

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2008 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sähkön sisämarkkinadirektiivin muutos)

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maakaasun sisämarkkinoiden yhteisistä säännöistä annetun direktiivin muutos)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten seuraavat kaksi valtioneuvoston kirjelmää:

— valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sähkön sisämarkkinadirektiivin muutos) (U 47/2007 vp),

— valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maakaasun sisämarkkinoiden yhteisistä säännöistä annetun direktiivin muutos) (U 48/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Arto Rajala ja ylitarastaja Mauri Valtonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄT

Ehdotukset

U 47/2007 vp

Ehdotus sähkön sisämarkkinadirektiivin muuttamiseksi on osa komission syyskuussa 2007 esittämää ehdotusta kolmanneksi energian sisämarkkinapaketi, jonka tarkoituksena on pa-

rantaa sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden toimivuutta. Komission ehdotuksessa on valtiösääntöiseltä kannalta kaksi keskeistä elementtiä.

Ensinnäkin jäsenvaltiolle ehdotetaan asetettavaksi vaatimus, jonka mukaan sähkön siirtoverkkojen omistus on eriytettävä sähkön tuotannosta ja myynnistä. Eriyttämiselvöllisyys kos-

kisi myös yhteisön ulkopuolisista maista tulevia yrityksiä. Tästä voitaisiin kuitenkin poiketa tekemällä yhden tai useamman kolmannen maan kanssa sopimus, jossa yhteisö on sopijapuolena. Omistuksen eriyttämismahdollisuuden vaihtoehtoksi komissio esittää mahdollisuutta nimetä riippumaton verkonhaltija, jolloin verkon omistus ei siirtyisi mutta jolloin siirtoverkkoa hallinnoisi omistajatahosta täysin riippumaton yritys tai elin. Tämä riippumaton verkonhaltija vastaisi kaikista verkonhaltijan toiminnoista.

Komission ehdotuksen toisena pääkohtana on pyrkimys kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien ja riippumattomuuden vahvistamiseen. Tämän vuoksi direktiiviehdotukseen sisältyy vaatimus siitä, että kansallisen sääntelyviranomaisen tulee olla oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton kaikista muista julkisista ja yksityisistä elimistä. Komissio on lisäksi erikseen antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi energia-alan kansallisten sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta.

U 48/2007 vp

Komission ehdotus maakaasun sisämarkkinoita koskevan direktiivin muuttamisesta vastaa keskeisiltä osiltaan edellä käsiteltyä ehdotusta sähkön sisämarkkinadirektiivin muuttamiseksi. Myös maakaasun osalta ehdotetaan siirtoverkonhaltijoiden ja maakaasua toimittavien yritysten omistuksen selvää eriyttämistä. Vaihtoehtona tässäkin olisi mahdollisuus nimetä riippumaton verkonhaltija.

Maakaasumarkkinoita koskeva ehdotus sisältää niin ikään säännökset kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien lisäämisestä. Sääntelyviranomaisen tulisi olla oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton kaikista muista julkisista ja yksityisistä elimistä. Tässäkin direktiiviehdotuksessa viitataan kansallisten sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamista koskevaan asetusehdotukseen.

Valtioneuvoston kanta

U 47/2007 vp

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen yleistä tavoitetta parantaa sähkön sisämarkkinoiden toimivuutta. Ehdotuksessa on kuitenkin osa-alueita, jotka johtavat sen mielestä tarpeettoman pitkälle menevään sääntelyyn.

Valtioneuvoston kanta on, että omistuksen eriyttäminen tulisi lähtökohtaisesti rajata yrityksiin, joissa yhdellä sähköntuottajalla on määräysvalta. Sähköntuottajien ja -myyjien vähemmistöosakkuudet tulisi sallia edelleen. Ehdotuksen käsittelyssä olisi varmistettava, että valtio voi jatkossakin olla omistajana sekä siirtoverkoyhtiössä että sähköntuottaja- ja myyntiyrityksessä. Valtioneuvoston käsityksen mukaan perustuslaissa taattu omaisuudensuoja aiheuttaa sen, että komission ehdotukset olisivat Suomessa vaikeasti täytäntöönpantavissa, jos tuottajat vastustavat niitä. Samanlaisia ongelmia liittyy vaihtoehtoiseen, riippumattoman verkonhaltijan varaan rakentuvaan malliin.

