

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om stöd till produktion av el från förnybara energi- källor

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 september 2010 en proposition med förslag till lag om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (RP 152/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko och industriråd Peteri Kuuva, arbets- och näringsministeriet

- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Leo Parkkonen och konsultativ tjänsteman Seija Kivinen, finansministeriet
- ordförande Peter Lindbäck, Ålandsdelegationen
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Ålands landskapsregering
- juris doktor, docent Pekka Länsineva.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås en lag om stöd till produktion av el från förnybara energikällor. I den föreslagna lagen föreskrivs om stöd som betalas för produktion av el från vindkraft, biogas och trädbränsle. Elproducenterna ska vara aktörer på elmarknaden och får då ut marknadspris för försäljningen av sin el. Enligt det föreslagna systemet med inmatningspris ska elproducenter, vars kraftverk är godkända för systemet för en viss tid få stöd för skillnaden mellan sina kostnader för att producera el och marknadspriset på respektive energikälla eller kostnaderna för ett annat bränslealternativ. Stödet varierar beroende på marknadspriset på el eller priset på ut-

släppsrätter. För att bli godkända i systemet måste kraftverken ha verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar för att producera el. Dessutom måste de uppfylla de förutsättningar som gäller läge, eleffekt och tidpunkt för idrifttagande samt vissa andra krav.

Produktionsstöden ska finansieras via statsbudgeten. Lagen hänför sig till budgetpropositionen för 2011 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2011. För att den ska kunna träda i kraft krävs det att Europeiska unionens kommission har godkänt det föreslagna statsstödet.

I propositionsmotiven till lagstiftningsordningen behandlas lagförslaget förhållande till den allmänna jämlikhetsprincip som framgår av grundlagens 6 § 1 mom. I motiven tas likaså ställning till regleringens förhållande till 15 § 1 mom. Som tryggar äganderätten och till näringsfriheten enligt 18 §. Vidare analyseras regleringen av todentaja mot bakgrunden av 124 § i grundlagen och myndigheternas inspektionsrätt i förhållande till hemfriden enligt 10 § i grundlagen. I motiven behandlas också den föreslagna regleringens förhållande till rättssäkerhetsbe-

stämelsen i grundlagens 21 § 1 mom. Och laglighetsprincipen enligt 8 § i grundlagen. Bemyndigandebestämmelserna kommenteras i skenet av grundlagens 80 § 1 mom. Slutligen görs en tolkning av självstyrelselagen för Åland, där man kommer fram till att den är ett hinder för att det föreslagna systemet med inmatningstariffer skall kunna utsträckas till Åland.

Regeringen anser det motiverat att konstatera att propositionens lagförslag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagförslagens huvudsakliga innehåll

Syftet med det lagförslag som behandlas är enligt dess 1 § att främja produktionen av el från förnybara energikällor, öka konkurrenskraften för dessa energikällor, diversifiera elproduktionen och förbättra självförsörjningsgraden av el. Europeiska unionens mål för Finland att höja andelen förnybara energikällor till 38 procent av slutförbrukningen av energi kräver att energikällorna används i avsevärt större omfattning än nu. Enligt motiven till regeringens proposition (s. 35) kräver detta stödåtgärder. Därför föreslås i lagen bestämmelser om ett produktionsstöd som ska betalas av statliga medel för el som produceras från vindkraft, biogas, skogsflis, trädbränsle, vattenkraft och returbränsle.

Enligt motiven till lagförslaget (s. 35) är det kvantitativa målet att öka produktionen av el från vindkraft och biogas så mycket att den 2020 är drygt 6 terawattimmar. I överensstämmelse med EU:s mål för Finland är syftet att öka användningen av skogsflis så att den 2020 producerar ca 25 terawattimmar el. För att dessa mål ska uppnås föreslås i lagförslaget att man tar i bruk ett stödsystem på marknadsvillkor som kallas system med inmatningspris. Det tillämpas på elproduktion med vindkraft, biogas och trädbränslen. Som inmatningspris betalas skillnaden mellan det lagstadgade riktpriiset och medelvär-

det för marknadspriset på el under tre månader på den ort där kraftverket är beläget ut för el som producerats i ett vindkraftverk, biogaskraftverk eller trädbränslekraftverk. För el från ett skogsfliskraftverk betalas åter stöd enligt priset på utsläppsrätten. För el från trädbränslekraftverk och biogaskraftverk kan inmatningspriset dessutom höjas med en värmepremie till ett standardbelopp, om el produceras för nyttiggjord värme och kraftverkets totala effektivitet stämmer överens med kraven i lagen. Om kraftverket inte hör eller inte har hört till systemet med inmatningspris, betalas ett fast produktionsstöd ut för el från vindkraft, biogas och skogsflis. Stödet ska också betalas ut för el från returbränsle och småskalig vattenkraft.

