

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av elmarknadslagen och 14 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av elmarknadslagen och 14 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (RP 265/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Rajala, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- universitetslektor Kaisa Huhta
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att elmarknadslagen och lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden ändras.

De lagar som ingår i propositionen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagens förhållande till grundlagen med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet och 80 § om utfärdande av förordningar.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ser det dock som önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 19/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringens proposition syftar till att dämpa prisstegringen inom eldistributionen genom åtgärder som sänker distributionsnätsinnehavarnas kostnadsnivå och påverkar höjningen av kostnadsnivån. Genom förslagen ingriper man i bestämmelserna om distributionsnätsinnehavare. I propositionen ingår bland annat ett förslag om att den maximala höjningen av avgifterna för elöverföring och eldistribution ska sänkas.

Den maximala höjningen av avgifterna för elöverföring och eldistribution

(2) Av konstitutionell betydelse är i synnerhet de förslag till bestämmelser som syftar till att genom lagstiftning på ett bättre sätt än för närvarande kunna dämpa höjningen av de priser som tas ut för användningen av elnät. I 26 a § i lagförslag 1 i regeringspropositionen föreskrivs det om de maximala godtagbara höjningarna av avgifterna för elöverföring och eldistribution. Det föreslås att den maximala höjningen av avgifterna enligt 1 mom. ska sänkas från 15 till 8 procent. De maximala avgiftshöjningarna ska kontrolleras fortlöpande i perioder på tolv månader. Perioderna ska börja vid varje höjning och jämförelsen ska göras mot de tolv månader som föregår höjningen.

(3) Till den föreslagna 26 a § hör en övergångsbestämmelse. Den bestämmelse som föreslås i 26 a § i elmarknadslagen påverkar således inte retroaktivt på utjämningen av elnätsinnehavarnas underskott som uppkommit under den tillsynsperiod som upphörde vid utgången av 2019.

(4) Förslaget innebär en inskränkning av ägarens rätt att bestämma storleken på vederlaget för nyttjande av sin egendom (se t.ex. GrUU 74/2018 rd, s. 3). Bestämmelsen måste alltså granskas mot det i grundlagens 15 § 1 mom. tryggade egendomsskyddet. Det handlar också om begränsning av näringsfriheten.

(5) Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringens proposition (s. 67) har regleringen utarbetats utifrån principen att begränsningen av användningen av egendom inte ska kränka ägarens rätt till normal, skälig och rationell användning av egendomen. I motiveringen till lagstiftningsordningen hänvisas det också till att det är svårt att fastställa en lägre gräns för den maximala höjningen så att den inte blir problematisk med avseende på grundlagens egendomsskydd.

(6) Grundlagsutskottet har under den tid regeringsformen var i kraft av hävd bedömt tillämpningen av bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen genom att hänvisa till användningen av egendomen på ett normalt, skäligt och rationellt sätt (se t.ex. GrUU 18/1982 rd, GrUU 8/1986 rd, GrUU 4/1990 rd och GrUU 21/1993 rd). Bestämmelsen om expropriation i grundlagens 15 § 2 mom. motsvarar i och för sig 6 § 3 mom. i regeringsformen sådant det lydde före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(7) Tolkningspraxisen i fråga om egendomsskyddet har dock senare ändrats (se även GrUU 8/2017 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har till exempel påpekat att kriterierna för bedömning av begränsningarna i rätten att använda egendom inte längre är exakt desamma som före reformen (GrUU 6/2010 rd). Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har begränsningar-

Utlåtande GrUU 19/2021 rd

na av de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om egendomsskyddet bedömts enligt de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 5/2017 rd, s. 4—5). Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna ska granskas på behörigt sätt i motiveringen till lagstiftningsordningen.

(8) Grundlagsutskottet har bedömt förslag där ägare till el-, naturgas- och teleföretag har ålagts skyldigheter eller begränsningar i fråga om användningen av egendom i syfte att skapa eller trygga konkurrensvillkor. Enligt utskottet är skyldigheterna och begränsningarna med beaktande av egendomens speciella karaktär grundlagsenliga, om de grundar sig på exakta bestämmelser i lag och är skäliga för ägaren (se t.ex. GrUU 32/2009 rd, s. 2/II, GrUU 36/2004 rd, s. 2/I, GrUU 4/2000 rd, s. 2/I, GrUU 34/2000 rd, s. 2, GrUU 8/2002 rd, s. 3—4 och GrUU 63/2002 rd, s. 2/I).

(9) Grundlagsutskottet har ansett att lagstiftaren i princip har större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet när skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (t.ex. GrUU 55/2018 rd, s. 3, GrUU 74/2018 rd, s. 4, GrUU 10/2007 rd, GrUU 32/2004 rd och GrUU 34/2000 rd). Enligt utskottet kan företag och andra näringsidkare inte med fog förvänta sig att den lagstiftning som reglerar deras näringsverksamhet förblir oförändrad (GrUU 17/2021 rd, s. 32, GrUU 32/2010 rd, GrUU 31/2006 rd och GrUU 56/2005 rd).

