

U 115/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till rådets förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 september 2022 till förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna (COM (2022) 473 final) samt en promemoria om förslaget.

På grund av den brådskande situationen lämnades om förslagen först en E-skrivelse (E 113/2022 rd), som samordnades inom statsrådets samordningssystem.

Jämfört med E-skrivelsen innehåller U-skrivelsen inga nya ställningstaganden.

Helsingfors den 9 februari 2023

Näringsminister Mika Lintilä

Specialsakkunnig Elina Hautakangas

9.2.2023

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM EN KRISINTERVENTION FÖR ATT KOMMA TILL RÄTTA MED DE HÖGA ENERGIPRISERNA**1 Bakgrund**

Den 14 september 2022 lämnade Europeiska kommissionen sitt förslag till rådets förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna, COM (2022) 473 final.

Syftet med förslaget är försöka svara på den extraordinära situationen på energimarknaden som Rysslands invasion av Ukraina orsakat. Under 2022 har gas- och elpriserna stigit till rekordnivåer, och de höga gasprisernas inverkan på elproduktionskostnaderna har bidragit till att elpriserna stigit. I bakgrunden till prishöjningen finns dessutom återhämtningen i den globala ekonomin efter att coronarestriktionerna lättades upp och det faktum att elproduktionsnivån har varit lägre än normalt på grund av underhåll av kraftverk, bristande tillgång på vattenkraft och nedstängning av gamla kraftverk. Å andra sidan har de rekordhöga temperaturerna på sommaren ökat efterfrågan på energi i Europa, vilket har ökat trycket på energipriset. Det förutspås att situationen på energimarknaden även framöver kommer att vara osäker, och det förväntas att energipriset förblir högt under resten av året 2022, enligt vissa bedömningar ända till 2024–2025. I ett uttalande av kommissionen den 8 september 2022 föreslog kommissionens ordförande von der Leyen fem nyckelåtgärder för att dämpa priset på el och energi. Förslaget till förordning som kommissionen lade fram den 14 september 2022 gäller tre av dessa åtgärder: minskning av efterfrågan på el på vintern och toppförbrukningen av el, begränsning av elförsäljarnas övervinster och införande av ett solidaritetsbidrag för företag som producerar och förädlar fossila bränslen. Vid behov kommer riksdagen att informeras om eventuella åtgärder som rör företagets likviditet och sänkning eller frysning av det tekniska pristaket för grossisterna senare när kommissionens planer blivit klarare.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll*Förslagets syfte*

Syftet med förslaget är att minska de höga energiprisernas negativa effekter på konsumenterna. Det rådande marknadsläget bedöms medföra särskilda utmaningar inte bara för utsatta och låginkomsttagare utan också för medelinkomsthushåll och företag. Dessutom driver de höga energipriserna upp inflationen och orsakar betydande kostnader för den offentliga sektorn på grund av de stödåtgärder som behövs. Genom förslaget försöker man också ta itu med de mycket höga intäkter som vissa aktörer på energimarknaden haft i den nuvarande situationen, intäkter som inte beror på företagets egna extra insatser eller investeringar. Dessutom vill man omfördela dessa intäkter till förmån för konsumenterna som drabbas av höga energipriser.

Kommissionen har ansett att en unionsomfattande minskning av efterfrågan på energi och omfördelning av företagets överstora vinster i nuvarande situation är åtgärder som kan vidtas för att ta itu med de utmaningar som orsakas av höga energipriser. Samtidigt strävar man dock efter

att säkra den inre energimarknadens funktion och bevara de fördelar den medför, såsom lika villkor för företagen.

Minskning av efterfrågan på energi

Förordningsförslaget innehåller två mål för minskning av efterfrågan på energi. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder som minskar alla konsumenters energiförbrukning. I fråga om detta ska medlemsstaterna ha som mål att minska den månatliga nettoelfförbrukningen med 10 procent jämfört med den genomsnittliga nettoelfförbrukningen under motsvarande månader vid en referenstidpunkt. I förslaget avses med referensperiod tiden mellan den 1 november och 31 mars under de fem föregående åren. När det gäller december 2022 ska elförbrukningen således jämföras med den genomsnittliga nettoelfförbrukningen i december åren 2017–2021. Medlemsstaternas åtgärder kan till exempel bestå av konsumentinformation och informationskampanjer till allmänheten.

Dessutom syftar förslaget till att minska energiförbrukningen, särskilt vid högstidpunkter. Medlemsstaterna ska identifiera högstidstimmar som täcker minst 10 procent av det totala antalet timmar i månaden. Kommissionen föreslår en genomsnittlig minskning av nettoelfförbrukningen på minst 5 procent under högstidstimmar som väljs ut varje månad.