Totalt sett är det alltså lag fråga om ett i lag mycket detaljerat reglerat näringsstöd för produktion av el från förnybara energikällor. Trots att regleringsobjektet är komplicerat är lagförslaget ovanligt omsorgsfullt berett och innehåller även mycket informativa motiveringar.

Jämlikhet

I motiven till lagstiftningsordning i propositionen behandlas lagförslaget ingående utifrån den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen, eftersom ekonomiskt betydande stöd enligt den lag som ska stiftas anvisas endast för produktion av el från vissa energikällor som tagits i bruk efter ett visst datum. Utskottet påpe-

kar ändå att jämlikhetsbestämmelsen endast gäller människor. Även om en elproducent enligt 5 § 14 punkten i lagförslaget också kan vara en fysisk person, är det sannolikt att största delen av den elproduktion som hör till lagens tillämpningsområde sker i kraftverk som ägs av juridiska personer. Jämlikhetsaspekten har således relativt liten betydelse i sådan reglering.

Grundlagsutskottet har med hänvisning till förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 42—43) och till sin egen hävdvunna tolkningspraxis konstaterat att den allmänna jämlikhetsprincipen inte ställer några stränga villkor för lagstiftarens prövning när man eftersträvar en lagstiftning som beaktar samhällsutvecklingen vid en viss tid (se t.ex. GrUU 18/2010 rd, s. 3/II och GrUB 11/2009 rd, s. 2/I). Utskottet har i olika sammanhang ur grundlagens jämlikhetsbestämmelse härlett kravet att särbehandling inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUB 11/2009 rd, s. 2 och GrUU 18/2010 rd, s. 2/II). Den nu aktuella stödreglering som baserar sig på energipolitiska val och de materiella och tidsmässiga gränser som ska ställas för den hör enligt utskottet till lagstiftarens normala prövningsrätt. Liksom framgår ovan baserar sig regleringen dessutom på internationella förbindelser som Finland ingått. De energipolitiska val som ingår i lagförslaget kan även anses förverkliga ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen. Lagförslaget är inte problematiskt med tanke på 6 § 1 mom. i grundlagen.

Egendomsskydd och näringsfrihet

På ovan konstaterat sätt är inmatningspriset ett näringsstöd som ska betalas under en viss tid och som har en betydande effekt på investeringar i förnybara energikällor, så som framgår av motiven till regeringens proposition (s. 4—6 och s. 69). Villkoren för att bli godkänd för systemet är noga reglerade i lagen. Dessutom är Energimarknadsverkets prövning bunden när det fattar beslutet om godkännande. Med andra ord godkänner Energimarknadsverket ett kraftverk för systemet med inmatningspris, om det i ansökan påvisas att villkoren i den föreslagna lagen upp-

fills, att förhandsanmälan har gjorts i enlighet med vad som föreskrivs i lagen och att den föreslagna lagen inte innehåller något hinder för godkännande. Enligt motiven till regeringens proposition (s. 35) betonas i synnerhet att Energimarknadsverket inte har någon prövning i anslutning till ändamålsenlighet eller verkställigheten av budgeten när det gäller godkännande för systemet med inmatningspris. Sådan reglering stämmer väl överens med 18 § i grundlagen som tryggar näringsfrihet (se t.ex. GrUU 19/2010 rd, s. 2/II, GrUU 15/2008 rd, s. 2/II och GrUU 8/2006 rd, s. 3/I). Om det kommer fler ansökningar om godkännande för systemet än det enligt lagen går att godkänna, behandlar Energimarknadsverket ansökningarna enligt motiven till regeringens proposition (s. 39) i den ordning de blir aktuella. Det finns skäl att ta in en uttrycklig bestämmelse om detta i lagen.

Näringsstöd som regleras på detta sätt utgör en förmögenhetsrättslig förmån för en elproducent som godkänts för systemet med inmatningspris under den tid producenten hör till stödssystemet. Detta visar för sin del redan det att stödet går att överföra. Enligt 20 § i lagförslaget kan Energimarknadsverket överföra beslutet om godkännande till en ny elproducent, om besittningen av det kraftverk som nämns i beslutet förs över till en annan elproducent och det fortfarande finns ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar för elproduktionen. Utskottet anser att regleringen i anslutning till systemet med inmatningspris på grund av sina ovan beskrivna drag berör det egendomsskydd som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen.

