

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om gruvmineralskatt

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om gruvmineralskatt (RP 127/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- skatteexpert Suvi Soppi, finansministeriet
- skatteexpert Ella Luikku, finansministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent Jussi Jaakkola.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om gruvmineralskatt ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2026.

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

Utlåtande GrUU 50/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Om metoden för bestämmande av skatt

(1) Regeringen föreslår ändringar i gruvmineralskattelagen, som trädde i kraft vid ingången av 2024 och som inte tidigare har varit föremål för grundlagsutskottets bedömning. Det föreslås bland annat ändringar i 5 §, som gäller skattebeloppet.

(2) Skatten på de gruvmineral som avses i bilagan till lagen är enligt det föreslagna 5 § 1 mom. 2,5 procent av beskattningsvärdet av den metall som gruvmineralet innehåller. Bestämmelser om beskattningsvärden finns i 4 §, som inte nu föreslås bli ändrad. Grundlagsutskottet anser dock att bestämmelserna om hur skatten bestäms inte kan bedömas utan att man även beaktar 4 § i lagen.

(3) Beskattningsvärdet för de gruvmineral som avses i bilagan till lagen om gruvmineralskatt bestäms enligt 4 § 1 mom. utifrån det dagliga internationella marknadspriset på gruvmineralet i fråga eller motsvarande offentliga prisuppgifter. Om uppgifter om det dagliga internationella marknadspriset eller motsvarande offentliga prisuppgifter inte finns att tillgå, fastställs beskattningsvärdet utifrån uppgifter om det dagliga internationella marknadspriset på en motsvarande produkt eller motsvarande offentliga prisuppgifter. Beskattningsvärdet fastställs som det aritmetiska medelvärdet av ovannämnda prisuppgifter under en granskningsperiod på ett kalenderår.

(4) Enligt 4 § 2 mom. utfärdas bestämmelser om den prisuppgift som tillämpas som grund för beskattningsvärdet av varje gruvmineral samt om hur prisuppgiften fastställs genom förordning av statsrådet. Skatteförvaltningen fastställer enligt 4 § 3 mom. beskattningsvärdena för skatteperioden utifrån prisuppgifterna från det föregående kalenderåret senast den 1 februari.

(5) Den föreslagna regleringen är relevant med avseende på 81 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket det ska föreskrivas om statsskatt genom lag, och att lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Bestämmelsen förutsätter att det av lagen entydigt framgår vem som omfattas av skattskyldigheten. Lagbestämmelserna ska dessutom vara såtillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämpande myndigheterna har när det gäller att bestämma skattens storlek ska vara bunden till sin natur (RP 1/1998 rd, s. 135, se även t.ex. GrUU 97/2022 rd stycke 8, GrUU 33/2018 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har undantagsvis ansett det möjligt att föreskriva om skattebeloppet genom förordning, om förordningsutfärdarens prövningsrätt blir tillräckligt bunden genom bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 20/2008 rd, s. 2, jfr dock GrUU 33/2018 rd, s. 3—4, GrUU 31/2010 rd, s. 3, och GrUU 18/1998 rd, s. 3).

(6) Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär kravet att grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek ska framgå av lagen att det på basis av lagens ordalydelse ska gå att förutse vilka rättshandlingar som medför skattskyldighet och hur stor skatten är. Av 81 § 1 mom. i grundlagen följer att skattskyldigheten eller skattens storlek inte kan grunda sig exempelvis på omständigheter som framgår av förarbetena till lagen eller på rättsligt icke-bindande instrument, såsom en anvisning eller en rekommendation av en myndighet, utan den ska grunda sig på lagens ordalydelse.

