

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till temporär lagstiftning om retroaktiv elpriskompensation samt om förlängning av betalningstiderna för elenergiräkningar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till temporär lagstiftning om retroaktiv elpriskompensation samt om förlängning av betalningstiderna för elenergiräkningar (RP 324/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Rajala, arbets- och näringsministeriet
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om temporär retroaktiv elpriskompensation och en lag om förlängning av betalningstiden för elenergiräkningar och om temporärt stöd-jande av elbolagens likviditet. Dessutom föreslås det att inkomstskattelagen, lagen om temporärt elstöd och lagen om Energimyndigheten ändras temporärt.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 december 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen framför allt med avseende på grund-lagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet, 15 § om egendomsskydd, 80 § om utfär-dande av förordning och överföring av lagstiftningsbehörighet, 124 § om överföring av offentli-ga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter samt landskapet Ålands behörighet.

Utlåtande GrUU 102/2022 rd

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om temporär retroaktiv elpriskompensation och en lag om förlängning av betalningstiden för elenergiräkningar och om temporärt stödjande av elbolagens likviditet. Dessutom föreslås det att inkomstskattelagen, lagen om temporärt elstöd och lagen om Energimyndigheten ändras temporärt.

(2) Den retroaktiva elpriskompensationen ska betalas separat för varje eldriftsställe till de slutförbrukare till vilka en detaljförsäljare av el levererar elenergi direkt via en distributionsnätshavares distributionsnät och vars elförsäljningsavtal har specificerats med personbeteckning. Elpriskompensationens belopp ska basera sig på förbrukningen av elenergi under november och december 2022 och på slutförbrukarens pris på elenergi under november och december 2022 samt under januari 2023. Elpriskompensationen ska betalas kalkylmässigt för en period på fyra månader så att elpriskompensationen månatligen är 50 procent av elenergiräkningen för den andel som överstiger självrisken på 90 euro, dock högst 700 euro per månad. Elpriskompensation ska kunna betalas till de slutförbrukare vars elenergipris enligt elförsäljningsavtalet har överstigit 10 cent per kilowattimme samt till dem som har ett dynamiskt prissatt elleveransavtal med dynamiskt pris. Enligt förslaget ska elpriskompensationen i regel betalas till slutförbrukarna i form av en kompensation som detaljförsäljaren av el gör i elenergiräkningen.

(3) Detaljförsäljare av el ska på begäran av sin kund bevilja förlängd betalningstid för elenergiräkningar som hänför sig till den förbrukning av elenergi som uppkommit den 1 januari 2023 eller därefter men före den 1 maj 2023. Syftet med den föreslagna förlängningen av betalningstiderna för elräkningar är att för sin del stödja förmågan hos hushåll och företag som är kunder hos detaljförsäljare av el att betala sina elenergiräkningar som grundar sig på förbrukningen under vintermånaderna. Eftersom detta kan leda till likviditetsbrist för detaljförsäljarna av el föreslås det att deras likviditet ska stödjas genom att de beviljas statsborgen som säkerhet för lån i banker eller arbetspensionsförsäkringsbolag som lyfts för att täcka likviditetsbehovet.

Jämlikhet

(4) Rätten till den föreslagna elpriskompensationen grundar sig på elenergikostnaderna. Enligt propositionsmotiven (s. 44) beräknas kompensationen gälla särskilt dem som bor i egna bostäder med eluppvärmning. Det kan enligt motiveringen anses motiverat med tanke på jämlikhetsprincipen eftersom förbrukningen av elenergi hos den aktuella konsumentgruppen är stor på grund av tryggandet av ett basbehov, det vill säga uppvärmningen.

(5) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Jämlikhetsbestämmelsen riktas också till lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på

Utlåtande GrUU 102/2022 rd

grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46/II). Grundlagsutskottet har dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 2/2011 rd, s. 2 och GrUU 64/2010 rd, s. 2).

(6) Bakgrunden till den föreslagna kompensationen är enligt propositionen (s. 5) det exceptionellt höga priset på el och pristopparna, som har försvårat försörjningen särskilt för låg- och medelinkomsttagare som bor i egnahems- och radhus med eluppvärmning. Det kan anses finnas en godtagbar grund för den särbehandling som regleringen innebär och som anknyter till stödet för denna grups försörjning. Rätten till kompensation ska vara kopplad till priset på elförsäljningsavtalet i 3 § och kompensationsbeloppet till förbrukningen av elenergi i 4 §, där dessutom det kundspecifika priset på elenergi beaktas. Grunderna för bestämmande av stödets storlek har definierats i lagen med exakta kriterier och kan enligt grundlagsutskottet inte anses godtyckliga. Den särbehandling som regleringen innebär blir enligt grundlagsutskottet inte heller i sin helhet oskälig.