Om elproducenten avförs från systemet med inmatningspris kan det i praktiken leda till att producenten inte längre har ekonomiska förutsättningar att utöva verksamheten över huvud taget. Därför har sloandet av stödet även en koppling till näringsfriheten i 18 § i grundlagen. Med tanke både på egendomsskyddet och näringsfriheten är det särskilt viktigt hur avförandet från systemet med inmatningspris regleras i lagförslaget. Detta berörs i första hand av den föreslagna 17 §, där det föreskrivs om hur Energimarknadsverkets beslut om godkännande förfaller.

Paragrafens 2 mom. innehåller en uttömmande förteckning på tre punkter över kriterierna för att beslutet om godkännande förfaller. Av dessa hänför sig de två första till elproducentens egen passivitet i fråga om verksamhetsstarten eller fortsatt verksamhet. Den tredje punkten omfattar för sin del fall där elproducenten hamnat i ett insolvensförfarande, vilket gör att producentens ekonomiska förutsättningar enligt 7 § att bedriva elproduktion väsentligt försämras. Bestämmelsen är mycket skarpt avgränsad och tidsangivelserna i bestämmelsen (verksamheten har varit nedlagd i minst ett år av orsaker som beror på elproducenten, eller verksamheten har inte startats senast fem år efter det att beslutet om godkännande har vunnit laga kraft) är ganska långa. I denna form följer bestämmelsen även relativitetsprincipen. Ett beslut om att beslutet om godkännande förfaller får med stöd av 54 § 2 mom. i lagförslaget överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Den föreslagna bestämmelsen är inget problem i konstitutionellt hänseende.

Beslutet om godkännande kan enligt 19 § återkallas i två situationer. För det första kan Energimarknadsverket återkalla beslutet om godkännande, om ansökan eller någon bilaga till den innehåller felaktiga eller bristfälliga uppgifter som i väsentlig grad har påverkat beslutet eller i övrigt har påverkat prövningen av ansökan. För det andra kan beslutet om godkännande återkallas, om kraftverkets läge eller nätanslutning inte längre uppfyller de krav som föreskrivs särskilt i lagen, någon lagstadgad särskild förutsättning för godkännande av kraftverket inte längre uppfylls eller om elproducenten på ett väsentligt sätt har överträtt en skyldighet eller en begränsning enligt den föreslagna lagen eller en bestämmelse i beslutet om godkännande och anmärkningar och varningar till den aktuella elproducenten inte har lett till att bristerna i verksamheten har rättats till. Bestämmelsen följer mycket noggrant grundlagsutskottets praxis, som gäller möjligheten att godkänna återkallande av näringstillstånd (se t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 3/II och de utlåtanden som det hänvisas till där).

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I 37—41 § i lagförslaget föreskrivs om kontrollörer. Kontrollören ska ge en sådan verifiering som avses i 14 § i lagförslaget och visar att kraftverkets läge och nätanslutning stämmer överens med kraven i den föreslagna lagen och att kraftverket uppfyller de lagstadgade särskilda förutsättningarna för den aktuella typen av kraftverk. Kontrollören ger också verifiering av en preciserad kalkyl över kraftverkets årliga produktion. Då elproducenten i enlighet med 27 § i lagförslaget lämnar in en ansökan till Energimarknadsverket om utbetalning av inmatningspris, ska kontrollörens verifiering av uppgifterna i rapporten fogas till ansökan.

Enligt 38 § i lagförslaget godkänner Energimarknadsverket på ansökan en finländsk sammanslutning eller stiftelse eller en del av en finländsk sammanslutning eller stiftelse som kontrollör, om det har visats att villkoren i 37 § i lagförslaget är uppfyllda i enlighet med lagen om konstaterande av tillförlitligheten hos tjänster för bedömning av överensstämmelse med kraven (920/2005). Även en kontrollör som är godkänd i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet jämförs med en finländsk kontrollör under de förutsättningar som anges särskilt i lag.