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska ha frihet att välja hur de ska minska efterfrågan på energi. De bör särskilt överväga ekonomiskt effektiva och marknadsbaserade åtgärder. Under vissa villkor kan man dessutom använda ekonomiska incitament eller ersättning till deltagande marknadsaktörer, men i så fall måste man beakta regleringen om statligt stöd.

Tillfällig begränsning av elproducenternas överintäkter

Enligt förslaget ska man begränsa vinsterna för de elproducenter vars produktionskostnader ligger under produktionskostnaderna för gas- och kolkraft, som sätter elpriset. Elpriset fastställs på dagen före marknaden baserat på den sista och dyraste elanläggning som behövs för att möta efterfrågan på el. Till de elproducenter vars produktionskostnader understiger den produktionskostnad som bestämmer elpriset hör aktörer inom förnybar energi, kärnkraft och brunkol. Enligt förordningsförslaget ska aktörer som producerar el med gas, kol och reglerbar vattenkraft undantas från tillämpningsområdet för intäktsbegränsningen.

Det föreslagna intäktstaket ska begränsa vinsten för elförsäljning till maximalt 180 euro/MWh för producenter vars produktionskostnader ligger under den produktionskostnad som bestämmer elpriset. Medlemsstaterna kan sätta strängare gränser för minskningen av intäkterna, förutsatt att dessa är proportionella och icke-diskriminerande, inte äventyrar investeringssignalerna, säkerställer att investeringskostnaderna täcks, inte snedvrider funktionen hos grossistmarknaden och är förenliga med unionsrätten.

Kommissionens förslag omfattar nästan alla typer av produktion, med undantag för elproduktion med gas och kol samt vattenlager. Dessutom gäller förslaget elproduktion på alla tidsmässigt separerade marknader, från eltermensmarknaden till dagen-före-, intradags- och balansavräkningsmarknaderna. Kommissionen motiverar denna omfattning med att om någon marknad utesluts från förordningen kommer el att säljas till den marknaden.

Enligt förslaget ska de intäkter som erhålls genom att begränsa intäkterna riktas till slutförbrukarna av el för att minska effekterna av de höga elpriserna. Vid en mer exakt inriktning ska medlemsstaterna försöka ta hänsyn till särskilt kunder som anses vara mycket utsatta för höga elpriser. Dessa kunder kan vara både privatkunder och kommersiella aktörer. Det bör således

beaktas att syftet med åtgärden inte är att sänka energipriserna, utan att minska effekterna av höga energipriser på slutförbrukarna.

Förslaget till förordning ger medlemsstaterna utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller det praktiska genomförandet av omfördelningen av intäkterna. Enligt förslaget kan till exempel följande åtgärder komma i fråga: konsumenter som har minskat efterfrågan ges ekonomisk kompensation, medel överförs direkt till slutförbrukarna av el och kostnaderna för elansskaffning begränsas till en viss elförbrukningsmängd.

Tillfälligt solidaritetsbidrag för aktörer verksamma inom fossilenergisektorn

Intäkterna för företag verksamma inom olje-, gas-, kol- och raffinaderisektorerna har ökat betydligt jämfört med tidigare år. Av denna anledning föreslår kommissionen åtgärder genom vilka det införs ett tillfälligt solidaritetsbidrag som baseras på dessa aktörers överintäkter.

Intäkterna från solidaritetsbidraget ska användas för att minska nackdelarna med höga energipriser, vilket görs genom att stödja hushåll och företag. Dessutom ska det vara möjligt att med intäkterna från solidaritetsbidraget stödja minskning av energiförbrukningen och unionens långsiktiga mål att stärka energiberoendet.

Övriga förslag

Kommissionens förslag innefattar också främjande av avtal om köp av förnybar energi, solidaritetsavtal mellan länder och åtgärder som gäller detaljhandeln, särskilt reglerade tariffer.

När det gäller avtal om köp av förnybar energi föreslås att medlemsstaterna åläggs att undanröja hinder för sådana avtal och utforma stödåtgärder som inte begränsar upprättandet av sådana köpeavtal.

Solidaritetsavtal mellan medlemsstater ska bli obligatoriska endast för medlemsstater som importerar mer än 100 procent av elen. Då kompenserar nettoimportören sin överintäkt till en angränsande medlemsstat. För andra medlemsstater är solidaritetsavtal möjliga.

Dessutom kan medlemsstaterna avvika från reglerna om reglerade tariffer nästa vinter, så länge de behandlar alla elförsäljare jämlikt och kompenserar dem för förluster.

De föreslagna åtgärdernas giltighet

Enligt kommissionens förslag ska förordningen gälla i ett år efter dess ikraftträdande. Alla föreslagna åtgärder är av tillfällig karaktär, men tillämpningsdatumerna varierar. Enligt förslaget ska de åtgärder som syftar till att minska energiförbrukningen och den tillfälliga begränsningen av elproducenternas överintäkter tillämpas mellan 1 december 2022 och 31 mars 2023.