(7) Avsikten är enligt lagförslaget att rikta stödet till konsumenterna så att kompensationen riktas till kunder vars kundrelation har registrerats med personbeteckning i detaljförsäljarnas kundinformationssystem. Enligt utredning till grundlagsutskottet har det efter att propositionen lämnades dock framkommit att det vid den systemansvariga stamnätsinnehavaren Fingrid Abp:s enhet för de centraliserade informationsutbytestjänsterna för elhandeln har registrerats cirka 27 000 elförbrukningsplatser där elförsäljningsavtalet har registrerats för en konsumentkund utan personbeteckning. Ekonomiutskottet bör komplettera regleringen så att den omfattar alla konsumentkunder.

Avtalsfrihet

(8) I den reglering av betalningstiden som föreslås i propositionen åläggs detaljförsäljarna av el en skyldighet att på kundens begäran avtala med kunden om förlängning av betalningstiden, om de villkor som anges i lagen uppfylls. Enligt 3 § i lagförslag 2 har en slutförbrukare till vilken ett elbolag levererar elenergi direkt via distributionsnätsinnehavarens distributionsnät rätt till förlängd betalningstid för det belopp som fakturerats för elenergi och som anges i lagen. Enligt 4 § i lagförslaget är den förlängda betalningstid som elbolaget är skyldigt att bevilja andra än näringsidkare högst 120 dagar och enligt 5 § högst 60 dagar för näringsidkare.

(9) Den föreslagna regleringen begränsar detaljförsäljarnas avtalsfrihet och utgör ett avtalstvång som är tillämpligt på dem. Dessutom måste den föreslagna regleringen bedömas med avseende på skyddet för berättigade förväntningar som härleds från egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Detta eftersom bestämmelserna ingriper i privaträttsliga avtal mellan elbolagen och deras kunder till den del det är fråga om betalningstider enligt avtalet.

(10) Egendomsskyddet i grundlagen tryggar också varaktigheten i avtalsförhållanden, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i grundlagsutskottets praxis inte har varit absolut (se. t.ex. GrUU 2/2014 rd, s. 2/I, GrUU 36/2010 rd, s. 2/II och GrUU 42/2006 rd, s. 4/I). Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken om att skydda

Utlåtande GrUU 102/2022 rd

rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (se t.ex. GrUU 2/2014 rd, s. 2/I, GrUU 36/2010 rd, s. 2/II och GrUU 42/2006 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottet har i allmänhet ansett att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållanden är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 2/2014 rd, s. 2/I, GrUU 36/2010 rd, s. 2/II och GrUU 42/2006 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottet har även bedömt den här typen av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med avseende på de generella villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel kravet på acceptans och proportionalitet (se t.ex. GrUU 56/2005 rd, s. 2/I, GrUU 2/2014 rd, s. 2 och GrUU 36/2010 rd, s. 2/II).

(11) Med tanke på bedömningen av den föreslagna regleringen är det av betydelse att den inte ingriper i kundernas skyldighet att betala avgifter enligt elenergiräkningarna till elbolaget, utan förlänger betalningstiden för näringsidkares del med högst 60 dagar och för övriga kunders del med högst 120 dagar. Syftet med regleringen är att stödja slutförbrukarnas förmåga att betala räkningar som beror på de stigande elenergipriserna. Grundlagsutskottet anser att det finns klart godtagbara grunder för förslaget på grund av den exceptionella energikrisen. Dessutom underlättas de likviditetsproblem som elbolagen orsakas av de förlängda betalningstiderna genom att elbolagen stöds med statsborgen. Grundlagsutskottet beklagar att propositionen inte innehåller någon bedömning av de kostnader, exempelvis kreditförluster, som en förlängning av betalningstiden kan medföra för olika företag och att det således inte utifrån propositionen är möjligt att bedöma betydelsen av sådana kostnader för den föreslagna helheten. Utskottet anser dock att det föreslagna paketet, vars giltighetstid har begränsats till 2023, i sin helhet inte är oskäligt för avtalsparterna och att det således inte är konstitutionellt problematiskt med tanke på det skydd för berättigade förväntningar som härleds från egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

(12) Kompensationssystemet medför engångskostnader för detaljförsäljarna av el, bland annat på grund av behovet att anpassa datasystemen. Enligt propositionsmotiven (s. 16–19) beräknas antalet detaljförsäljare av el uppgå till 50–60 företag och de totala engångskostnaderna för företagen till sammanlagt 4–6 miljoner euro. För enskilda elbolag kan de kostnader som förslaget medför vara betydande.