Valtioneuvosto suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti myös komission ehdottamaan uuteen sääntelyjärjestelmään. Kansallisen sääntelyviranomaisen tulee toimia riippumattomasti. Valtioneuvosto ei kuitenkaan kannata poliittisluonteisten tehtävien antamista kansallisille sääntelyviranomaisille.

Valtioneuvosto on katsonut, että perustuslakivaliokunnalta tulisi pyytää lausunto siitä, edellyttääkö direktiiviehdotuksen täytäntöönpano omaisuudensuojaan liittyvien kysymysten vuoksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi valtioneuvosto on katsonut, että ehdotukseen sisältyvä yhden kansallisen sääntelyviranomaisen asettamisen vaatimus saattaa olla ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman kanssa.

U 48/2007 vp

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoitteet maakaasun sisämarkkinoiden kehittämisestä ovat hyviä ja kannatettavia. Suomella on nykyisin oikeus poiketa tietyistä voimassa olevan direktiivin säännöksistä, koska

Suomi ei ole suoraan liittynyt minkään muun jäsenvaltion verkkoon ja Suomella on vain yksi pääasiallinen ulkopuolinen maakaasun toimittaja. Tämän vuoksi Suomessa ei valtioneuvoston mukaan ole tarvetta varmistaa siirtoverkon riippumattomuutta eriyttämällä siirtoverkkotoiminta muusta maakaasuliiketoiminnasta. Omaisuus- ja osastensaajan liittymistä syistä komission ehdottamat eriyttämismallit olisivat valtioneuvoston käsityksen mukaan myös vaikeat panna täällä täytäntöön, jos siirtoverkon nykyiset omistajat vastustavat niitä. Samanlaisia ongelmia liittyy sen mukaan myös riippumattoman verkonhaltijan varaan rakentuvaan malliin. Valtioneuvosto kat-

sookin, että maakaasun tuottajien ja myyjien osakkuudet siirtoverkkoyhtiössä tulisi edelleenkin sallia niissä tapauksissa, joissa osakkuus ei anna määräysvaltaa siirtoverkkoyhtiössä.

Valtioneuvosto katsoo, että kansallisen sääntelyviranomaisen tulee toimia riippumattomasti. Sääntelyviranomaisella ei kuitenkaan tulisi olla poliittisluonteisia tehtäviä eikä tehtäviä, jotka kuuluvat Suomessa muille viranomaisille.

Valtioneuvosto on katsonut, että perustuslakivaliokunnalta tulisi pyytää lausunto siitä, ovatko direktiiviehdotukseen sisältyvät siirtoverkkoyhtiön omistuksen eriyttämistä koskevat säännökset yhteensopivia perustuslain kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omistusoikeuteen kohdistuvat rajoitukset

Sähkön sisämarkkinadirektiivin muutosehdotuksen keskeisimpiä säännöksiä on 8 artikla siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttämisestä. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei henkilöllä ole määräysvaltaa sähkön tuotantoa tai toimittamista harjoittavassa yrityksessä, jos hänellä on samaan aikaan joitain etuja tai oikeuksia siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden. Vastaavasti määräysvalta siirtoverkonhaltijassa sulki pois mahdollisuuden, että samalla henkilöllä voisi olla joitakin etuja tai oikeuksia toimitusyritykseen nähden. Artiklassa tarkoitettuihin etuihin ja oikeuksiin kuuluvat mm. pääoman tai liikeomaisuuden osan omistus, oikeus käyttää äänivaltaa sekä oikeus saada osinkoja tai muita osuuksia. Omistusoikeuden lisäksi rajoitukset ulottuvat myös toimielinten jäsenten nimittämis- ja osastensaajan liittymistä syistä komission ehdottamat eriyttämismallit olisivat valtioneuvoston käsityksen mukaan myös vaikeat panna täällä täytäntöön, jos siirtoverkon nykyiset omistajat vastustavat niitä. Samanlaisia ongelmia liittyy sen mukaan myös riippumattoman verkonhaltijan varaan rakentuvaan malliin. Valtioneuvosto kat-