Utlåtande GrUU 50/2025 rd

(7) Grundlagsutskottet noterar att de källor till prisuppgifter som avses i 4 § 1 mom. enligt 4 § 2 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Eftersom källorna till prisuppgifter de facto är förenade med valfria element som påverkar skattens storlek och som är förenade med valmöjligheter, lämnar de prövningsutrymme för statsrådet vid valet av de referenspriser som används för att fastställa beskattningsvärdet för gruvmineral. Dessutom har man redan i den regeringsproposition som ledde till att lagen om gruvmineralskatt stiftades varit medveten om de oklarheter och utmaningar som fastställandet av beskattningsvärdet är förknippat med (RP 281/2022 rd, s. 17). Följaktligen lämnar även den föreslagna 5 § grunderna för skattens storlek så öppna och obestämda att den föreslagna regleringen på lagnivå inte uppfyller kravet i 81 § 1 mom. i grundlagen på att grunderna för skattens storlek ska föreskrivas genom lag. Det är nödvändigt att ändra lagförslaget så att bestämmelserna om hur beskattningsvärdet fastställs är betydligt mer precisa än vad som nu föreslås. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan ändringen genomföras till exempel genom att till bilagan till lagen foga bestämmelser som motsvarar 1 § i statsrådets förordning om prisuppgifter som tillämpas som grund för beskattningsvärdet i fråga om gruvmineralskatt.

Skattebelopp

(8) I propositionen föreslås det att gruvmineralskattelagen ändras så att den värdebaserade royaltyn på metallmalmer höjs från nuvarande 0,6 procent till 2,5 procent av beskattningsvärdet av den metall som ingår i malm och den volymbaserade royaltyn på industrimineral höjs från 0,20 euro till 0,60 euro per ton malm eller nyttosten.

(9) I propositionen (s. 17) klargörs det att gruvmineralskatt av royaltyp bildar en kostnadspost för gruvföretagen och därmed sänker gruvdriftens lönsamhet. Höjningen av gruvmineralskatten kan leda till att lönsam gruvdrift blir förlustbringande. I så fall uppkommer mindre gruvdrift, varvid samhällets nytta av gruvmineralerna blir mindre, liksom även den skatteintäkt som samlas in av dem. Denna konsekvens gäller för såväl nuvarande gruvprojekt och deras eventuella utvidgningsprojekt som för helt nya gruvprojekt. När den gällande lagen stiftades bedömdes vilka konsekvenser högre värdebaserade royaltyer än vad som nu föreslås har för gruvdriftens lönsamhet. Utifrån det bedöms det i propositionen att en värdebaserad royalty av den föreslagna storleken grovt uppskattat gör verksamheten i metallmalmsgruvorna olönsam i cirka 4—5 procent av gruvprojekten, medan motsvarande andel med nuvarande skattenivåer bedöms vara cirka 1—2 procent. Konsekvensen gäller i synnerhet de gruvor som redan från tidigare är minst lönsamma och vars gruvdrift således även i övrigt genererar minst mervärde för samhället. Propositionen framhåller dock att uppskattningen är förknippad med avsevärd osäkerhet.

(10) I sin utlåtandepaxis om beskattning har grundlagsutskottet understrukt att skattelagstiftningen inte konstitutionellt kan anses vara en sådan särskild form av utövande av offentlig makt på vars område de grundläggande fri- och rättigheterna inte skulle tillämpas (GrUU 9/2023 rd, stycke 2, GrUU 53/2016 rd, s. 4, GrUU 52/2016 rd, s. 5). Regleringen och i synnerhet dess proportionalitet måste bedömas med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 50/2025 rd

(11) Enligt förarbetena till grundlagen har det av grundlagens egendomsskyddsbestämmelse härletts ett förbud mot konfiskatorisk beskattning (RP 309/1993 rd, s. 67). Grundlagsutskottet anser att beskattningens förhållande till egendomsskyddet i nuläget bör bedömas utifrån generalklausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i den gällande grundlagen (GrUU 9/2023 rd, stycke 4). En skattelag ska uppfylla de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. När utskottet har granskat skattereglering med avseende på proportionalitet har det fäst uppmärksamhet vid att en inskränkning inte får vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande samhälleliga intresset är i relation till det rättsobjekt som inskränks. Ju strängare beskattningen blir och ju närmare den är att bli konfiskatorisk, desto tyngre grunder måste läggas fram till stöd för lagen (GrUU 31/2025 rd, stycke 20, GrUU 9/2023 rd, stycke 5).

