

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 4/2000 vp**

**Hallituksen esitys maakaasumarkkinalaiksi**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen maakaasumarkkinalaiksi (HE 134/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Päivi Janka, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Pekka Lämsineva
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakaasumarkkinalaki. Lain tavoitteena on lisätä kilpailua maakaasualalla.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä maakaasuverkkotoiminnan luvanvaraisuudesta, verkkohaltijoiden yleisistä velvoitteista ja verkkopalvelujen hinnoitteluperiaatteista, verkon järjestelmävastuun järjestämisestä, maakaasun käyttäjän asemasta sekä maakaasuliiketoiminnan harjoittajan velvollisuudesta eriyttää maakaasuliiketoiminta yrityksen muusta toiminnasta. Verkonhaltija olisi velvollinen kohtuullista korvausta vastaan liittämään verkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät maakaasun käyttö-, varastointi- ja käsittelykohteet (liittämisvelvollisuus) sekä myymään siirtopalveluja verkkonsa siirtokyvyn rajoissa (siirtovelvollisuus), jollei maakaasumarkkinaviranomainen tapauskohtaisesti myönnä tilapäistä lupaa siirtovelvollisuudesta poikkeamiselle. Verkonhaltijalla samoin kuin

maakaasun varastointi- ja käsittelylaitteiston haltijalla olisi velvollisuus ylläpitää ja kehittää verkkoa ja laitteistoja asiakkaiden kohtuullisten tarpeiden mukaisesti. Maakaasuverkkotoimintaa saisi harjoittaa vain maakaasumarkkinaviranomaisen antamalla luvalla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä elokuuta 2000. Siirtovelvollisuutta, pistehinnoittelua ja toimintojen eriyttämistä koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan asetuksella säädettävänä myöhempänä ajankohtana.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksen eräitä säännöksiä on syytä tarkastella perustuslain 15 §:ssä säädetyin omaisuuksien suoja ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyin elinkeinovapauden kannalta. Esityksessä katsotaan, että laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksen

perustelujen mukaan asiasta voi kuitenkin olla syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Omaisuuuden käyttörajoitukset*

Maakaasumarkkinalakiehdotuksen eräät säännökset rajoittavat verkonhaltijan vapautta omaisuutensa käyttöön. Lakiehdotuksen säännöksiä liittämismuutoksen (2 luvun 2 §) ja siirtovelvollisuudesta (2 luvun 3 §) on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Verkonhaltijan ja maakaasun varastointi- tai käsittelylaitoksen haltijan velvollisuus verkon ja laitteistojen kehittämiseen (2 luvun 1 §) vaikuttaa niin ikään omaisuuden käyttöä rajoittavasti.

Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Valiokunta on aikaisemmin arvioinut ehdotetun kaltaisia siirto- ja liittämismuutoksia kaapelilähetystoimintaa koskevan lain (PeVL 2/1986 vp), sähkömarkkinain (PeVL 19/1994 vp), teletoimintaa koskevan lain (PeVL 1/1996 vp) ja telemarkkinain (PeVL 47/1996 vp) osalta. Valiokunta on näissä yhteyksissä todennut kysymyksessä olevan erityinen, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävä omaisuus ja siihen kohdistuvat velvoitteet. Valiokunta on pitänyt velvoitteita laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen sopivina. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota lailla annettavien säännösten täsmällisyyteen sekä velvoitteiden kohtuullisuuteen omistajan kannalta. Keskeisenä on pidetty sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve asianmukaisesti rajoittaa velvollisuuksia.

Maakaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminta vaatii suuria investointeja ja edellyttää riittävän suurta käyttöastetta, minkä vuoksi rinnakkais- ja kilpailevien putkistojen rakentaminen ei yleensä ole taloudellisesti kannattavaa. Kaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminnassa vallitseekin ns. luonnollinen monopoli. Maakaasuverkkotoi-

minnan sääntely on tämän vuoksi tarpeen ja hyväksyttävää. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä kilpailua maakaasualalla.

Lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n mukaan verkonhaltijan tulee pyynnöstä ja kohtuullista korvausta vastaan liittää verkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät maakaasun käyttö- ja varastointikohteet sekä nesteytetyn maakaasun käsittelylaitokset (liittämismuutoksen). Velvollisuuden sisältö ilmenee laista riittävän täsmällisesti. Velvollisuus koskee vain tarvittavat tekniset vaatimukset täyttäviä laitteistoja, ja verkonhaltijalla on oikeus periä verkkoon liittämisestä kohtuullinen korvaus. Hinnoitteluperiaatteita koskevan 2 luvun 8 §:n perustelujen mukaan hinnoittelun tulee muun ohella turvata riittävä tulorahoitus ja vakavaraisuus. Ehdotettu säännös täyttää omaisuuden käyttörajoitukselle valiokunnan lausuntokäytännössä asetetut vaatimukset, eikä se näin ollen vaikuta lain käsittelyjärjestykseen.

Myös lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:ssä tarkoitettua siirtovelvollisuuden sisältö ilmenee laista riittävän täsmällisesti. Velvollisuuden edellytyksenä on, että asiakas hankkii tietyn määrän maakaasua vuodessa ja että maakaasun mittaus on järjestetty laissa säädetyllä tavalla. Siirtovelvollisuus rajoittuu verkon siirtokykyyn, jota verkonhaltija tosin on lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n mukaisesti velvollinen kehittämään asiakkaiden kohtuullisia tarpeita vastaavaksi. Verkonhaltijalla on oikeus saada siirtopalvelustaan lain 2 luvun 8 §:n hinnoitteluperiaatteiden mukainen kohtuullinen korvaus. Velvoitteen kohtuullisuuden kannalta on huomattava, että verkonhaltija voi vakavien taloudellisten tai rahoituksellisten vaikeuksien vuoksi saada velvollisuudesta tilapäisen vapautuksen (poikkeuslupa). Lisäksi siirtovelvollisuus on tarkoitettu tulemaan voimaan verkonhaltijan kannalta kohtuullisen siirtymäajan jälkeen.

Ehdotuksen 2 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan maakaasuviranomaisen tulee poikkeuslupaharkinnassaan ottaa erityisesti huomioon asetuksella tarkemmin säädettävät perusteet. Koska poikkeuslupamahdollisuus vaikuttaa olennaisesti omaisuuden käyttörajoituksen kohtuullisuuteen, tulee siirtovelvollisuudesta vapauttamisen perusteista säätää riittävän täsmällisesti lailla. Laissa tulee olla ainakin viranomaisen lupaharkintaa ohjaavat perussäännökset siten, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa vain lain perussäännöksiä tarkempia säännöksiä. Lakiehdotusta on näiltä osin välttämätöntä täsmentää, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Samalla on syytä harkita, tulisiko asetuksenantovaltuus selkeyden vuoksi sijoittaa 2 luvun 4 §:n 1 momentin viimeiseksi virkkeeksi. Säännöksessä voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että poikkeuslupan myöntämisen edellytyksenä on verkonhaltijan subjektiivinen näkemys ("jos verkonhaltija katsoo") siirtovelvollisuuden hänelle aiheuttamista taloudellisista tai rahoituksellisista vaikeuksista. Valiokunnan mielestä säännös on asianmukaista muotoilla objektiivisin perustein tehtävään arvioon viittaavaksi.

Ehdotuksen 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu verkon ja laitteistojen kehittämisvelvollisuus on yhteydessä siirtopalveluihin ja niiden kysyntään. Velvollisuuden sisältö määräytyy viime kädessä lain 2 luvun 1, 3 ja 4 §:n muodostamasta kokonaisuudesta ja velvollisuus rajautuu siihen, mikä on asiakkaiden kohtuullisten tarpeiden mukaista. Ehdotuksen perustelujen mukaan kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon muun muassa asiakkaan haluaman palvelun poikkeuksellinen laatu. Verkon ja laitteistojen kehittämisvelvollisuus on toimivien maakaasumarkkinoiden kannalta perusteltu. Ehdotettu säännös vastaa omaisuuden käyttörajoituksille asetettuja vaatimuksia, eikä se siten vaikuta lain käsittelyjärjestykseen.

