

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ursprungsgarantier för energi**

**Till ekonomiutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ursprungsgarantier för energi (RP 87/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Inkeri Lilleberg, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Outi Vilén, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om ursprungsgarantier för energi.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 30 juni 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 10, 21, 80 och 124 § i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen att ett utlåtande om propositionen ska begäras av grundlagsutskottet.

## Utlåtande GrUU 33/2021 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ursprungsgarantier för energi. Genom lagen upphävs den gällande lagen om certifiering och angivande av elens ursprung. Förutom för energi som producerats med förnybara energikällor ska det enligt förslaget beviljas ursprungsgarantier för el som producerats med kärnkraft samt för spillvärme och spillkyla. Skyldigheten att certifiera energins ursprung utvidgas till att omfatta alla energiformer med de undantag som föreskrivs särskilt.

#### *Uppgifterna som registerförare för ursprungsgarantiregistret*

(2) Enligt lagens 21 § är den stamnätsinnehavare som förordnats till systemansvarig stamnätsinnehavare registerförare för ursprungsgarantiregistret för el, och den överföringsnätsinnehavare som förordnats till systemansvarig överföringsnätsinnehavare för naturgassystemet är registerförare av ursprungsgarantiregistret för gas och väte. Energimyndigheten är registerförare för ursprungsgarantiregistret för värme och kyla.

(3) Enligt lagförslagets 22 § har registerföraren till uppgift att bevilja, överföra, annullera och ogiltigförklara ursprungsgarantier för energi. Uppdraget som registerförare för ursprungsgarantiregistret bör granskas med avseende på 124 § i grundlagen, som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter, till den del dessa uppgifter anförtros stamnätsinnehavare och överföringsnätsinnehavare.

(4) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Grundlagsutskottet har framhållit att kravet på ändamålsenlighet är ett juridiskt villkor och att det från fall till fall måste bedömas om kravet uppfylls (GrUU 26/2017 rd, s. 49 och de utlåtanden som nämns där samt RP 1/1998 rd, s. 179/II). Vid bedömningen av ändamålsenligheten ska särskilt uppmärksammas dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 179/II, GrUU 8/2014 rd, s. 3/II, GrUU 16/2016 rd, s. 3). Dessutom ska arten av förvaltningsuppgifterna beaktas (RP 1/1998 rd, s. 179/II, se t.ex. GrUU 6/2013 rd, s. 2/II, GrUU 65/2010 rd, s. 2/II, GrUU 57/2010 rd, s. 5/I). Kravet på ändamålsenlighet kan således när det är fråga om uppgifter i samband med serviceproduktion uppfyllas lättare än t.ex. i fråga om beslutsfattande som gäller en enskild persons eller sammanslutnings centrala rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/II, se också GrUU 8/2014 rd, s. 4/I).

(5) Grundlagsutskottet påpekar att det i förslaget ges mycket knappa motiv till att stamnätsinnehavare och överföringsnätsinnehavare anförtros uppdraget som registerförare. I propositionen (s. 21) konstateras dock att de systemansvariga stam- och överföringsnätsinnehavarna har omfattande kännedom om de energiformer de ansvarar för (el och gas). Stamnätsinnehavaren för el är redan nu verksam som registeransvarig för el i enlighet med ursprungsgarantilagen. Naturgassystemets överföringsnätsinnehavare har å sin sida haft ett frivilligt certifikatsystem för gas. Dessutom har överföringsnätsinnehavaren via sin övriga verksamhet tillgång till uppgifter som hänförs till energiproduktion.

## Utlåtande GrUU 33/2021 rd

(6) I sina bedömningar av om kravet på ändamålsenlighet uppfylls har grundlagsutskottet vägt in bland annat den specialkompetens eller de resurser som behövs för uppgifterna (GrUU 29/2013 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 4/II). Kravet på ändamålsenlighet kan trots den knappa motiveringen anses vara uppfyllt i fråga om den uppgift som nu föreslås. Utskottet förutsätter dock att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid att ändamålsenlighetskravet behandlas på behörigt sätt i motiveringen till regeringspropositioner.

(7) Ett villkor för att offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna anförtros andra än myndigheter är enligt 124 § i grundlagen att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker enligt motiveringen betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de ska stå under tillräcklig offentlig tillsyn (RP 1/1998 rd, s. 179/II). I den nu aktuella propositionen hänvisas det till de systemansvariga stam- och överföringsnätinnehavarnas omfattande kännedom om energiformerna, men i regleringen ställs inga särskilda utbildnings- eller sakkunskapskrav på den som sköter uppdraget som registerförare. Regleringen bör kompletteras till denna del.

(8) Enligt 22 § 3 mom. i lagförslaget får registerförarna för ursprungsgarantiregistren för el, gas och väte anförtro skötseln av uppgiften åt ett helägt dotterbolag. Förslaget innebär rätt att subdelegera en förvaltningsuppgift som anförtrots någon annan än en myndighet. I sin praxis har grundlagsutskottet i princip förhållit sig avvisande, om också inte absolut negativt, till att en offentlig förvaltningsuppgift på detta sätt delegeras vidare (subdelegering). När utskottet tidigare har analyserat möjligheten att subdelegera uppgifter har det fäst vikt vid om uppgiften är av teknisk art, hur omfattande myndighetstillsynen är och vilka kvalitetskrav och andra krav som ställs på underleverantören (GrUU 26/2017 rd, s. 56—57, GrUU 6/2013 rd, s. 4).

