

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors

den 9 november 1994

Utlåtande nr 19

Till Ekonomiutskottet

När riksdagen den 9 september 1994 remitterade regeringens proposition nr 138 med förslag till elmarknadslag till ekonomiutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Utskottet har hört överinspektören Päivi Janka och överinspektören Markku Kuusio vid handels- och industriministeriet, verkställande direktören Esa Hellgrén vid Finlands Elverksförening rf, professorn Mikael Hidén, juris kandidaten Pekka Länsineva och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförättningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att en elmarknadslag skall stiftas. Lagens syfte är att få elmarknaden att fungera bättre och därigenom säkerställa att elproduktions-, elöverförings- och eldistributionssystemet är effektivt och konkurrenskraftigt också i framtiden.

Elmarknadslagen avses träda i kraft i mitten av 1995. För vissa ändringar skall emellertid stadgas en övergångstid fram till ingången av 1996 eller 1997.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen granskas lagförslagens 8 och 10 §§ med tanke på det i 6 § regeringsformen stadgade egendomsskyddet. Enligt motiveringen kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. I motiveringen konstateras dock att det kan vara skäl att begära utlåtande av grundlagsutskottet om saken.

Utskottets ställningstaganden*Egendomsskyddet**Allmänt*

Lagförslagens 8 och 10 §§ är betydelsefulla med tanke på det i 6 § regeringsformen stadgade grundlagsskyddet för egendom. Enligt denna paragrafs 1 mom. är varje finsk medborgare enligt lag tryggad till gods. Dessutom kan det enligt paragrafens 3 mom. angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag. Egendomsskyddet gäller sålunda dels tvångsöverföring av äganderätt, dels begränsningar av ägarens bestämmanderätt, dvs. begränsningar av rätten att disponera egendomen.

Överföringsskyldighet

Enligt lagförslagens 10 § 1 mom. skall nättinnehavaren mot ersättning sälja elöverföringstjänster till dem som behöver sådana inom gränserna för nätets överföringskapacitet. En dylik överföringsskyldighet innebär en begränsning av rätten att disponera egendomen. I lagstiftningspraxis har det ansetts vara möjligt att genom en vanlig lag i rätt stor utsträckning begränsa fri disponering av egendom. I enlighet med utskottets vedertagna praxis kan riksdagen i vanlig lagstiftningsordning stifta en lag som inte kränker ägarens rätt att normalt, skäligen och rationellt disponera sin egendom.

Tanken bakom förslaget är att elnäten är s.k. naturliga monopol, eftersom det i allmänhet inte är ekonomiskt möjligt att bygga parallella konkurrerande nät. Därför bör nättinnehavaren er-

bjuda elöverföringstjänster till dem som behöver sådana. Enligt propositionen skall elnäten utgöra en neutral marknad där de som köper och säljer elektricitet kan mötas; nätinnehavaren skall inte delta i elhandeln som köpare eller säljare utom i specialfall.

Under dylika förhållanden kan den föreslagna överföringsskyldigheten enligt utskottets uppfattning inte anses kränka ägarens rätt att normalt, skäligt och rationellt disponera över sin egendom. För att egendomen skall kunna disponeras på ett skäligt sätt bör nätinnehavaren ges garantier för en skälig ersättning för elöverföringstjänsterna (jfr GrUU 2/1986 rd). Om 10 § tolkas på detta sätt kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottets mening är det skäl att överväga en komplettering av paragrafens ordalydelse till denna del, för stadgandet i 14 § 2 mom. om prissättning av nättjänster kan i första hand uppfattas ur kundens synvinkel.

Överföring av nät

Enligt lagförslaget 8 § 2 mom. kan det sedan ett elnätstillstånd återkallats fattas beslut om överföring av nätet till en annan nätinnehavare. Enligt stadgandet skall inlösningslagen tillämpas på ersättningsgrunderna och på frågan om hur ersättningen slås fast.

Om ett elnät överförs till en annan mot ägarens vilja innebär detta fråntagande av egendom, något som bör bedömas utgående från 6 § 3 mom. regeringsformen.

