

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 36/2004 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi sähkömarkkinalain ja
markkinaoikeuslain muuttamisesta**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 127/2004 vp) valmistelevalle käsittelyä talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Arto Rajala ja ylitarkastaja Mauri Valtonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkömarkkinalakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön sähkön sisämarkkinoista 26 päivänä kesäkuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sekä saattaa sähkömarkkinalaki vastaamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella sähköliiketoimintojen eriyttämisvelvollisuudesta sekä sähkömarkkinaviranomaisen toimivallasta vahvistaa palveluehdot ja palvelujen hinnoittelumenetelmät verkonhaltijan ja järjestelmävastuuseen määrätyn kantaverkonhaltijan noudatettaviksi. Esitys sisältää lakiehdotuksen myös markkinaoikeuslain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Liiketoimintojen eriyttämisvelvollisuudesta johtuvat yritysraenteiden muutokset tulee toteuttaa 1 päivään tammikuuta 2007 mennessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta samoin kuin perustuslain 121 §:ssä vahvistetun kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta. Sääntelyä arvioidaan myös lainsäädäntövallan ja julkisten hallintotehtävien siirtämistä koskevien perustuslain 80 ja 124 §:n säännösten kannalta. Perustelujen mu-

kaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säätelyyn liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien

vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omaisuuksien suoja

Yleistä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut ehdotuksia, joissa muun ohella sähkö-, maakaasu- ja teleyritysten omistajille on asetettu omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia kilpailuedellytysten luomiseksi tai turvaamiseksi. Valiokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (ks. esim. PeVL 4/2000 vp, s. 2/I, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 8/2002 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2/I).

Palveluehtojen ja hinnoittelumenetelmien vahvistaminen. Sähkömarkkinaviranomainen vahvistaa 38 a §:n 1 momentin 1—4 kohdassa mainitut palveluehdot ja hinnoittelumenetelmät verkkonhaltijan ja järjestelmävastuuseen määrätyn kantaverkonhaltijan noudatettavaksi.

Aineellisen oikeuden näkökulmasta ehdotus ei merkitse olennaista muutosta nykyiseen oikeustilaan. Verkonhaltijan ja järjestelmävastuuseen määrätyn on nimittäin nykyisinkin noudatettava sähkömarkkinalain säännöksiä esimerkiksi hinnoitteluperiaatteista ja sähkömarkkinasopimuksista. Käytännössä ehdotus merkitsee siirtymistä lain noudattamisen jälkikäteisvalvonnasta menettelyyn, jossa sähkömarkkinaviranomainen vahvistaa etukäteen lain vaatimuksia vastaavat palveluehdot ja hinnoittelumenetelmät asianomaisen toimijan noudatettavaksi.

Säätelyn pääasiallisena tavoitteena on ehkäistä ns. luonnollisesta monopolista sähkömarkkinoiden toimivuudelle aiheutuvia ongel-

mia sekä turvata edullisten ja hyvälaatuisten verkkopalvelujen tarjontaa. Lisäksi säätelyllä pyritään ehkäisemään suurten ylituottojen tarkoituksellista kerryttämistä, jotta asiakkaille palautettaviksi mahdollisesti tulevat rahamäärät olisivat sähkökäyttäjien verkkomaksuihin verrattuna vähäisiä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinotoiminnan säätelyä ns. luonnolliseen monopoliin perustuvassa markkinatilanteessa lähtökohteisesti tarpeellisena ja hyväksyttävänä (PeVL 4/2000 vp, s. 2). Tällaisessa tilanteessa on valiokunnan mielestä perusteltua pyrkiä edistämään kilpailua ja suojaamaan asiakkaiden varallisuusarvoisia oikeuksia tavanomaista tehokkaammilla säätelykeinoilla.

Sähkömarkkinaviranomaisen päätöksen tulee ehdotuksen mukaan vastata sähkömarkkinalain 3, 4 ja 6 a luvussa sekä 38 a §:n 2 momentissa mainitussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa säädettyjä perusteita. Säätely on valiokunnan mielestä riittävän täsmällistä, kun otetaan huomioon päätettäviin seikkoihin liittyvät osin laskennalliset ja siten teknisluonteiset erityispiirteet samoin kuin säätelyn kohdistuminen — yksilön asemesta — ensi sijassa sähköliiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin (vrt. PeVL 2/2004 vp, s. 2/II).