Arrangemangen i fråga om det föreslagna tillfälliga solidaritetsbidraget för aktörer verksamma inom fossilenergisektorn ska gälla till slutet av 2022. Endast vinster under 2022 som överstiger en ökning på 20 procent av den genomsnittliga skattepliktiga vinsten under de tre räkenskapsår som börjar den 1 januari 2019 eller senare ska omfattas av solidaritetsbidraget. Förordningens giltighet begränsar dock inte behovet av att säkerställa fördelningen av överintäkterna och av att använda intäkterna från det tillfälliga solidaritetsbidraget i enlighet med förordningen.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund/beslutsförfarande enligt EU-rätten

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 122.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt denna artikel får rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet, dock inte så att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden.

Rådet fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet deltar inte i beslutsförfarandet enligt artikel 122 i EUF-fördraget.

Kommissionen anser att de rådande störningarna i tillgången på gas och dess effekter på gas- och elpriserna samt den stora efterfrågan på energi på grund av de rekordhöga temperaturerna på sommaren i kombination med minskad tillgång till produktionskapacitet utgör ett allvarligt försörjningsproblem i fråga om energiprodukter i enlighet med artikel 122.1. Kommissionen anser också att de föreslagna samordnade åtgärderna återspeglar den allmänna principen om energisolidaritet i EU-rätten. Enligt kommissionen krävs en samordnad insats, i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna, under vintern 2022–2023 för att mildra effekterna av de höga energipriserna och undvika bestående skada för konsumenterna och ekonomin. Förslagets förhållande till grundlagen bedöms i nästa kapitel.

Juridiska avdelningen vid Europeiska unionens råd har när det gäller återhämtningsinstrumentet i samband med covid-19-pandemin ansett att punkt 1 i artikel 122 måste läsas tillsammans punkt 2, som hänvisar till oväntade händelser utanför medlemsstaternas kontroll. Enligt den juridiska avdelningen måste dessutom den situation där artikel 122 tillämpas vara brådskande och svårigheterna allvarliga. De åtgärder som vidtas ska vara extraordinära och tillfälliga och stå i proportion till hur allvarlig situationen är. Dessutom ska åtgärderna vara av ekonomisk natur, eftersom artikel 122 i EUF-fördraget hör till området för finanspolitik. Det aktuella förordningsförslaget som kommissionen lagt fram svarar på en akut kris på energimarknaden, och de föreslagna åtgärderna är extraordinära och tillfälliga. Dessutom kan åtgärderna anses vara proportionella med avseende på krisens allvar.

Det bör också noteras att artikel 122.1 i EUF-fördraget uttryckligen omfattar åtgärder som vidtas i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna. Solidaritetsprincipen är således central vid bedömning av den rättsliga grundens lämplighet. Till denna del anses kommissionens förordningsförslag vara förenliga med artikel 122 i EUF-fördraget, eftersom de föreslagna åtgärderna som ska vidtas i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna bedöms vara avgörande för att förhindra betydande snedvridningar på den inre energimarknaden och störningar i leveranskedjorna under den kommande vintern.

Intäktstaket och solidaritetsbidraget kan betraktas som åtgärder av fiskal karaktär. Enligt artikel 194.3 i EUF-fördraget ska rådet föreskriva åtgärder som är av främst fiskal karaktär med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Även artiklarna 113 och 115 i EUF-fördraget kräver att beslut om skatter som omfattas av deras tillämpningsområde ska fattas enhälligt.

När det gäller skatteförslagen kan den föreslagna rättsliga grunden därmed anses konkurrera med artiklarna om beskattning i EUF-fördraget. Artikel 122 i EUF-fördraget som valts av kommissionen möjliggör det snabbaste beslutsfattandet. Artikel 122 möjliggör endast tillfälliga och ekonomiska åtgärder, särskilt när det gäller tillgången till energi, så valet av den kan knappast anses utgöra ett prejudikat för beslutsförfaranden som gäller andra åtgärder av fiskal karaktär. Artikel 122 i EUF-fördraget är dock en särskild rättslig grund som kan tillämpas i en brådskande

nödsituation och som tillåter rådet att reagera snabbt, även om andra, mer allmänna rättsliga grunder finns tillgängliga. Dessutom är artikel 122 löst formulerad. Den begränsar inte de åtgärder som är tillgängliga för unionslagstiftaren. Rådet har därför ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i frågan. När de grundläggande villkoren för användningen av artikel 122 på ovan beskrivna sätt är uppfyllda, kan också åtgärder av fiskal karaktär godkännas med stöd av den, förutsatt att de är av tillfällig karaktär, noggrant avgränsade i fråga om varaktighet och proportionella.

