblir är att helhetsbilden suddas ut och att det saknas förståelse för hur de föreslagna lösningarna påverkar självstyrelsesystemet. Om granskningen begränsas snävt till ett enskilt delområde, kan det vara svårt att gestalta dess konsekvenser för systemet som helhet.

**Utlåtande GrUU 41/2026 rd**  
**Avvikande mening**

Det ökar risken för inkonsekvenser, varvid självstyrelselagen i vissa situationer tolkas snävt och i andra mycket brett. Därför är det viktigt att statsrådet upprätthåller en enhetlig helhetsbild av lagstiftningsprojekt som påverkar Åland och självstyrelsen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 18/2022 rd konstaterat att det vore ändamålsenligt att ändra självstyrelselagen så att regleringen blir heltäckande, myndigheternas befogenheter tydliga och det inte uppstår några luckor i regleringen. Även självstyrelsen har önskat en sådan reglering, men trots det har det inte lämnats något lagförslag till riksdagen trots att mer än fyra år har förflutit sedan utlåtandet.

Dessutom är det viktigt att förhandlingar förs med självstyrelsen i ett tillräckligt tidigt skede och med tillräcklig beredningstid för att hitta fungerande lösningar, vilket grundlagsutskottet också konstaterade i sitt ovannämnda utlåtande. Det kräver också en genuin vilja från båda parter att hitta lösningar.

Att bygga upp förtroende och respektera gemensamma spelregler är avgörande för att självstyrelsen ska fungera. Systemet baserar sig på samråd och strävan efter samförstånd, inte på att ärendena avgörs i domstolarna, även om högsta domstolen i sista hand avgör behörighetskonflikter mellan staten och Åland.

***Avvikande mening***

Jag anför

*att lagförslagen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 3.6.2026

Mats Löfström sv