Det är inte nödvändigtvis en förutsättning för att det i lagrummet stadgade kravet på "allmänt behov" uppfylls att inlösningsen sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan mottagaren kan också t.ex. vara ett kraftbolag. När detta krav bedöms är det väsentligt att det är samhällsligt nödvändigt att elnätet upprätthålls och att det fungerar och att det inte är ekonomiskt rationellt att bygga ett nytt ersättande elnät. Enligt utskottets uppfattning bör det i allmänhet anses att det på det sätt som avses i propositionen är påkallat av ett allmänt behov att ett elnät fortgående används för sitt ursprungliga syfte. Eftersom det emellertid kan tänkas att situationen under vissa förhållanden blir en annan är det skäl att i stadgandet ta in ett sådant villkor för åtgärden att den är tillåten "när den påkallas av ett allmänt behov".

Om stadgandena om ersättning i inlösningslagen tillämpas uppfylls regeringsformens krav på

full inlösningsersättning. I detta hänseende förslår hänvisningsstadgandet i lagförslaget. Enligt utskottets uppfattning gäller stadgandet såväl ersättningens storlek som förfarandet när beslut fattas om ersättningen.

På basis av det ovan anförda utgör 6 § 3 mom. regeringsformen inte något hinder för att 8 § 2 mom. stiftas genom en vanlig lag.

Delegering av lagstiftningsmakt

Med tanke på delegering av lagstiftningsmakt är särskilt lagförslaget 9 § 3 mom., 10 § 2 mom. och 26 § i statsförfattningsrättsligt hänseende beaktansvärda. Enligt nämnda lagrum fastställer handels- och industriministeriet de villkor som skall tillämpas på anslutning, överföringstjänster och elförsäljning. I villkoren fastslås nätinnehavarens eller säljarens och kundens rättigheter och skyldigheter.

Inom hävdvunnen lagstiftningspraxis har det ansetts vara möjligt att stadga genom en vanlig lag att ett ärende, som i och för sig omfattas av en lag, delvis regleras genom en förordning eller genom en författning på ännu lägre nivå. Å andra sidan har det ansetts att regleringen av ett helt rättsområde kan överföras från en lag till författningar på lägre nivå bara i grundlagsordning. Kvalificerad lagstiftningsordning har likaså ansetts vara nödvändig om det genom lag ges fullmakt att genom författningar på en lägre nivå utfärda till exempel stadganden som ingriper i medborgarnas grundlagsfästa rättigheter. Under senare tid har utskottet i sin praxis vid bedömning av om en delegering kan tillåtas eller inte uppmärksammat den generellare grunden exakt — öppenhet (GrUU 15/1993 rd).

Lagförslaget ovan nämnda stadganden, till den del det i dem direkt är fråga om delegering av lagstiftningsmakt, kan inte helt utan svårigheter anpassas till utskottets tidigare praxis, i synnerhet som det verkar vara fråga om rätt öppna fullmakter. Det bör emellertid noteras att det inte är möjligt att i villkor som ministeriet fattar beslut om ta in bestämmelser som står i strid i synnerhet med grunderna enligt lagens stadganden om allmänna förpliktelser i nätverksamhet och prissättningsprinciperna (3 kap.) samt elförsäljning och elanvändarens ställning (6 kap.) eller i strid med de principer som framgår av grunderna. Från statsförfattningsrättslig synpunkt kunde det sålunda vara fråga om att saker som i och för sig bör regleras i lag endast delvis regleras genom ministeriebeslut.

Enligt stadgandenas ordalydelse är ministeriets villkor bindande för distributionsnätsinnehavaren och minutförsäljaren. Avsikten är sålunda att det i enstaka avtal skall kunna bli möjligt att avvika från dessa villkor, men dock inte till skada för en kund som ansluter sig till nätet eller en elanvändare. Det är alltså egentligen fråga om sådana standardavtal som tagits i bruk för att säkerställa opartiskhet och främja rättssäkerheten när ett stort antal avtal av ett visst slag ingås.

Om de ovan nämnda stadgandena tolkas på detta sätt är de inte problematiska ur statsförfattningsrättslig synvinkel.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine,

M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Vuoristo och Väistö.