Den rättsliga grunden för förslaget är lämplig för de föreslagna åtgärderna och valet kan inte anses skapa ett prejudikat för andra beslutsförfaranden i EU som gäller åtgärder av fiskal karaktär.

Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

I sitt förslag har kommissionen baserat på sitt val av artikel 122.1 i EUF-fördraget som rättslig grund ansett att åtgärderna är lämpliga i den rådande ekonomiska situationen samt proportionella i ljuset av de aktuella problemen och målen i förordningen. I kommissionens förslag motiveras behovet av åtgärder på unionsnivå med den betydande osäkerheten på unionens elmarknad som orsakas av de ovanligt höga priserna och Rysslands användning av energi som vapen. Samordnade åtgärder anses nödvändiga för att bemöta de betydande hoten mot medborgarnas försörjning och unionens ekonomi.

När det gäller proportionalitetsprincipen bör det också beaktas att det föreslagna solidaritetsbidraget är av tillfällig karaktär och att tillämpningen av det är begränsad till vinster under räkenskapsåret 2022. Dessutom tillämpas bidraget endast på övervinster inom olje-, gas-, kol- och raffinaderisektorerna och är begränsad till oväntade vinster till följd av oförutsägbara omständigheter.

I kommissionens förslag anses att samordnade, unionsomfattande åtgärder är nödvändiga för att minimera risken för betydande störningar på energimarknaden. Enligt kommissionen har den inre energimarknaden en viktig roll när det gäller att hantera den rådande energikrisen. Samordnade åtgärder på unionsnivå anses kunna förhindra eventuella snedvridningar på den inre energimarknaden orsakad av enskilda åtgärder från medlemsstaternas sida. I fråga om detta fäster kommissionen uppmärksamhet vid bland annat medlemsstaternas olika förutsättningar att ekonomiskt stödja konsumenterna som drabbats av energikrisen. Kommissionen påpekar också att åtgärder för att minska elförbrukningen på den starkt integrerade elmarknaden kan vara effektiva endast om alla medlemsstater deltar i dem.

Dessutom bör det observeras att de föreslagna åtgärderna för att minska elförbrukningen är bindande för medlemsstaterna vad gäller målen och att medlemsstaterna kan välja vilka åtgärder de ska genomföra för att nå målen.

Enligt kommissionen möjliggör det obligatoriska solidaritetsbidraget i tillräcklig utsträckning lika villkor inom unionen och en situation där myndigheterna i medlemsstaterna kan dra nytta av intäkterna från bidraget och därmed reagera på situationen med exceptionellt höga energipriser. Enligt kommissionen kräver detta åtgärder från alla medlemsstater, och därför tillför initiativet på EU-nivå ett mervärde. När det gäller intäktstaket konstateras i kommissionens förslag att subsidiaritetsprincipen ger medlemsstaterna handlingsutrymme för ett mer detaljerat genomförande genom att även möjliggöra stramare åtgärder. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att solidaritetsbidraget också är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det är begränsat till endast en del av vinsten, är tillfälligt och gäller endast 2022.

Statsrådet anser att kommissionens motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen är godtagbara och att förslaget kan anses förenligt med subsidiaritetsprincipen. När det gäller proportionalitetsprincipen är situationen inte lika klar, särskilt inte när det gäller intäktstaket och solidaritetsbidraget; enligt förslaget till förordning är syftet med skatteåtgärderna att samla in intäkter för finansiering av stödåtgärder till följd av energikrisen och inte att åtminstone direkt påverka tillgången på energi. Statsrådet kan dock godta kommissionens motiveringar även till denna del.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konstitutionella konsekvenser och Ålands ställning

Förslagets förhållande till grundlagen

Kommissionen har ansett att de föreslagna åtgärderna inte är problematiska med tanke på de grundläggande rättigheterna. Enligt kommissionen kommer förordningen inte att påverka rättigheterna för kunder som skyddas enligt förordning (EU) 2017/1938 som gäller försörjningstrygghet för gas. Dessutom har kommissionen i sitt förslag ansett att förordningen inte gör intrång i egendomsskyddet, eftersom den i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till principen om skydd av berättigade förväntningar och skyddar befintliga investeringar.

De föreslagna åtgärderna för tillfällig begränsning av elproducenternas överintäkter och solidaritetsbidraget som är inriktat på aktörerna inom fossilenergisektorn anses vara beröringspunkter med tanke på egendomsskyddet (15 §) och näringsfriheten (18 §) i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis ska inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bygga på lagar samt vara noggrant avgränsade och tillräckligt exakt definierade. För inskränkningar ska det finnas en godtagbar grund, och det ska finnas ett tungt vägande samhälleligt behov i bakgrunden till dem. Inskränkningarna ska vara förenliga med proportionalitetsprincipen och nödvändiga på det sättet att målen inte kan uppnås genom mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom kräver inskränkningar ett adekvat rättsskydd (GrUB 25/1994 rd).

