

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av elmarknadslagen och marknadsdomstolslagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2004 en proposition med förslag till ändring av elmarknadslagen och marknadsdomstolslagen (RP 127/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Arto Rajala och överinspektör Mauri Valtonen, handels- och industriministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att elmarknadslagen ändras. Det huvudsakliga syftet är att sätta i kraft Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2003 om den inre marknaden för el och att harmonisera elmarknadslagen och kraven i grundlagen. I lagförslaget finns bestämmelser om bl.a. skyldigheten att särredovisa elaffärsverksamheter och elmarknadsmyndighetens befogenheter att fastställa de villkor för tjänsterna och metoder för prissättning av tjänsterna som en nätinnehavare och en stamnätsinnehavare med systemansvar ska iaktta. Vidare ingår där ett förslag till lag om ändring av marknadsdomstolslagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de blivit antagna och

stadfästa. De omstruktureringar i företaget som skyldigheten att särredovisa elaffärsverksamheter kräver bör genomföras senast den 1 januari 2007.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna med tanke på grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd och 18 § 1 mom. om näringsfrihet samt 121 § om självstyrelse för kommunens invånare. Vidare bedöms bestämmelserna med tanke på grundlagens 80 och 124 § om delegering av lagstiftningsbehörighet och överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av vissa konstitutionella aspekter har regeringen ansett det till-

rådligt att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Egendomsskyddet

Allmänt. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt förslag som inneburit skyldigheter eller begränsningar för bl.a. ägarna till el-, naturgas- och teleföretag i fråga om rätten att nyttja egendomen i syfte att skapa eller trygga konkurrensvillkor. I de här sammanhangen har utskottet brukat utgå från att skyldigheterna och begränsningarna med hänsyn till egendomens speciella art står i samklang med grundlagen om de finns inskrivna i tydliga bestämmelser i lag och är skäliga med avseende på ägaren (se t.ex. GrUU 4/2000 rd, s. 2/I, GrUU 34/2000 rd, s. 2, GrUU 8/2002 rd, s. 3—4, GrUU 63/2002 rd, s. 2/I).

Hur villkor för tjänsterna och metoder för prissättning av tjänsterna fastställs. Elmarknadsmyndigheten fastställer de villkor för tjänsterna och prissättningsmetoder enligt 38 a § 1 mom. 1—4 punkten som en nätinnehavare och en stamnätsinnehavare med systemansvar ska iaktta.

Ur den materiella rättens synvinkel betyder förslaget ingen större förändring i det rådande rättsläget. En nätinnehavare och den som har systemansvar ska nämligen också nu följa bestämmelserna om t.ex. prissättningsprinciper och elmarknadsavtal i elmarknadslagen. I praktiken innebär förslaget en övergång från efterhandskontroll av att lagen följs till ett förfarande där elmarknadsmyndigheten på förhand i överensstämmelse med lagens krav fastställer tjänstevillkoren och prissättningsmetoderna för den behöriga aktören.

Bestämmelsernas huvudsakliga syfte är att förebygga problemen med ett s.k. naturligt monopol för en fungerande elmarknad och att säkerställa tillgången till förmånliga och högkvalitati-

va nättjänster. Vidare avser det att hindra en avsiktlig uppsamling av stora intäktsöverskott för att de summor som eventuellt ska återbäras till kunderna ska vara obetydliga jämfört med kundernas nätavgifter.

Grundlagsutskottet har ansett att det i princip är nödvändigt och acceptabelt att näringsverksamheten regleras i en marknadssituation där det råder s.k. naturligt monopol (GrUU 4/2000 rd, s. 2). I ett sådant läge är det enligt utskottets mening motiverat att främja konkurrensen och skydda kundernas rättigheter av förmögenhetsvärde genom effektivare metoder än vanligt.

Enligt förslaget ska elmarknadsmyndighetens beslut svara mot grunderna i den förordning från Europaparlamentet och rådet som nämns i 3, 4 och 6 a kap. och 38 a § 2 mom. i elmarknadslagen. Bestämmelserna är enligt utskottets mening tillräckligt exakta med hänsyn till omständigheternas delvis bokföringsmässiga och därmed tekniska särdrag liksom det faktum att regleringen i första hand gäller elaffärsverksamhet och inte enskilda (jfr GrUU 2/2004 rd, s. 2/II).