Viranomaisen päätös hinnoittelumenetelmien vahvistamisesta on 38 a §:n 3 momentin pääsäännön mukaan voimassa neljä vuotta. Päätöstä voidaan 38 b §:n nojalla muuttaa verkkonhaltijan tai järjestelmävastuuseen määrätyn hakemuksesta taikka sähkömarkkinaviranomaisen aloitteesta. Edellytyksenä viranomaisaloitteisen muutoksen tekemiselle on muun ohella, että siihen on painava syy olosuhteiden olennaisen muutoksen taikka vanhentuneiden ehtojen tai hinnoittelujärjestelyjen uudistamisen johdosta. Jos verkkotoiminnan tuotto alittaa nelivuotisen

valvontajakson kuluessa kohtuullisen tuoton määrän, tulee sähkömarkkinaviranomaisen 38 c §:n 1 momentin perusteella oikeuttaa verkkonhaltija korottamaan siirtopalvelumaksujaan. Tällainen sääntely ei valiokunnan mielestä kokonaisuutena muodostu omistajien kannalta kohtuuttomaksi. — Oikeusturvan näkökulmasta lakiehdotuksen 51 § sisältää asianmukaiset säännökset muutoksenhakuoikeudesta.

Sääntely ei näiltä osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Voimalaitoksen huoltoseisokki. Sähkömarkkinaviranomainen voi 36 a §:n 2 momentin nojalla määrätä pykälässä tarkoitetun voimalaitoksen siirtämään 1.12.—28.2. välisenä ajankohtana pidettäväksi aiottua huoltoseisokkia, jos on perusteltua syytä epäillä, että sähkön tarjonta ei riitä täyttämään sähkön kysyntää Suomessa huoltoseisokin ilmoitettuna ajankohtana.

Viranomaisen mahdollisuus järjestellä voimalaitosten huoltoseisokkiajankohtia ehdotetulla — kaiken kaikkiaan oikeasuhtaisella — tavalla ei muodostu perustuslaissa turvatuksi omaisuus- ja elämänsuojan kannalta merkitykselliseksi.

Sääntelyn taannehtivuus. Lakiehdotuksen 27 a §:n 1 momentin säännöstä vakiokorvauksesta liittymän kytkemisen viivästyessä sovelletaan voimaantulosäännöksen 4 momentin mukaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sähkönsopimuksiin, jos viivästys on tapahtunut lain voimaantulon jälkeen.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin arvioinut sähköntoimituksen keskeyttämisen vuoksi suoritettavia vakiokorvauksia koskevan sääntelyn taannehtivuuden sallittavuutta (PeVL 63/2002 vp, s. 3) ja pitänyt perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten vuoksi perusteltuna, että tällaiset, kuluttajansuojaan liittyvän sääntelyn vaikutukset ulottuvat myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Ehdotettu sääntely ei muodostu sopimuspuolten kannalta kohtuuttomaksi. Lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 44 §:n säännöksiä vahingonkorvauksesta sovelletaan niin ikään ennen lain

voimaantuloa tehtyihin sähkönsopimuksiin. Pykälän muutoksessa on kysymys voimassa olevan säännöksen teknisluonteisesta tarkistamisesta. Ehdotus säännöksen taannehtivasta soveltamisesta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Toimintojen eriyttäminen

Yrityksen toimintojen eriyttäminen. Sähkömarkkinoilla toimivan yrityksen on 28 §:n 1 momentin perusteella eriytettävä sähköverkkotoiminta yrityksen muista sähköliiketoiminnoista sekä sähköliiketoiminnot yrityksen harjoittamista muista liiketoiminnoista. Eriyttämisellä tarkoitetaan 29 §:n mukaan sitä, että eriytettävälle sähköliiketoiminnoille on tilikausittain laadittava tuloslaskelma ja tase.

Yritysrakenteen ja kirjanpidon yksityiskohtia koskeva sääntely ehdotetulla tavalla ei ole perustuslaissa turvatuksi omaisuuden suojan kannalta merkityksellistä eikä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Asetuksenantovaltuus. Valtioneuvoston asetuksella voidaan 28 §:n 2 momentin nojalla säätää, että sähköverkkotoiminnan eri osatoiminnot on eriytettävä toisistaan. Asetuksella on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus säätää jakeluverkonhaltijan maantieteellisesti toisistaan erillään sijaitsevien toimintojen eriyttämisvelvollisuudesta. Samoin asetuksella on tarkoitus säätää kantaverkko- ja jakeluverkkotoiminnan eriyttämisestä, jos kantaverkonhaltija laajentaa toimintaansa jakeluverkkotoimintaan. Asetuksenantajan toimivallan tällaiset rajaukset eivät käy valtuussäännöksestä ilmi.