I förslaget definieras åtgärderna noggrant avgränsade. Den föreslagna tillfälliga begränsningen av elproducenternas överintäkter innefattar ett gränsvärde i euro för intäkternas storlek. Även den tillfälliga begränsningen av intäkter och inriktningen av solidaritetsbidraget till den fossila sektorn har avgränsats noggrant. Dessutom är det frågan om tillfälliga åtgärder. Genom åtgärderna försöker man svara på den rådande energikrisen, och syftet med dem är att underlätta situationen för konsumenter som drabbas av exceptionellt höga energipriser. Det finns således ett tungt vägande samhälleligt behov bakom åtgärderna. Med stöd av de grunder som anges i kapitel 4 ovan anses åtgärderna vara förenliga med proportionalitetsprincipen och nödvändiga. Det bör dessutom observeras att grundlagsutskottet har ansett att lagstiftaren med avseende på egendomsskyddet som regel har större rörelseutrymme i en situation när de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsnoterade bolag eller andra med avseende på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer jämfört med situationer när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (GrUU 55/2018).

Förordningsförslaget bedöms inte vara problematiskt med tanke på egendomsskyddet eller näringsfriheten.

Förordningar är som sådana direkt tillämpliga och kräver i allmänhet inga separata verkställighetsåtgärder på nationell nivå. Behovet av nationella verkställighetsåtgärder måste dock avgöras från fall till fall med beaktande av förordningens mål och innehåll. Erforderliga nationella föreskrifter måste sättas i kraft inom den tidsfrist som eventuellt anges i förordningen eller samtidigt med förordningens ikraftträdande. Det finns vissa helheter som har koppling till den föreslagna

förordningen och som på grund av sina särdrag kräver separata nationella verkställighetsåtgärder.

Intäktstaket och solidaritetsbidraget som föreslås i förordningen ska således bedömas med avseende på 81 § 1 mom. i grundlagen. Enligt detta moment bestäms statsskatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt grundlagsutskottets praxis ska det av en skattelag helt entydigt framgå vad skattskyldigheten omfattar. Bestämmelserna i lagen ska också 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 (t.ex. GrUU 67/2002 rd, s. 3–4, GrUU 3/2003 rd, s. 2/I). Det borde inte vara möjligt att genom en förordning på EU-nivå åsidosätta detta krav som har koppling till det nationella genomförandet, trots att förordningen är direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna och unionsrätten alltid har företräde framför medlemsstaternas nationella lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna om intäktstak och solidaritetsbidrag är av allmän karaktär och innehåller dessutom valfria åtgärder för medlemsstaterna. Det bedöms att bestämmelserna i sin föreslagna utformning inte uppfyller de villkor för skatt som ställs i 81 § 1 mom. i grundlagen. Det nationella genomförandet av dem kräver således att det på lagnivå finns nationella bestämmelser som är mycket mer detaljerade än de föreslagna bestämmelserna. Enligt förslaget till förordning ska bestämmelserna om intäktstaket tillämpas från och med den 1 december 2022 och bestämmelserna om solidaritetsbidraget senast från och med den 31 december 2022. Om förslaget går igenom blir tidtabellen för de nationella verkställighetsåtgärderna således mycket snäv.

Enligt förslaget ska solidaritetsbidraget tillämpas på vinster i bolag som är verksamma inom olje-, gas-, kol- och raffinaderisektorerna, vinster som har uppstått under det beskattningsår som började den 1 januari 2022 eller därefter. Detta innebär att de föreslagna bestämmelserna delvis kommer att tillämpas även på vinster som uppstått innan förordningen trädde i kraft. Förslaget har konstitutionell relevans på grund av sin partiella retroaktivitet.

Grundlagen innehåller inget generellt förbud mot retroaktiva skattelagar. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden tolkat grundlagsenligheten i retroaktiv skattelagstiftning och ansett att man utifrån allmänna rättsprinciper, såsom kraven på förutsebarhet och skälighet, kan formulera en utgångspunkt att skattelagstiftning med retroaktiv verkan ska undvikas (GrUU 1/2009 rd, s. 2).