(12) Enligt grundlagsutskottets uppfattning står lagstiftning enligt vilken beloppet av skatten på inkomst som förvärvats genom laglig närings- eller yrkesutövning i enskilda fall kan bli större än den faktiska inkomsten från verksamheten i strid med förbudet mot konfiskatorisk beskattning och är därmed problematisk med tanke på egendomsskyddet och näringsfriheten. Däremot kan lösningar som baserar sig på beskattning av nettoinkomster allmänt taget anses uppfylla de krav som utskottet i sin praxis ställt på skattelagstiftning, förutsatt att skattebeloppet i övrigt uppfyller proportionalitetskravet (GrUU 31/2025 rd, stycke 21).

(13) När det gäller proportionaliteten i begränsningen av näringsfriheten har grundlagsutskottet allmänt taget ansett att det kan vara problematiskt med tanke på näringsfriheten att tillståndsvillkoren begränsar möjligheterna att på ett ekonomiskt lönsamt sätt utöva näringen (GrUU 13/2025 rd, stycke 4).

(14) Men grundlagsutskottet har också menat att beskattningens främsta uppgift är att den offentliga sektorn ska få in så mycket inkomster att de räcker för att täcka den offentliga sektorns utgifter. Beskattningen har av hävd också använts som redskap för att genomföra samhälleliga mål. De kan ha att göra med fördelnings-, social-, bostads-, hälsovårds-, tillväxt-, konjunktur-, regional-, närings-, kultur- eller miljöpolitik. Det är enligt utskottet typiskt för skattelagstiftningen att lagstiftaren inom dess ramar har möjlighet att fritt välja mellan olika regleringsalternativ, eftersom skattelagarna på ett mångsidigt sätt utgör medel för styrning av samhället (GrUU 42/2025 rd, stycke 4, GrUU 52/2016 rd, s. 3).

(15) Enligt grundlagsutskottet har lagstiftaren med avseende på egendomsskyddet som regel större rörelseutrymme i en situation när de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsbolag eller andra juridiska personer med betydande förmögenhetsmassa jämfört med situationer när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (se t.ex. GrUU 97/2022 rd, stycke 13, GrUU 55/2018 rd, s. 3, och GrUU 10/2014 rd). Enligt grundlagsutskottets praxis kan inte heller företag som bedriver verksamhet på en starkt reglerad marknad på grund av vägande allmänna intressen med fog förvänta sig att lagstiftningen under alla förhållanden förblir oförändrad GrUU 22/2013 rd, s. 3/I, GrUU 31/2006 rd, s. 4/II, och GrUU 56/2005 rd, s. 2/II).

(16) Den föreslagna regleringen innebär enligt uppgifterna i propositionen en betydande skattehöjning som riktas mot befintlig näringsverksamhet. Grundlagsutskottet anser därför att

Utlåtande GrUU 50/2025 rd

regleringen inte kan anses vara problemfri med avseende på det egendomsskydd och den näringsfrihet som tryggas i grundlagen. Utskottet påpekar dock att gruvföretagens lönsamhet beror på många olika faktorer. Näringsverksamhet innefattar ett risktagande som hör till företagandets frihet. Enligt utredning till utskottet kan gruvföretagen anpassa sin verksamhet och på så sätt minska de negativa konsekvenserna för lönsamheten (jfr GrUU 46/2025 rd). Vid en samlad bedömning blir regleringen om skattens storlek inte så oskäligen att den skulle vara problematisk med avseende på egendomsskyddet eller näringsfriheten i den grad att det påverkar lagstiftningsordningen.

(17) Grundlagsutskottet betonar dock att lagändringens konsekvenser bör följas noggrant. Om det, i strid med den utredning utskottet fått, skulle visa sig att just skattehöjningen leder till att gruvverksamheten blir så olönsam att gruvföretagen inte kan anpassa sin verksamhet, bör statsrådet vidta åtgärder för att ändra regleringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning om hur beskattningsvärdet fastställs beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 26.11.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf (delvis)
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Karoliina Partanen saml (delvis).

Utlåtande GrUU 50/2025 rd

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.