

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 37/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi maakaasumarkkina-
lain muuttamisesta**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta (HE 128/2004 vp) valmistelevalle talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta 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 maakaasumarkkinalakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 26 päivänä kesäkuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella maakaasumarkkinaviranomaisen toimivallasta vahvistaa palveluehdot ja palvelujen hinnoittelumenetelmät verkkonhaltijan ja järjestelmävastuuseen määrätyn siirtoverkonhaltijan noudatettaviksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se

on hyväksytty ja vahvistettu. Ensimmäinen lakiehdotuksen mukainen valvontajakso on tarkoitettu alkavaksi 1 päivänä tammikuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuuspuolelta näkökulmasta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotukseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Palveluehtojen ja hinnoittelumenetelmien vahvistaminen

Maakaasumarkkinaviranomainen vahvistaa 7 luvun 1 a §:n 1—4 kohdassa mainitut palveluehdot ja hinnoittelumenetelmät verkonhaltijan ja järjestelmävastuuseen määrätyn siirtoverkonhaltijan noudatettavaksi.

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, PeVL 36/2004 vp, s. 2/I).

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

Maakaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminnassa vallitsee ns. luonnollinen monopoli. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt maakaasuverkkotoiminnan sääntelyä tarpeellisenä ja hyväksyttävänä (PeVL 4/2000 vp, s. 2). Tällaisessa markkinatilanteessa on valiokunnan mielestä perusteltua pyrkiä edistämään kilpailua ja suojaamaan asiakkaiden varallisuus-

arvoisia oikeuksia tavanomaista tehokkaammilla sääntelykeinoilla.

Maakaasumarkkinaviranomaisen päätöksen tulee 7 luvun 1 a §:n 2 momentin mukaan perustua maakaasumarkkinalain 2 ja 3 luvussa sekä 4 luvun 6 §:ssä säädettyihin perusteisiin. Maakaasumarkkinalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2000 vp). Valiokunnalla ei ole huomautettavaa sääntelyn täsmällisyydestä.

Viranomaisen päätös hinnoittelumenetelmien vahvistamisesta on 7 luvun 1 a §:n 3 momentin pääsäännön mukaan voimassa neljä vuotta. Ensimmäinen valvontajakso kestää kuitenkin voimaantulosäännöksen 3 momentin perusteella viisi vuotta. Päätöstä voidaan 7 luvun 1 b §:n nojalla muuttaa verkonhaltijan tai järjestelmävastuuseen määrätyn hakemuksesta taikka maakaasumarkkinaviranomaisen 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 valvontajakson kuluessa kohtuullisen tuoton määrän, tulee maakaasumarkkinaviranomaisen 7 luvun 1 c §:n 1 momentin perusteella oikeuttaa verkonhaltija korottamaan siirtopalvelumaksujaan. Sääntely ei valiokunnan mielestä kokonaisuutena muodostu omistajien kannalta kohtuuttomaksi. — Oikeusturvan näkökulmasta lakiehdotuksen 9 luvun 4 § sisältää asianmukaiset säännökset muutoksenhakuoikeudesta.

Sääntely ei näiltä osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Asetuksenantovaltuus ja sääntelyn taannehtivuus

Asetuksenantovaltuus. Kuluttajiin sovellettavista maakaasun myyntiä ja verkkopalveluja koskevista yleisistä sopimusehdoista säädetään 4 luvun 7 §:n perusteella kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella.

Esityksen perusteluista ilmenee, että valtuuden nojalla on tarkoitus panna täytäntöön maakaasun sisämarkkinoita koskevista yleisistä säännöistä annetun direktiivin A liitteen mukaiset kuluttajansuojatoimenpiteet. Mainitun liitteen säännöksissä on riidatta kysymys sellaisista asiakkaan oikeuksista ja palveluntarjoajan velvollisuuksista, joiden perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Koska lakiehdotukseen tai voimassa olevaan maakaasumarkkinalakiin ei sisälly säännöksiä näistä seikoista, on valtuussäännös vastoin perustuslakia. Maakaasumarkkinalakia on siksi täydennettävä direktiivin A liitteen täytäntöön panemiseksi tarvittavilla ja perustuslain kannalta riittävän täsmällisillä säännöksillä asiakkaan ja palveluntarjoajan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Jos tämä ei ole käsiteltävänä olevan esityksen jatkovalmistelun yhteydessä mahdollista, on asiasta tarpeen antaa erillinen hallituksen esitys. Tässä tapauksessa valtuussäännös on poistettava lakiehdotuksesta, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Sääntelyn taannehtivuus. Ministeriön asetuksella 4 luvun 7 §:n nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan voimaantulosäännöksen 2 momentin perusteella myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin maakaasusopimuksiin.

Perustuslain omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kiello puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Valiokunta on arvioinut tällaistaikin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 1/2003 vp, s. 1—3). Ehdotus asetuksella annettavien säännösten taannehtivasta soveltamisesta ei täytä mainittuihin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa lailla säätämisen vaatimusta ja on siksi vastoin perustuslakia. Voimaantulosäännöksen 2 momentti on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Muita seikkoja

Kotirauhan suoja. Lakiehdotuksen 7 luvun 5 §:n 2 momentista ilmenee välillisesti, että siinä mainittu tarkastus ei käytännössä voi ulottua perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Valiokunta on aiemmin kuitenkin katsonut, että tarkastuskohteen tämän kaltaisesta rajauksesta on syytä lisätä lakiin maininta (PeVL 63/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta pitää ehdotuksen täydentämistä tältä osin tärkeänä (PeVL 36/2004 vp, s. 4/II), etenkin kun ehdotettu säännös ei sisällä nimenomaista mainintaa tarkastuksen kohdistumisesta valvottavaa toimintaa harjoittavan yhteisön tai laitoksen hallinnassa oleviin tiloihin (vrt. sähkömarkkinalain 42 §:n 2 mom.).

Maakaasumarkkinaviranomaisen valitusoikeus. Maakaasumarkkinaviranomaisella on 9 luvun 4 §:n 3 momentin perusteella oikeus valittaa hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla on kumottu maakaasumarkkinaviranomaisen 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 viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi (PeVL 4/2004 vp, s. 10/I). Esityksessä ei lainkaan perustella ehdotusta viranomaisen poikkeuksellisesta valitusoikeudesta. Säännös maakaasumarkkinaviranomaisen yleisestä valitusoikeudesta on valiokunnan mielestä syytä poistaa lakiehdotuksesta (PeVL 36/2004 vp, s. 4/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, jos valiokunnan sen 4 luvun 7 §:stä ja voimaantulosäännöksen 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 37/2004 vp — HE 128/2004 vp

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.