#### *Maakaasuverkkolupa*

Lakiehdotuksen 6 luvun 1 §:n mukaan maakaasuverkkotoiminnan harjoittaminen on luvanvaraista. Näiltä osin ehdotusta on arvioitava pe-

rustuslaissa turvatus elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 35/1998 vp) pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Rajoituksen olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tässä suhteessa merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.

Maakaasuverkkotoiminnan luvanvaraistaminen on maakaasumarkkinoiden toimivuuden kannalta perusteltua. Tärkeää on, että verkonhaltijalla on edellytykset harjoittaa verkkotoimintaa ja että sen toimintaa voidaan valvoa. Luvan myöntämisen edellytyksiä koskevat riittävän tarkkarajaiset säännökset sisältyvät ehdotetun lain 6 luvun 2 §:ään, jonka mukaisesti luvan myöntämistä koskeva päätöksenteko perustuu oikeusharkintaan.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että luvanvaraistamisen kohteena olevan maakaasuverkkotoiminnan piiriin kuuluisi lain 1 luvun 3 §:n 6 kohdan määritelmäsäännöksen perusteella myös esimerkiksi maakaasuverkkotoiminnan suunnittelu. Valiokunta ei pidä elinkeinovapauden kannalta mahdollisena säätää verkon pelkkää suunnittelua luvanvaraiseksi. Valiokunnan mielestä lakia on välttämätöntä täsmentää niin, että siitä ilmenee riittävällä tarkkuudella luvanvaraiset maakaasuverkkotoiminnan harjoittamisen muodot.

Luvan peruuttamisen edellytykset jäävät lakiehdotuksen 6 luvun 3 §:n 2 kohdassa epäselviksi, koska sanaa "ehto" käytetään 6 luvun 2 §:ssä kahdessa eri merkityksessä. Säännöstä luvan peruuttamisen edellytyksistä on välttämättä täsmentää.

#### *Maakaasuverkon siirtäminen*

Maakaasuviranomainen voi lakiehdotuksen 6 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan päättää laissa tarkoitettua maakaasuverkkoluvan siirtämisestä sekä maakaasuverkon lunastamisesta korvausta vastaan, jos lupa peruutetaan eikä verkon siirtämisestä toiselle verkonhaltijalle sovita. Korvauksen perusteisiin ja määrittämiseen sovellettaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977).

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, ettei "yleisen tarpeen" vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 19/1994 vp). Maakaasun jakeluun välttämättömän verkkotoiminnan ylläpitäminen täyttää perustuslaissa tarkoitettua yleisen tarpeen vaatimuksen. Yleistä tarvetta on laissa myös riittävästi konkretisoitu. Perustuslaissa säädetty täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määrittämiseen sovelletaan lunastuslakia.

Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Järjestelmävastuu*

Lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n mukaan maakaasumarkkinaviranomainen määrää maakaasuverkkoluvassa yhden siirtoverkonhaltijoista lainkohdassa tarkoitettuun järjestelmävastuuseen. Järjestelmävastuussa oleva siirtoverkonhaltija voi lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan asettaa järjestelmävastuun toteuttamiseksi tarpeellisia ehtoja maakaasun siirtöjärjestelmän käyttämiselle.

Verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen merkitsee lailla säädettäväksi ehdotettujen julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan lailla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Yhden verkonhaltijan määrääminen järjestelmävastuuseen on maakaasuverkkotoiminnan luonteen vuoksi perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Toiminnan tosiasiallisen luonteen vuoksi ei ole syytä olettaa, että järjestely sellaisenaan vaarantaisi hyvän hallinnon vaatimuksia taikka muiden verkonhaltijoiden perusoikeuksia tai oikeusturvaa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että järjestelmävastuuseen määrätty voi ehdotuksen mukaan asettaa muille verkonhaltijoille siirtöjärjestelmän käyttöä koskevia yleisiä ehtoja. Näistä ehdoista olisi 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisesti ilmoitettava maakaasumarkkinaviranomaiselle. Tässä suhteessa verkonhaltijoiden oikeusturvaa on valiokunnan mielestä tarpeen vahvistaa siten, että ehtojen asettamista koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Tämä olisi järjestettävissä esimerkiksi niin, että maakaasumarkkinaviranomainen vahvistaa puheena olevat ehdot.