Utskottet har dock ansett att det oavsett detta kan finnas sådana särdrag kopplade till enskilda fall att det inte är direkt konstitutionsstridigt att anta retroaktiv skattelagstiftning (GrUU 1/2009 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att trots att det inte går att jämföra retroaktiv skattelagstiftning med exempelvis retroaktiv reglering av avtalsförhållanden mellan privatpersoner innefattar ändå även skattelagarna ett berättigande att förlita sig på att den lagstiftning som gäller väsentliga rättigheter och skyldigheter i fråga om skattskyldigheten är så pass konstant att frågor av denna typ inte kan regleras på ett sätt som orimligt skulle försvaga den skattskyldiges rättsliga ställning (GrUU 1/2009 rd, s. 2 och där hänvisningarna GrUU 39/2006 rd, s. 2/I och GrUU 56/2005 rd, s. 2/I). Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är tanken bakom skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars fortbestånd att rättssubjekten har grundade förväntningar på skydd i ekonomiska frågor (GrUU 21/2004 rd, s. 3, GrUU 48/1998 rd, s. 2/II, GrUU 33/2002 rd, s. 3/I). Förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning är således inte absolut.

Vid bedömning av det föreslagna retroaktiva solidaritetsbidragets grundlagsenlighet ska de särdrag som är förenade med förslaget beaktas. För det första så har, enligt kommissionens förslag, också de som producerar och raffinerar fossila bränslen gynnats av de exceptionella prisök-

ningar som den nuvarande energikrisen gett upphov till och fått vinster som överstiger förväntningarna inom normal affärsverksamhet. Enligt kommissionens förslag är det motiverat att dessa aktörer som gjort övervinster till följd av energikrisen deltar i finansieringen av de problem som uppstår i samband med energikrisen. För det andra måste man i bedömningen ta hänsyn till att det föreslagna solidaritetsbidraget är tillfälligt. Enligt förslaget ska solidaritetsbidraget tillämpas endast på det beskattningsår som inleddes den 1 januari 2022 eller senare. Statsrådet anser att det i anslutning till dessa övervinster orsakade av det exceptionella marknadsläget inte kan anses finnas sådana motiverade ekonomiska förväntningar på basis av vilka det skulle finnas konstitutionella hinder för tillämpning av det föreslagna tillfälliga solidaritetsbidraget på vinster som genererats under det beskattningsår som inleddes den 1 januari 2022.

Ålands ställning

Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om näringsverksamhet. Därmed anses att förslaget hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapets elmarknad regleras av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstiftning om elmarknaden 102/2015.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Effekterna på den nationella budgeten skulle sannolikt bli mycket små när det gäller de övriga föreslagna åtgärderna. Bedömningen av storleken på elproducenternas överintäkter pågår. Storleken på den är mycket svår att bedöma, men det är möjligt att dess effekter kan uppgå till tiotals eller hundratals miljoner euro.

Minskningen av elförbrukningen syftar till att påverka priset på energi, medan minskningen av energiproducenternas övervinster och den fossila energisektorns solidaritetsbidrag syftar till att styra de nedskurna intäkterna till konsumenterna. Kommissionen har ansett att det med dessa åtgärder är möjligt att påverka det pris som konsumenterna betalar utan att ändra den egentliga marknadsmekanismen.

Det har inte gjorts någon konsekvensbedömning av de föreslagna åtgärderna på EU-nivå, eftersom åtgärderna är tillfälliga och ärendet brådskande. Kommissionen har dock i sitt förslag konstaterat att den föreslagna förordningen är i linje med REPowerEU-meddelandet av den 8 mars 2022 och med REPowerEU-planen av den 18 maj 2022, som syftar till att avbryta unionens beroende av ryska fossila bränslen så snart som möjligt. Dessutom har kommissionen ansett att målet med den tillfälliga begränsningen av elproducenternas överintäkter är att situationen på marknaden ska bli mer lik den situation som skulle råda om de nuvarande störningarna på marknaden inte hade uppstått. Den unionsomfattande åtgärden anses också säkerställa att marknaden fungerar så att energi producerad av de mest kostnadseffektiva och effektiva kraftverken i första hand används och att priskonkurrensen mellan de olika produktionsteknikerna bevaras. Målet är också att begränsningen av intäkterna inte hindrar framtida investeringar i produktion som inte deltar i prisbildningen.

Minskning av elanvändningen

När det gäller elanvändningen föreslås i förordningsförslaget en frivillig elbesparing på 10 procent av bruttoelförbrukningen mellan december och mars. Dessutom ska elförbrukningstoppar, som definieras av stamnätsinnehavaren, kapas med 5 procent.

För att minska elförbrukningen startar i oktober den nationella kampanjen ”Snäppet svalare”, som har som mål att 75 procent av finländarna ska börja spara energi. Målet med projektet är

en permanent mindre energiförbrukning och lägre elförbrukningstoppar. ”Snäppet svalare” är en samarbetskampanj som genomförs av Motiva, Energimyndigheten, arbets- och näringsministeriet, statsrådets kansli, miljöministeriet och Sitra. I ett elförbrukningsexperiment som Uleåborgs universitet genomförde 2019 minskade informationsstyrning elförbrukningen under uppvärmningsperioden med mer än tio procent. Utöver kampanjen övervägs som nationell åtgärd även en sms-kampanj riktad till medborgarna för en eventuell kritisk effektsituation.