Valtuutus säätää toimijoille lain muuhun sääntelyyn verrattuna uusia velvollisuuksia on ongelmallisen avoin perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvän sen säännöksen kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Sääntelyä on siksi täydennettävä esityksen perustelujen vastaavilla säännöksillä toimintojen eriyttämisvelvollisuuden perusteista esimerkiksi niin, että laista ilmenee, millaisissa tai minkä tyyppisissä tilanteissa osatoiminnot on eriytettävä tai voi-

daan asetuksella säätää eriytettäväksi. Lakiehdotuksen tällainen täydentäminen on edellytys sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kunnallisen laitoksen eriyttäminen. Sähköliiketoimintaa harjoittavan kunnallisen laitoksen sähköliiketoimintoja koskeva kirjanpito tulee 30 §:n perusteella eriyttää tilikausittain kunnan muusta kirjanpidosta sekä kunnan muiden laitosten kirjanpidosta. Laitokselle tulee laatia tuloslaskelma ja tase.

Perustuslain 121 §:n 1 momentissa suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (esim. PeVL 65/2002 vp, s. 2/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 31/1996 vp, s. 1/II).

Vaatus sähköliiketoimintaa harjoittavan kunnan laitoksen kirjanpidollisesta eriyttämisestä ehdotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä ole perustuslainvoimaisesti suojatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta merkityksellinen.

Muita seikkoja

Elinkeinovapaus. Sähköverkkolupaa ja sen ehtoja voidaan 5 §:n 3 momentin perusteella muuttaa luvanhaltijan suostumuksella tai muulloinkin, jos muutokseen on lain tarkoituksen kannalta erityisen tärkeä syy. Perustuslakivaliokunta on sähkömarkkinalakiehdotusta vuoden 2002 valtiopäivillä arvioidessaan huomauttanut, että toimivalta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa tai sen ehtoja on sääntelyn suhteellisuuden kannalta syytä rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahtuneiden olennaisien muutosten takia (PeVL 62/2002 vp, s. 3/I).

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotusta tältä osin tarkistetaan.

Kotirauhan suoja. Lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentista ilmenee välillisesti, että siinä mainittu tarkastus voi kohdistua vain valvottavaa toimintaa harjoittavan yhteisön tai laitoksen hallinnassa oleviin tiloihin. Tarkastukset eivät siten käytännössä voi ulottua perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun kotirauhan piiriin. Valiokunta on aiemmin kuitenkin katsonut, että tarkastuskohteen tällaisesta rajauksesta on syytä lisätä lakiin maininta (PeVL 63/2002 vp, s. 3/II). Ehdotusta on tärkeää näin täydentää.

Sähkömarkkinaviranomaisen valitusoikeus. Sähkömarkkinaviranomaisella on 51 §:n 3 momentin perusteella oikeus valittaa hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla on kumottu sähkömarkkinaviranomaisen päätös tai muutettu sitä.

Ehdotus on poikkeuksellinen hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Viranomaisen yleinen muutoksenhakuoikeus voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi (PeVL 4/2004 vp, s. 10/I). Esityksessä ei lainkaan perustella ehdotusta viranomaisen poikkeuksellisesta valitusoikeudesta. Säännös sähkömarkkinaviranomaisen yleisestä valitusoikeudesta on valiokunnan mielestä syytä poistaa lakiehdotuksesta.

Markkinaoikeuden asiantuntijajäsenet. Säännös valtioneuvoston mahdollisuudesta määrätä markkinaoikeuteen uusia sivutoimisia asiantuntijajäseniä on sijoitettu 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momenttiin. Tällainen pysyväisluonteiseksi tarkoitettu sääntely on valiokunnan mielestä asianmukaisempaa sijoittaa lakiehdotuksen 5 §:ään (asiantuntijajäsenten kelpoisuus ja määrääminen).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 28 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Miapetra Kumpula /sd	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Outi Ojala /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.