#### *Lainsäädäntövallan delegointi*

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lain säännöksistä voidaan poiketa puolustushallinnon maakaasuverkkojen osalta siten kuin asetuksella säädetään. Lainkohdassa on sen sanamuodosta huolimatta tarkoitus säätää lain soveltamisalasta. Puolustushallinnon maakaasuverkot voidaan sulkea lain tai sen joidenkin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, mutta valiokunnan mielestä tästä on asianmukaista säätää lailla eikä sen nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotus sisältää useita asetuksenantovaltuuksia samoin kuin säännöksiä maakaasumarkkinaviranomaisen toimivallasta antaa määräyksiä. Valtuussäännösten voidaan katsoa täyttävän

perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentista johtuvat valtuuksien tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset. Valtuussäännösten kirjoittamistavan osalta valiokunta kiinnittää kuitenkin yleisesti huomiota siihen, että laissa säädettäväksi tarkoitettun pääsäännön ja alemmanasteisen säädöksen antamista koskevan valtuutuksen liittäminen toisiinsa "siten kuin" -rakenteella ei kaikissa tapauksissa ole tarkkarajainen tapa osoittaa valtuutuksen sisältöä.

Valiokunta on pitänyt perusteltuna, että valtioneuvosto mainitaan lain valtuussäännöksessä asetuksen antajana silloin, kun tätä tarkoitetaan (PeVL 15/1999 vp). Säännökset on asianmukaisesti tarkistava tämän mukaisiksi (esim. 10 luvun 1 §: "... siirtovelvollisuuden voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella").

Ministeriön asetuksenantovaltaa koskevat säännökset on lakiehdotuksessa kirjoitettu muotoon, jonka mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö voi säätää jostakin asiasta asetuksella. Koska valtuussäännöksissä tarkoitetaan nimenomaan kauppa- ja teollisuusministeriön asetusta, olisi nämä valtuussäännökset asianmukaisesti kirjoittaa tätä tarkoitusta vastaaviksi (esim. 5 luvun 6 §:n 1 momentti: "Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella voidaan säätää siitä, miten ...").

#### *Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset*

Lakiehdotuksen 10 luvun 1 ja 2 §:n mukaan laissa tarkoitettun siirtovelvollisuuden, pistehinnoittelun ja toimintojen eriyttämisen voimaantulosta säädetään tarkemmin asetuksella.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan kuitenkin sää-

tää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Valiokunnan mielestä asetuksella voidaan erityisen syyn vaatimuksen täyttyessä säätää myös lain joidenkin säännösten voimaantuloajankohdasta. Verkonhaltijoiden kannalta tarpeelliset siirtymäajat ovat perusteltuja ja toiminnan sopeuttamiseen liittyvien erityisten syiden vaatimia. Lailla voidaan siten säätää, että lain mainittujen säännösten voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtuussäännösten sanamuotoa on kuitenkin aiheellista tarkistaa siten, että valtuutus koskee vain lain mainittujen säännösten voimaantuloajankohdasta eikä niiden muuta voimaantuloa. Säännöksistä on lisäksi syytä poistaa tarpeettomana sana "tarkemmin".

Myös lakiehdotuksen 10 luvun 2 §:n 2 momenttia on tarpeen tarkistaa sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi. Maakaasumarkkinaviranomaiselle ei nimittäin voida osoittaa toimivaltaa päättää lain tai sen säännösten voimaantulosta. Säännöksen tarkoitus lieneekin se, että viranomainen voi yksittäistapauksessa ja kohtuuspusterin myöntää hakijalle enintään yhden vuoden määräajan toimintojen eriyttämistä koskevien vaatimusten täyttämiseksi.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan lakiehdotuksen 2 luvun 4 §:n 2 momentista ja 6 luvun 1 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

**PeVL 4/2000 vp — HE 134/1999 vp**

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr (osittain)	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd (osittain)	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Paula Kokkonen /kok	vjäs. Jukka Mikkola /sd (osittain)
	Jouni Lehtimäki /kok	Veijo Puhjo /vas
	Johannes Leppänen /kesk	Pekka Ravi /kok.
	Hannes Manninen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.