Utifrån andra liknande erfarenheter kan man bedöma att en sms-kampanj tillfälligt skulle kunna sänka effekten så mycket att det motsvarar till och med fyra procent av den totala förbrukningen, det vill säga cirka 600 MW. Men om textmeddelanden används ofta kan de förlora sin effekt.

Enligt utredningar som gjorts av distributionsnäten behövs vid en temperatur på 0 °C en effekt på 1 616 MW för eluppvärmningen av bostadshusen. Varje grad därefter ökar förbrukningen med 80 MW/°C, vilket innebär att effektbehovet vid eluppvärmning är 3 216 MW när temperaturen är -20 °C. En effektsparing på 1 procent skulle motsvara 32,16 MW. Om alla hushåll skulle sänka temperaturen med en grad skulle det innebära en besparing av elenergi på 5 procent. Denna minskning skulle motsvara en eleffekt på 160 MW, som i sin tur motsvarar 1 procent av effekttoppen.

Kampanjen ”Snäppet svalare” verkar vara en effektiv metod för att minska finländarnas elanvändning, men den skulle dock ha begränsad inverkan på effekttoppen och det behövs även andra stödjande åtgärder.

Kommissionens förslag att minska toppförbrukningen med 5 procent under på förhand bestämda timmar skulle vid en toppeffekt på 15 000 MW innebära en minskning på 750 MW. Hushållens och jordbrukets andel av den totala förbrukningen av el uppskattas vara cirka 25 procent och av förbrukningstopparna cirka 30 procent. Vid en toppeffekt på 15 000 MW uppgår hushållens och jordbrukets andel till 4 500 MW. I detta fall skulle en minskning av effekten med en procent motsvara 45 MW.

För att minska elanvändningen inom industrin har man för avsikt att snabbt kartlägga potentialen hos de stora energianvändarna för ytterligare efterfrågeflexibilitet. Dessutom undersöks vilka möjligheter det finns att främja företagets och hushållens efterfrågeflexibilitet och energimarknadens flexibilitet samt vilka verktyg som kan användas för att uppmuntra till dem.

Det återstår att bedöma om det utöver frivilliga åtgärder för att minska förbrukningen behövs andra åtgärder, särskilt för att sänka toppeffekten med 5 procent. Sådana åtgärder kan till exempel vara efterfrågeflexibilitetsauktioner, separata topptidstariffer eller förbud för vissa icke-kritiska aktörer att använda av el.

Tillfällig begränsning av elproducenternas överintäkter

Taket för elproducenternas övervinster kan få oväntade effekter på elmarknaden. Intäkttaket ska gälla under vintersäsongen och reglerna om taket är delvis ospecificerade, till exempel när det gäller huruvida 180 euros gränsen ska granskas på tim- eller veckonivå, eller kanske månadsnivå. Detta har stor inverkan på överintäktens storlek. Dessutom vore det administrativt mycket svårt att sätta intäkttaket. Det har bedömts att skatteförvaltningen inte kan införa skatten i sina informationssystem enligt den tidsplan som krävts.

Största delen av all elproduktion har sålts i förväg eller säkrats under förordningens gränsvärde, men uppgifterna är konfidentiella. Baserat på offentlig information säkrar bolagen sina inköp på en nivå kring 60–80 procent. Enligt nuvarande bedömningar uppgår den genomsnittliga

säkringsgraden till drygt 70 procent. Vid bedömning av intäkterna har också elpriset nästa vinter stor betydelse. För närvarande varierar terminspriserna för den granskningsperiod som anges i förordningen mellan drygt 200 euro och över 400 euro. Ju närmare användningstidpunkten är, desto mer exakt blir prisförväntningen. Av dessa skäl är det mycket svårt att bedöma konsekvenserna, och den potentiella intäkten från intäktstaket kan variera mellan tiotals och hundratals miljoner euro.

Förslagets omfattning är ännu delvis oklar. Det diskuteras till exempel om kombinerad produktion omfattas av förordningsförslaget. Det är också oklart hur köp på marknadsvillkor inom en koncern ska hanteras.

Om intäktstaket också ska tillämpas på Fingrids reservmarknad kan det äventyra driftsäkerheten, då det kan leda till att aktörer lämnar reservmarknaden. Produktionsformen för de resurser som deltar i reservmarknaden kan vara av nästan vilket slag som helst. Resurserna på reservmarknaden behövs sällan och priserna på deras anbud är ofta höga på grund av alternativkostnaderna. Om deras intäkter begränsas till 180 euro kan de flytta till andra, mindre krävande marknader.