(13) I propositionen föreslås det inte att sådana administrativa kostnader för elbolagen ska ersättas. Att detaljförsäljare av el måste utveckla sina informationssystem är en vanlig påföljd när lagstiftning som gäller dessa ändras, står det i motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 46). Grundlagsutskottet anser att de administrativa kostnader som elbolagen orsakas inte är oskäliga för bolagen eller strider mot proportionalitetskravet på ett sådant sätt att det av grundlagens egendomsskyddsbestämmelse kan härledas en skyldighet för staten att ersätta de indirekta kostnader som verkställigheten av lagen orsakar bolagen. Utskottet betonar att den allmänna utgångspunkten för lagstiftningen om näringsverksamhet inte kan vara att alla indirekta kostnader som ändringar i lagstiftningen medför ska ersättas av statens medel.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

(14) I propositionen (s. 52) har det bedömts om elbolagens uppgift att betala den föreslagna kompensationen till kunderna ska anses vara en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i

Utlåtande GrUU 102/2022 rd

124 § i grundlagen. När det gäller den i lagförslag 1 föreslagna skyldigheten för elbolag att kanalisera den elpriskompensation som staten betalar till slutförbrukarna, i allmänhet i form av en kompensation som görs i räkningar och undantagsvis i form av direkt återbetalning av pengar, är det fråga att förmedla offentligt stöd till elbolagens kunder. Det är dock enligt propositionsmotiven (s. 52) fråga om en schablonmässig utbetalningsåtgärd av teknisk natur som inte inbegriper prövningsrätt i fråga om beviljande av förmånen till de slutförbrukare som har rätt till den. Det ligger enligt propositionen på myndighetens ansvar att fatta förmånsbeslut som inbegriper prövningsrätt och att sörja för rättssäkerheten för den slutförbrukare som är berättigad till förmånen.

(15) Enligt den föreslagna regleringen fattar elbolaget inte något egentligt beslut om betalning av elpriskompensation, utan drar av kompensationen från slutförbrukarens senare elenergiräkningar. Enligt förslaget inverkar betalningen av kompensationen således på normala avtalsarrangemang mellan elbolaget och dess kunder i de betalningar som baserar sig på avtalsarrangemangen. Statens roll är att i efterhand ersätta elbolagen för de stöd de betalat, det vill säga att kompensera elbolagen för de kostnader som sänkningen av elenergiräkningarna medför.

(16) Grundlagsutskottet anser att det i fråga om den elpriskompensation som elbolaget betalar inte är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen, eftersom betalningen av kompensationen har inkluderats i elbolagets och dess kunders normala betalningsarrangemang enligt avtalet. Dessutom grundar sig betalningen av kompensationen på en i lag exakt föreskriven beräkningsformel. Elbolagen har således inte prövningsrätt i fråga om kompensationsmottagaren eller kompensationens storlek.

Ålands självstyrelse

(17) Om förhållandet mellan lagförslag 1 och 2 å ena sidan och behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket enligt självstyrelselagen för Åland å andra sidan, och således om de föreslagna lagarnas tillämplighet i landskapet Åland har det begärts utlåtande av landskapet och av Ålandsdelegationen, står det i propositionen (s. 54). Enligt motiveringen ska utlåtandena lämnas till riksdagen, dvs. utlåtandena i fråga har inte blivit klara innan propositionen lämnades.

(18) Enligt utlåtandet från Ålandsdelegationen hör den föreslagna lagen om temporär retroaktiv elpriskompensation, liksom också lagen om förlängning av betalningstiden för elenergiräkningar och om temporärt stödjande av elbolagens likviditet, till rättsområdet för näringsverksamhet och således till landskapets lagstiftningsbehörighet. Också landskapet Åland anser i sitt utlåtande att den föreslagna regleringen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Grundlagsutskottet beklagar att propositionen lämnades innan dessa utlåtanden blev tillgängliga för lagberedningen.

(19) Grundlagsutskottet pekar också på sambandet mellan den nu aktuella propositionen och en tidigare proposition RP 320/2022 rd (GrUU 97/2022 rd) som behandlats i utskottet. Utskottet betonar vikten av ett gott samarbete mellan riket och landskapet Åland i frågan.

Utlåtande GrUU 102/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saf
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.