(10) Grundlagsutskottet har ansett att regleringen av näringsverksamhet i ett marknadsläge som baserar sig på en så kallad naturligt monopol i princip är nödvändig och godtagbar (GrUU 4/2000 rd, s. 2). I en sådan situation är det enligt utskottet motiverat att sträva efter att främja konkurrensen och skydda kundernas förmögenhetsvärda rättigheter med effektivare regleringsmetoder än normalt (GrUU 36/2004 rd, s. 2/II). Utskottet har ansett att regleringen av elmarknaden för att skydda konsumenterna under vissa förutsättningar är möjligt också med retroaktiva verkningar för avtal (GrUU 36/2004 rd, s. 3 och GrUU 63/2002 rd, s. 2—3).

(11) Enligt artikel 1 i elmarknadsdirektivet är syftet med direktivet att säkerställa rimliga och överblickbara energipriser och energikostnader för konsumenterna, en hög leveranssäkerhet och en smidig övergång till ett hållbart koldioxidsnålt energisystem. Enligt artikel 28 i direktivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att skydda kunderna. De ska säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, särskilt när det gäller avtalsvillkor.

(12) Enligt grundlagsutskottet har godtagbara grunder lagts fram för den föreslagna regleringen om de maximala godtagbara höjningarna av avgifterna för elöverföring och eldistribution. Regleringen baserar sig på ett maximibelopp som anges i lagen, och regleringen strider inte mot kravet på skälighet med beaktande av vad som sagts ovan om utskottets praxis. Enligt utskottet utgör regleringen inte heller något hinder för de nätinvesteringar som behövs för att säkerställa att näten fungerar, och den kan med beaktande av den föreslagna övergångsbestämmelsen inte heller i övrigt anses strida mot proportionalitetskravet. Utskottet anser att lagstiftaren har ett stort spelrum i regleringen av naturliga monopol också i fråga om prissättningsgrunderna, inklusive regleringens retroaktiva karaktär, och att den föreslagna prisregleringen inte heller är problematisk med tanke på grundlagen.

Utlåtande GrUU 19/2021 rd

Beräkningsgrunderna för skälig avkastning och tillsynsmyndighetens oberoende

(13) Bestämmelserna om prissättningen av elöverföring och eldistribution i elmarknadslagen är på en rätt allmän nivå. Enligt 24 § i elmarknadslagen ska prissättningen av nättjänsterna vara skälig enligt en helhetsbedömning. I motiveringen till regeringens proposition (s. 29) hänvisas det till att elmarknadsdirektivet innehåller bestämmelser om förfarandet för fastställande av elnätsavgifter och metoderna för att beräkna dem, och att det enligt artikel 59 i direktivet är den nationella regleringsmyndighetens uppgift att i enlighet med transparenta kriterier fastställa eller godkänna överförings- eller distributionstariffer eller deras metoder för beräkning av dem, eller båda. I artikel 57 i direktivet föreskrivs det om tillsynsmyndighetens oberoende. För att skydda tillsynsmyndighetens oberoende ska medlemsstaterna bland annat särskilt se till att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av politiska organ. Enligt regeringens proposition (s. 30—31) skulle en mer detaljerad definition av skälig prissättning i lagstiftningen sannolikt leda till att kommissionen inleder ett överträdelseförfarande mot Finland vid EU-domstolen. Enligt motiveringen till propositionen (s. 67) ska den övre gränsen för den maximala höjningen därför inte fastställas till en så låg nivå att den kan minska den skäliga avkastningen enligt de metoder för beräkning av tariffer som Energimyndigheten fastställt inom ramen för sin behörighet.

(14) Grundlagsutskottet har flera gånger konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten. Samtidigt har utskottet sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella spelrummet utnyttjas. Enligt utskottet är det i och för sig klart att unionens lagstiftning enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framom nationell rätt i enlighet med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II), och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen. Grundlagsutskottet har ansett att 74 § i grundlagen innebär att unionsrättslig bedömning av lagförslagen ingår i utskottets uppgifter bara i fall bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 79/2018 rd, s. 3).

(15) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag, och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75). För lagar gäller däremot det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (se t.ex. GrUU 10/2016 rd).

(16) Enligt den utredning som grundlagsutskottet fått kan den i regeringspropositionen föreslagna tolkningen av förhållandet mellan en tillsynsmyndighets oberoende enligt EU-rätten och kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag inte nödvändigtvis anses motiverad med tanke på EU-rätten. Enligt utskottets uppfattning tillåter EU-rätten och gällande rättspraxis i Europeiska unionen att det genom lag föreskrivs om allmänna principer enligt vilka Energimyndigheten ska bedöma om prissättningen är skälig, även om den nationella regleringsmyndigheten enligt EU-rätten ska ha behörighet att närmare bestämma nätinnehavarnas avkastningsprocent. En sådan reglering är motiverad också med tanke på egendomsskyddet. Ekonomiutskottet ska av grundlagsskäl noggrant granska innehållet i den gällande EU-lagstiftningen och komplettera bestäm-

Utlåtande GrUU 19/2021 rd

melserna om beräkningsgrunderna för skälig avkastning inom de gränser som lagstiftningen sätter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 26.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.