Tillfälligt solidaritetsbidrag för aktörer verksam inom fossilenergisektorn

I Finland kommer solidaritetsbidraget inte att ha någon stor betydelse, eftersom det möjligen skulle gälla mycket få aktörer i Finland. Åtgärden kommer inte heller att inverka på priset eller tillgången på el, eftersom syftet med åtgärden inte är att sänka energipriserna, utan att minska effekterna av höga energipriser på slutförbrukarna.

5 Behandlingsfaser

5.1 Nationell behandling

Sektionen för energi och Euratom (EU21), 19–20.9.2022 (skriftligt förfarande).

EU-ministerutskottet 23.9.2022.

Stora utskottet 28.9.2022.

5.2 Behandling av förslaget i EU-institutioner

Den 14 september 2022 lämnade Europeiska kommissionen sitt förslag till rådets förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna, COM (2022) 473 final. Förordningen syftar till att svara på den extraordinära situationen på energimarknaden som Rysslands invasion av Ukraina har orsakat. Under 2022 har gas- och elpriserna stigit till rekordnivåer, och de höga gasprisernas inverkan på elproduktionskostnaderna inverkar ännu på elpriserna.

Förordningsförslaget behandlades i rådet (på möten i Coreper I och energiarbetsgruppen) i brådskande ordning. Politisk enighet nåddes om förordningen på det extra mötet i energirådet den 30 september.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att man på EU-nivå snabbt reagerar på de problem som uppstått i verksamheten på energimarknaden och är öppen för olika alternativ för att sänka energipriserna

och minska osäkerheten och riskerna på marknaden. Statsrådet förhåller sig öppet till de föreslagna åtgärderna och agerar konstruktivt i förhandlingarna för att hitta en europeisk lösning. Statsrådet prioriterar åtgärder som kan påverka priset och tillgången på energi snabbt. Statsrådet anser det vara viktigt att krisåtgärderna inte skapar osäkerhet när det gäller investeringar i ren energi och energimarknadens funktionalitet och att det ges tillräckliga incitament för utsläppsfria energiinvesteringar.

Utöver de åtgärder som föreslås i denna förordning anser Finland att det behövs insatser för att förbättra marknadens verksamhetsbetingelser. Finland är redo att överväga även mer långtgående marknadsinterventionsmetoder, såsom att separera marknadspriset för naturgas från marknadspriset för annan energi. Dessutom anser Finland att kommissionen för att lugna elderivatmarknaden omedelbart bör se över reglerna för derivatmarknaden, särskilt med avseende på behovet av att återställa tillförlitligheten för prissättningsmekanismen för derivat och med avseende på säkerhetskraven som har blivit mycket stora på marknaden.

Statsrådet anser det vara viktigt att de extraordinära åtgärder som kommissionen föreslår är tidsmässigt noggrant avgränsade.

Minskning av efterfrågan på el

Statsrådet anser det vara viktigt att försöka påverka priserna genom att minska efterfrågan. Statsrådet anser att det är bra att medlemsstaterna får välja åtgärder nationellt. Energisparkampanjen som startar i Finland den 10 oktober är en av de nationella metoder som ska användas för att minska efterfrågan på el nästa vinter.

Tak för marknadsintäkter från elproduktion genom inframarginell teknik

Statsrådet är nöjt över att den oro som Finland tidigare tagit upp har beaktats i förslaget. I Finland omfattas största delen av elproduktionen av säkringar, bilaterala avtal eller el producerad enligt Mankala-principen, och dessa producenters intäkter ligger nu under det intäktstak som kommissionen föreslagit.

För Finlands del kan det föreslagna systemet de facto tillämpas på en ganska begränsad del av produktionen. Finland har också beslutat om nationella åtgärder för att finansiera stödåtgärder riktade till elanvändare. Finland anser det vara viktigt att systemet kan genomföras på ett nationellt lämpligt sätt, och detta kommer att beaktas i den fortsatta beredningen. Systemet får inte orsaka en onödigt stor administrativ börda eller äventyra försörjningstryggheten, och det är viktigt att se till att det införs på ett smidigt sätt.

Tillfälligt solidaritetsbidrag för aktörer verksamma inom fossilenergisektorn

I Finland kommer solidaritetsbidraget inte att ha någon stor betydelse. Enligt nuvarande uppfattning kommer solidaritetsbidraget inte att gälla finländska bolag. Det nationella genomförandet av systemet får inte orsaka en onödigt stor administrativ börda.

Rättslig grund

Enligt statsrådets bedömning är den rättsliga grunden för förslaget, artikel 122.1 i EUF-förordningen, lämplig och korrekt vald för de föreslagna åtgärderna. Valet kan inte anses utgöra ett prejudikat för andra beslutsförfaranden i EU som gäller åtgärder av fiskal karaktär.