

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till naturgasmarknadslag

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 1999 regeringens proposition med förslag till naturgasmarknadslag (RP 134/1999 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Päivi Janka, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Pekka Lämsineva
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en naturgasmarknadslag. Syftet är att öka konkurrensen på naturgasmarknaden.

I lagförslaget ingår bestämmelser om tillståndssystemet för naturgasnätsverksamheten, nätt innehavarnas allmänna skyldigheter och pris-sättningsprinciperna för nättjänster, systemansvar, naturgasförbrukarens ställning och inom naturgasbranschen verksamma företags skyldighet att skilja åt naturgasnätsverksamheten från företagets övriga verksamhet. Nätt innehavaren är mot skäligen ersättning skyldig att ansluta drifts- och upplagringsställen för naturgas och behandlingsanläggningar som uppfyller de tekniska kraven till sitt nät (anslutningsskyldighet) och att sälja överföringstjänster inom gränserna för sitt näts överföringskapacitet (överföringsskyldighet), om inte naturgasmarknadsmyndigheten i ett enskilt fall beviljar tillstånd att avvika från

överföringsskyldigheten. Nätt innehavaren och innehavaren av en upplagrings- eller behandlingsanläggning för naturgas skall underhålla och utveckla sitt naturgasnät och sitt naturgasaggregat i motsvarighet till kundernas rimliga behov. Naturgasnätsverksamhet får utövas bara med tillstånd av naturgasmarknadsmyndigheten.

Lagen avses träda i kraft senast den 1 augusti 2000. Bestämmelserna om överföringsskyldighet, punktprissättning och åtskiljande av verksamheterna föreslås dock träda i kraft vid en senare tidpunkt som bestäms genom förordning.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är det skäl att granska vissa bestämmelser med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § grundlagen och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsord-

ning. Enligt motiveringen kan det dock vara skäl att begära utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Inskränkningar i rätten att nyttja egendom

Vissa bestämmelser i den föreslagna naturgasmarknadslagen inskränker nätinnehavarens rätt att fritt nyttja sin egendom. De föreslagna bestämmelserna om anslutningsskyldighet (2 kap. 2 §) och överföringsskyldighet (2 kap. 3 §) måste bedömas med tanke på 15 § grundlagen, som tryggar vars och ens egendom. Skyldigheten för nätinnehavaren och innehavaren av en upplagrings- eller behandlingsanläggning för naturgas att utveckla sitt naturgasnät och sitt naturgasaggregat (2 kap. 1 §) inskränker likaså rätten att nyttja sin egendom.

I lagstiftningspraxis har det ansetts möjligt att begränsa rätten att fritt utnyttja sin egendom genom en vanlig lag. Utskottet har tidigare bedömt liknande förpliktelser som de föreslagna överförings- och anslutningsförpliktelserna när det gällde lagen om kabelsändningsverksamhet (GrUU 2/1986 rd), elmarknadslagen (GrUU 19/1994 rd), telelagen (GrUU 1/1996 rd) och telemarknadslagen (GrUU 47/1996 rd). I dessa sammanhang har utskottet påpekat att det är fråga om särskild egendom, som bara används för en viss typ av verksamhet och förpliktelser i samband med den. Utskottet har ansett att förpliktelserna till sin karaktär är lämpliga med tanke på egendomens speciella art. Vidare har utskottet uppmärksammat bestämmelsernas exaktitet och förpliktelsernas skälighet ur ägarens synvinkel. Det har ansetts viktigt att ägarens eget nuvarande och skäliga framtida behov inskränker skyldigheten i vederbörlig mån.

Överföring och distribution av naturgas kräver stora investeringar och förutsätter en tillräckligt omfattande användning, vilket gör att det i normala fall inte lönar sig ekonomiskt att anlägga parallella och konkurrerande rörsystem. I denna verksamhet gäller därmed s.k. naturligt

monopol. Därför är det nödvändigt och acceptabelt att naturgasverksamheten regleras. Propositionen avser att öka konkurrensen i naturgasbranschen.