Kontrollörens uppgifter är klart offentliga förvaltningsuppgifter. Därför är den föreslagna regleringen av betydelse med tanke på 124 § i grundlagen, enligt vilken en offentlig förvaltningsuppgift kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och inte äventyrar rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Enligt utskottet är det klart att kontrollörens uppgifter inte inbegriper betydande utövning av offentlig makt. Det kan i detta fall anses ändamålsenligt att ge kontrollörens uppgifter till en enskild, eftersom uppgifterna till sin natur är sådana att de förutsätter djup insikt i elproduktionsfrågor. Uppfyllandet av kraven på god för-

valtning garanteras i 40 § i lagförslaget, där det föreskrivs att kontrollören ska följa ett antal allmänna lagar för förvaltningen. På grund av 124 § i grundlagen är det i nuläget inte längre nödvändigt att ta in en hänvisning till dessa allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom de med stöd av bestämmelserna om tillämpningsområde, definitionen på myndigheter eller skyldigheten att ge språklig service även tillämpas på enskilda när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter (se GrUU 13/2010 rd, s. 3/II och GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Grundlagen ställer inte heller några hinder för att ta in en förteckning över vilka lagar som ska tillämpas i en separat paragraf, om förteckningen är heltäckande. Rättsskyddet har ordnats i 55 § i lagförslaget, som innehåller bestämmelser om att begära omprövning av kontrollörens beslut och om överklagande av beslutet om begäran om omprövning. Utskottet har inget att anmärka med tanke på 124 § i grundlagen.

Skydd för hemfriden

I 44 § i lagförslaget finns bestämmelser om Energimarknadsverkets inspektionsrätt. Enligt 1 mom. får en inspektion även göras i utrymme som är avsedda för stadigvarande bonde, om det finns anledning att misstänka att ett brott enligt 16 kap. 8 § eller 29 kap. 5 eller 6 § i strafflagen har begåtts och inspektionen är nödvändig för att utreda de omständigheter som är föremål för inspektion.

Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på 10 § i grundlagen, enligt vilken vars och ens hemfrid är tryggad. Genom lag kan enligt 10 § 3 mom. i grundlagen bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att en åtgärd som ingriper i hemfriden kan godkännas "för att brott ska kunna utredas" om åtgärden kopplas till en konkret och specificerad anledning att misstänka att brott mot lagen har begåtts eller kommer att begås (se GrUU 18/2010 rd s. 7 och GrUU 44/2002 rd, s. 3/II). Sett ur proportionalitetssynvinkel har utskottet utgått från

att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (GrUU 40/2002 rd, s. 2). Utskottet har däremot ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (GrUU 69/2002 rd, s. 2—3). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (GrUU 7/2004 rd, s. 2/II).

Straffet för alla de brott som nämns i bestämmelsen (ingivande av osant intyg till myndighet och subventionsbedrägeri eller grovt subventionsbedrägeri) är fängelse i straffskalan. Eftersom utredningen av brotten dessutom har koppling till nödvändighetsvillkoret, uppfyller den kriterierna för det kvalificerade lagförbehållet i 10 § 3 mom. och inverkar således inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Tillämpningen av systemet med inmatningspris och fast produktionsstöd för el på Åland

Enligt 7 § i lagförslaget kan ett vindkraftverk, biogaskraftverk, skogsfliskraftverk eller trädbränslekraftverk godkännas för systemet med inmatningspris, om det är beläget i Finland eller på finskt territorialvatten och är kopplat till ett elnät där och dessutom har verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar för elproduktion. I 30 § 1 mom. 1 punkten hänvisas till nämnda 7 § vid uppräknningen av kriterierna för erhållande av fast produktionsstöd för el.

Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om näringsverksamhet. I motiven till regeringens proposition (s. 39 och s. 70) har man utifrån detta dragit slutsatsen att kraftverk som är belägna i landskapet inte kan godkännas för systemet med inmatningspris och att fast produktionsstöd för el inte heller kan betalas till sådana kraftverk.

Utskottet omfattar denna syn såtillvida att det inte är möjligt att i rikslag ensidigt reglera bevil-

GrUU 37/2010 rd — RP 152/2010 rd

jandet av stöd för elproducenter på Åland. Riket och landskapet kan tillsammans komma överens om att skapa ett system enligt vilket stöd även betalas till kraftverk på Åland, om statsrådet för att Europeiska unionens mål för Finland ska uppnås anser det befogat att även ansluta Åland till det system med inmatningspris som nu föreslås. Om riket och landskapet beslutar att skapa ett gemensamt system för inmatningspris, kan man genom en överenskommelseförordning enligt 32 § i självstyrelselagen avtala om landskapets finansieringsandel.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet som sin ståndpunkt att självstyrelselagen inte ställer några hinder för att betala ut stöd enligt den föreslagna lagen till kraftverk på Åland, utan det är fråga om en rent energipolitisk lösning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 10 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent (delvis)
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucleur /sv

Ville Niinistö /gröna (delvis)
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.