Enligt huvudregeln i 38 a § 3 mom. gäller myndighetens beslut om fastställande av prissättningsmetoderna under fyra år. Med stöd av 38 b § kan beslutet ändras på ansökan av en nätinnehavare eller den som har systemansvar eller på elmarknadsmyndighetens initiativ. Ett villkor för beslut på myndighetens initiativ är bl.a. att det finns ett vägande skäl att ändra beslutet till följd av en väsentlig förändring i omständigheterna eller på grund av att villkoren är föråldrade eller att prissättningen ska revideras. Om avkastningen av nätverksamheten under den fyraåriga tillsynsperioden är lägre än beloppet av en skälig avkastning bör elmarknadsmyndigheten med stöd av 38 c § 1 mom. berättiga nätinnehavaren att höja avgifterna för överföringstjänster. Utskottet anser att bestämmelserna på det hela taget inte blir oskäliga för ägarna. — Be-

stämmelserna om ändringssökande i 51 § är lämpliga med tanke på rättssäkerheten.

I dessa delar inverkar bestämmelserna inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Underhållsstopp vid kraftverk. Elmarknadsmyndigheten får utifrån 36 a § 2 mom. bestämma att tidpunkten för ett underhållsstopp vid ett kraftverk som planerats in för tiden mellan den 1 december och 28 februari flyttas om det finns grundad anledning att misstänka att tillgången på el inte motsvarar efterfrågan i Finland vid den tidpunkt som anmälts för underhållsstoppet.

Myndighetens möjlighet att ordna tidpunkterna för underhållsstopp vid kraftverk på förslaget och i det stora hela rätt proportionerat vis är inte betydelsefull med tanke på egendomsskyddet i grundlagen.

Retroaktiv reglering. Förslagna 27 a § 1 mom. om standardersättning vid dröjsmål med att koppla en anslutning tillämpas enligt 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen också på elavtal som ingåtts före lagens ikraftträdande, om dröjsmålet har skett efter ikraftträdandet.

Grundlagsutskottet har redan i ett tidigare utlåtande bedömt om det är acceptabelt att bestämmelser om standardersättningar för avbrott i eldistributionen kan utfärdas retroaktivt (GrUU 63/2002 rd, s. 3) och på grund av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § ansett det vara på sin plats att konsumentskyddsbestämmelser också ska gälla avtal som ingåtts innan lagen trädde i kraft. Den föreslagna bestämmelsen är inte oskälig för avtalsparterna. Lagförslaget kan till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslagna 44 § om skadestånd tillämpas också på elavtal som ingåtts innan lagen trädde i kraft. Paragrafändringen går ut på en teknisk justering. Förslaget att bestämmelsen ska tillämpas retroaktivt inverkar inte på behandlingsordningen.

Åtskiljande av verksamheterna

Särredovisning av företagsverksamheter. De företag som är verksamma på elmarknaden ska enligt

28 § 1 mom. särredovisa elnätsverksamhet och övriga elaffärsverksamheter samt elaffärsverksamheter och företagets övriga affärsverksamhet. Med särredovisning avses enligt 29 § att det för de elaffärsverksamheter som ska särredovisas ska göras upp en resultaträkning och balansräkning per räkenskapsperiod.

Den föreslagna regleringen om företagsstrukturen och detaljerna i bokföringen är inte betydelsefull med tanke på egendomsskyddet i grundlagen och inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Bemyndigande att utfärda förordning. Med stöd av 28 § 2 mom. kan det genom förordning av statsrådet bestämmas att olika delfunktioner inom elnätsverksamheten ska särredovisas. Enligt propositionens motivering är det meningen att föreskriva genom förordning om särredovisning av distributionsnätinnehavarens geografiskt åtskilda verksamheter. Likaså ska det föreskrivas genom förordning om särredovisning av stamnätsverksamhet och distributionsnätverksamhet om stamnätinnehavaren utvidgar sin verksamhet till distributionsnätverksamhet. Dessa inskränkningar i förordningsutfärdarens befogenhet framgår inte av bemyndigandebestämmelsen.