(9) Enligt lagförslaget kan överföringen av uppgifter till ett dotterbolag gälla registerförarens alla uppgifter. Det handlar således inte bara om uppgifter av teknisk natur eller biträdande uppgifter, och inte heller om en begränsad överföring i förhållande till uppdraget som helhet. I ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis verkar en sådan överföring av en offentlig förvaltningsuppgift som helhet vara problematisk. Den nu aktuella regleringen avviker dock avsevärt från de förslag till bestämmelser om subdelegering som utskottet tidigare behandlat. Registerförarens uppgifter gäller i stor utsträckning juridiska personer inom ett avgränsat specialområde. Bestämmelserna om detta kan karakteriseras som delvis mycket tekniska. Man kan här inte heller dra några paralleller till exempelvis de underleveranssituationer som tidigare behandlats i utskottet, utan en överföring är möjlig endast till stam- och överföringsnätinnehavares helägda dotterbolag (jfr t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 56—57, GrUU 15/2018 rd, s. 32—33). I motiveringen till propositionen (s. 65) sägs det att det föreslagna sättet att organisera registerförarens uppgifter i ett dotterbolag som helt ägs av stamnätinnehavaren eller överföringsnätinnehavaren gör det möjligt att vid behov separera verksamheten från den systemansvariges övriga verksamhet, vilket även kan säkerställa nödvändig kompetens och resurser för registerförarens uppgifter. Dessutom underlättas kostnadernas separering och transparens med avseende på skötseln av uppgiften från stamnätinnehavarens och överföringsnätinnehavarens övriga verksamhet, och samtidigt stärks även betalningarnas transparens.

## Utlåtande GrUU 33/2021 rd

(10) Enligt 22 § i lagförslaget ska det som föreskrivs om registerföraren tillämpas även på dotterbolaget när det sköter registerförarens uppgifter. Således riktar sig också myndighetstillsynen på samma sätt till dotterbolaget. Ansvaret för att uppgifterna sköts på behörigt sätt kvarstår dessutom hos den utsedda registerföraren. Med beaktande av dessa omständigheter och det som sagts ovan om den uppgift som överförs utgör bestämmelserna inte i det här särskilda sammanhanget något problem med avseende på 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottet påpekar dock att motiveringen till möjligheten att subdelegera den offentliga förvaltningsuppgiften delvis står i strid med de omständigheter med vilka man motiverar att förvaltningsuppgiften anförtros stam- och överföringsnätinnehavare.

### *Avgifter i samband med ursprungsgarantier*

(11) Bestämmelser om de avgifter som tas ut för Energimyndighetens prestationer föreslås i lagens 39 § och bestämmelser om prissättning av tjänster i anslutning till ursprungsgarantier för el, gas och väte i dess 24 §. Bestämmelserna om Energimyndighetens avgifter har betydelse med avseende på 81 § 2 mom. i grundlagen.

(12) Bestämmelserna i 81 § 2 mom. om statliga avgifter gäller enligt sin ordalydelse de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet. Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifterna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har dock ansett det vara ändamålsenligt att också granska bestämmelser om avgifter för offentliga förvaltningsuppgifter som sköts av enskilda utifrån principerna i 81 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 2/2001 rd, s. 2/II). Enligt utskottet har det inte funnits något att anmärka på regleringen om avgifternas storlek, åtminstone inte när den allmänna grunden för avgifterna är att de ska täcka kostnaderna för verksamheten (GrUU 2/2001 rd, s. 3/I).

(13) Enligt 24 § i lagförslaget ska prissättningen av tjänster i anslutning till beviljande och överföring av ursprungsgarantier för el, gas och väte vara skälig. Med tjänsteavgifterna kan täckas de skäliga kostnader som uppstår för registerförarna för ursprungsgarantiregistren för el, gas och väte vid fullgörandet av de skyldigheter som följer av denna lag samt en skälig vinst för skötseln av tjänsten. I lagen föreslås dessutom bestämmelser om avgiftsfria tjänster och om bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om prissättningen av tjänster som tillhandahålls av registerförarna för ursprungsgarantiregistren för el, gas och väte. Enligt 30 § ska tillsynsmyndigheten genom sitt beslut, innan metoderna och villkoren tas i bruk, fastställa metoder och villkor som ska iakttas av registerförarna för ursprungsgarantiregistren för el, gas och väte. Det handlar bland annat om metoder för att bestämma en skälig vinst för tjänster i samband med beviljande och överföring av ursprungsgarantier samt metoder för bestämmande av avgifter för beviljande och överföring av ursprungsgarantier.

(14) Grundlagsutskottet anser att det inte är helt korrekt att avgifterna för ursprungsgarantier i fråga om el, gas och väte kopplas till en skälig vinst och i motiveringen (s. 52) också till den affärsrisk som är karakteristisk för liknande affärsverksamhet, medan lagen om grunderna för avgifter till staten tillämpas på avgifterna för ursprungsgarantier för värme och kyla. De principer som ingår i 81 § 2 mom. i grundlagen utgör å andra sidan inget hinder för den typ av reglering som nu föreslås. Utskottet föreslår dock att regleringen preciseras, till exempel så att det förhållande

## Utlåtande GrUU 33/2021 rd

mellan prissättningen av tjänsterna och de lägsta möjliga kostnaderna som anges i motiveringen till 24 § framgår av den.

(15) Grundlagsutskottet vill även mer allmänt lyfta fram bestämmelserna om avgifter för offentliga förvaltningsuppgifter som sköts av privata aktörer. Utskottet anser att det är nödvändigt att statsrådet gör en bedömning av huruvida en sådan avgiftsreglering är konsekvent och skälig.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 28.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väättäin sd  
ersättare Mari Holopainen gröna  
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.