Omistuksen eriyttämisen vaihtoehtona olisi molempien ehdotusten mukaan ns. ISO-malli,

jossa jäsenvaltio siirtoverkon omistajan ehdotuksesta nimeää riippumattoman siirtoverkonhaltijan, ja komissio hyväksyy nimeämisen. Tässä vaihtoehdossa verkko-omaisuus säilyisi sen alun perinkin omistavilla yrityksillä, mutta itse siirtoverkkoa hallinnoisi riippumaton verkonhaltija eli omistajista täysin erillinen yritys, joka huolehtisi kaikista verkonhaltijan toiminnoista. Riippumaton verkonhaltija vastaisi mm. siirtoverkon käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä sekä varmistaisi, että verkko pystyy pitkällä aikavälillä täyttämään kohtuulliset sähkönsiirto-vaatimukset. Siirtoverkon omistajan olisi puolestaan tehtävä yhteistyötä riippumattoman verkonhaltijan kanssa. Sen olisi myös rahoitettava riippumattoman verkonhaltijan päättämät ja sääntelyviranomaisen hyväksymät investoinnit tai annettava suostumuksensa siihen, että niiden rahoituksesta vastaa jokin kolmas osapuoli.

Ehdotukset merkitsevät rajoituksia omaisuus- ja osastensaajan, joten niitä on tarkasteltava suhteessa perustuslain 15 §:ään. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ehdotuksia, joissa muun ohella sähkö-, maakaasu- ja teleyritysten omistajille on asetettu omaisuuden käyttöön kohdistuvia rajoituksia kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Valiokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kyseessä olevan omaisuuden

erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (ks. esim. PeVL 36/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 37/2004 vp, s. 2/I).

Nyt esillä olevien ehdotusten arvioinnissa on merkityksellistä, että sääntelykohteina ovat sähkö ja kaasu, joiden direktiiviehdotusten perusteissa todetaan poikkeavan perustavalla tavalla muista kauppatavaroista. Tämä johtuu siitä, että ne ovat verkkoperustaisia tuotteita, joita on mahdotonta tai kallista varastoida. Komissio katsoo ehdotuksissaan, että todelliseen kilpailuun perustuvien markkinoiden kehittäminen on yhä kesken eikä ole onnistunut nykyisin keinoin. Direktiiviehdotuksilla pyritäänkin parantamaan sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden toimivuutta, millä puolestaan katsotaan saavutettavan parempi tehokkuus, kilpailuun perustuvat hinnat ja parempi palvelutaso sekä edistettävän toimitusvarmuutta. Tällaiset sääntelytavoitteet muodostavat valiokunnan mielestä sääntelylle hyväksyttävän ja yhteiskunnallisesti painavan perusteen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, ja PeVL 10/2007 vp, s. 2). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, 2/II, ks. myös PeVL 17/1997 vp, s. 3/I).

Direktiiviehdotusten omistusoikeuteen ja sen käyttämiseen kohdistuvat säännösehdoitukset