Bemyndigandet att påföra aktörerna nya skyldigheter jämfört med övriga bestämmelser i lagen är på ett problematiskt vis öppen med tanke på den bestämmelse i grundlagens 80 § 1 mom. som säger att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Därför måste regleringen kompletteras med bestämmelser motsvarande propositionens motivering om grunderna för särredovisningsskyldighet t.ex. så att det av lagen framgår i hurdana eller vilken typ av situationer delfunktioner ska särredovisas eller det genom förordning kan bestämmas att de ska särredovisas. Kompletteringen är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Särredovisning av en kommunal inrättning. En kommunal inrättning som utövar elaffärsverksamhet ska enligt 30 § redovisas skilt per räk-

skapsperiod från kommunen och från kommunens övriga inrättningar. För inrättningen ska en särskild resultat- och balansräkning göras upp.

Den kommunala självstyrelsen skyddas i grundlagens 121 § 1 mom. vilket i grundlagsutskottets praxis betyder att kommuninvånarna har rätt att besluta om kommunens förvaltning och ekonomi (t.ex. GrUU 65/2002 rd, s. 2/II). Det går inte att ingripa i självstyrelsens viktigaste specifika drag genom en vanlig lag på ett sätt som i sak urholkar självstyrelsen (GrUU 31/1996 rd, s. 1).

Kravet på att en kommunal inrättning som utövar elaffärsverksamhet ska skilja åt sina verksamheter i bokföringen är enligt utskottets mening inte betydelsefullt med tanke på det grundlagsfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen.

Andra synpunkter

Näringsfriheten. Elnätstillstånd och tillståndsvillkor kan enligt 5 § 3 mom. ändras med tillståndshavarens samtycke eller också annars då det finns skäl som är särskilt viktiga med tanke på lagens syfte för ändringen. Grundlagsutskottet påpekade i sin bedömning av förslaget till elmarknadslag vid 2002 års riksmöte att befogenheten att ändra ett tillstånd för näringsutövning och villkoren i det med hänsyn till proportionaliteten i regleringen bör begränsas till situationer där ändringarna är nödvändiga för att verksamhetsvillkoren förändrats väsentligt (GrUU 62/2002 rd, s. 3/I). Det är viktigt att förslaget ses över på denna punkt, menar utskottet.

Hemfridsskyddet. Av föreslagna 42 § 2 mom. framgår indirekt att den granskning som där nämns bara kan gälla lokaler som innehas av en sammanslutning eller en inrättning som bedriver en verksamhet som är underkastad tillsyn. Därmed kan granskningar i praktiken inte utföras på platser som omfattas av hemfridsskyddet

enligt grundlagens 10 § 1 mom. Utskottet har visserligen tidigare ansett att en sådan begränsning av granskningsobjekt bör nämnas i lagen (GrUU 63/2002 rd, s. 3/II). Det är viktigt att förslaget kompletteras på detta sätt.

Elmarknadsmyndighetens besvärsmöte. Elmarknadsmyndigheten har med stöd av 51 § 3 mom. rätt att söka ändring genom besvär i sådana beslut av förvaltningsdomstolen och marknadsdomstolen genom vilka domstolen har upphävt eller ändrat elmarknadsmyndighetens beslut.

Förslaget är exceptionellt i förvaltningsprocesssystemet. En myndighets allmänna besvärsmöte kan bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom., eftersom myndigheten då kan betraktas som en parts formella motpart (GrUU 4/2004 rd, s. 10/I). Regeringen motiverar inte på något vis förslaget att ge myndigheten denna exceptionella besvärsmöte. Utskottet anser att bestämmelsen om allmän besvärsmöte för elmarknadsmyndigheten bör strykas i lagförslaget.

Marknadsdomstolens sakkunnigledamöter. Bestämmelsen om att statsrådet kan förordna nya sakkunnigledamöter till marknadsdomstolen finns i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i det andra lagförslaget. Det vore lämpligare att placera en sådan bestämmelse som är avsedd att vara permanent i lagförslagens 5 § (behörighetsvillkor för och förordnande av sakkunnigledamöter).

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot 28 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 11 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.