tarkoittavat pitkälle menevää puuttumista olemassa oleviin sähkö- ja maakaasuverkon omistusrakenteisiin. Ehdotusten käytännön toteuttaminen vaatisikin laaja-alaisia osakeomistusten uudelleenjärjestelyjä. Tarvittavien muutosten merkitystä on omiaan korostamaan se, että sääntelyn kohteena olevat verkot ovat kansallisen huoltovarmuuden ja turvallisuuden kannalta keskeisessä asemassa. Toisaalta säännösehdoitusten arvioinnissa on valiokunnan aikaisemman käytännön mukaisesti pantava erityistä painoa sille, että niiden sisältämät omaisuuden suojan rajoitukset kohdistuvat oikeushenkilöihin, jotka ovat alallaan suuria ammattimaisia toimijoita ja joiden omistajat joko kokonaan tai ainakin merkittävässä määrin ovat itsekin oikeushenkilöitä, osa jopa julkisyhteisöjä. Valiokunnan mielestä sekä omistuksen eriyttämisjärjestelyjen että riippumattoman siirtoverkonhaltijan asettamiselle rakentuvan mallin vaikutukset omaisuuden perustuslainsuojaa nauttiviin yksilöihin muodostuvat lopultakin kokonaisuutena arvioiden varsin etäisiksi. Siksi valiokunnan mielestä ehdotettujen säännösten ei voida nykyisessä muodossaan katsoa johtavan ristiriitaan perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mahdollisesti tarvittavien omistujajärjestelyjen toteuttamiselle tulee pyrkiä turvaamaan kaikkien osapuolten kannalta kohtuullinen, riittävän pitkä siirtymäaika.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 47/2007 vp todetaan, että omistuksen eriyttämismallissa tarvittavat omistusosuuksien järjestelyt olisivat toteutettavissa joko vapaaehtoisin kaupun tai pakkolunastuksella. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan direktiiviehdotusten kansallinen täytäntöönpano on aikanaan tarvittaessa mahdollista toteuttaa tavalla, joka täyttää pakkolunastukselle perustuslaissa asetetut vaatimukset.

Sääntelyviranomaista koskevat ehdotukset

Direktiiviehdotusten perustelujen mukaan kokemus on osoittanut, että voimassa olevan säänte-

lyn vaikuttavuutta on usein rajoittanut sääntelyviranomaisten puutteellinen riippumattomuus hallituksesta ja näiden viranomaisten riittämätön toimi- ja harkintavalta. Tämän vuoksi molempiin ehdotuksiin sisältyy uusi sääntelyviranomaisia koskeva luku. Sen ensimmäisen artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimettävä yksi kansallinen sääntelyviranomainen. Jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyviranomainen on direktiivissä sille asetettuja viranomaistehtäviä toteuttaessaan riippumaton kaikista muista julkisista tai yksityisistä elimistä ja että sen henkilöstö ja johtohenkilöt toimivat markkinoiden eduista riippumatta eivätkä pyydä tai ota ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Sääntelyviranomaiselle tulee direktiiviehdotusten mukaan antaa useita erilaisia toimivaltuuksia. Näihin kuuluvat mm. mahdollisuus määrätä seuraamuksia yrityksille, jotka eivät täytä velvollisuuksiaan, sekä oikeus suorittaa tutkimuksia ja ratkaista riitoja.

Valiokunnan mielestä sääntelyviranomaisen riippumattomuus näyttää ehdotuksissa saaneen suorastaan ylikorostetun aseman. Tällainen asetus synnyttää jopa vaikutelman, että sääntely-

viranomainen olisi jollain tavalla irrallaan tavanomaisista — viime kädessä perustuslain 65 ja 68 §:ään perustuvista — hallinnollisista ohjaussuhteista. Sääntelyä on syytä pyrkiä tältä osin selkeyttämään mm. niin, että sääntelyviranomaisen tehtävät määritellään mahdollisimman tarkoin jo direktiivissä. Valiokunta yhtyy myös valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sääntelyviranomaiselle ei tulisi antaa poliittisluonteisia tehtäviä.

Ehdotukset kuuluvat elinkeinotoimintaa koskevana Ahvenanmaan itsehallinnon alaan. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että sääntelyviranomaisia koskevissa säännöksissä jäsenvaltiolle tulisi varata mahdollisuus nimetä useampi kuin yksi tällainen viranomainen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se ei katso edellä tarkasteltujen omistus- ja hallintajärjestelyjä koskevien säännösten olevan ristiriidassa perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kanssa ja

että se sääntelyviranomaisia koskevien ehdotusten osalta yhtyy vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauclér /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Veijo Puhjo /vas
	Tuomo Hänninen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Elsi Katainen /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	vjäs. Johannes Koskinen /sd.
	Esko Kiviranta /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.