Enligt föreslagna 2 kap. 2 § skall nätinnehavaren på begäran och mot skäligen ersättning till sitt nät ansluta drifts- och upplagringsställen för naturgas samt behandlingsanläggningar för kondenserad naturgas vilka uppfyller de tekniska kraven (anslutningsskyldighet). Skyldighetens innebörd framgår med tillräcklig tydlighet av lagen. Den gäller bara behövliga aggregat som uppfyller vissa tekniska krav, och nätinnehavaren har rätt att ta ut en skäligen ersättning för anslutning till nätet. Enligt motiveringen till 2 kap. 8 § om prissättningsprincipen bör prissättningen bland annat trygga en tillräcklig inkomstfinansiering och soliditet. Den föreslagna bestämmelsen uppfyller de villkor som utskottet i sina utlåtanden har ställt för en inskränkning av ägarens rätt att nyttja sin egendom och den inverkar således inte på lagstiftningsordningen.

Också överföringsskyldigheten i föreslagna 2 kap. 3 § framgår tillräckligt klart av lagen. En förutsättning för skyldigheten är att kunden köper en viss volym naturgas per år och att naturgasmätningen är ordnad på föreskrivet sätt. Överföringsskyldigheten är begränsad till nätets överföringskapacitet, som nätinnehavaren visserligen enligt föreslagna 2 kap. 1 § är skyldig att utveckla i enlighet med kundernas rimliga behov. Nätinnehavaren har rätt till en skäligen ersättning för överföringen enligt prissättningsprinciperna i 2 kap. 8 §. Med tanke på skyldighetens skälighet är det skäl att påpeka att nätinnehavaren på grund av allvarliga ekonomiska eller finansiella svårigheter har möjlighet att få tillfällig befrielse (undantagslov). Vidare avses överföringsskyldigheten träda i kraft efter en ur nätinnehavarens synvinkel skäligen övergångstid.

I föreslagna 2 kap. 4 § 2 mom. föreskrivs att naturgasmarknadsmyndigheten skall pröva behovet av undantagslov med beaktande särskilt av vissa grunder som regleras närmare genom förordning. Möjligheten till undantagslov inverkar i väsentlig grad på hur skäligen inskränkningen i ägarens rätt att nyttja sin egendom är och därför bör det bestämmas tillräckligt utförligt i lag om grunderna för befrielse från överföringsskyldigheten. I lagen bör åtminstone ingå grundläggande bestämmelser som styr myndighetens tillståndsprovning, vilket innebär att det genom förordning av statsrådet bara kan utfärdas bestämmelser som är noggrannare än de grundläggande bestämmelserna i lagen. Till dessa delar är det nödvändigt att precisera lagförslaget för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Samtidigt är det skäl att överväga om inte bemyndigandet att utfärda förordningar för klarhetens skull borde placeras in som sista mening i 2 kap. 4 § 1 mom. I bestämmelsen är det vidare värt att notera att förutsättningen för undantagslov utgår från nätinnehavarens subjektiva uppfattning ("om nätinnehavaren anser") om allvarliga ekonomiska eller finansiella svårigheter. Utskottet anser att bestämmelsen lämpligen bör formuleras så att den hänvisar till en bedömning på objektiva grunder.

Skyldigheten i 2 kap. 1 § att utveckla naturgasnätet och naturgasaggregatet har samband med överföringstjänsterna och efterfrågan på dem. Vad skyldigheten innebär bestäms i sista hand av den helhet som 2 kap. 1, 3 och 4 § tillsammans utgör och begränsas till vad som motsvarar kundernas rimliga behov. Enligt motiveringen kan skäligheten bedömas också med hänsyn till kundens behov av exceptionell service. Skyldigheten att utveckla naturgasnätet och aggregatet är motiverad med tanke på en fungerande naturgasmarknad. Den föreslagna bestämmelsen uppfyller villkoren för inskränkning av ägarens rätt att nyttja sin egendom och inverkar därmed inte på lagstiftningsordningen.

Naturgasnätstillstånd

Enligt 6 kap. 1 § får naturgasnätsverksamhet endast utövas med tillstånd. Till denna del måste

förslaget bedömas med tanke på näringsfriheten, som är tryggad i grundlagen.

Enligt 18 § 1 mom. grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har i sin praxis (se t.ex. GrUU 35/1998 rd) ansett att huvudregeln enligt 18 § 1 mom. grundlagen är näringsfrihet, men att det i undantagsfall får krävas tillstånd. Detta skall dock alltid regleras genom lag, som skall uppfylla villkoret att lagfästa inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter måste vara exakta och noga avgränsade. Inskränkningarnas substans såsom omfattning och förutsättningar skall framgå av lagen. Vad gäller själva innehållet i regleringen har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndskriterier och tillståndets varaktighet ger tillräckligt tydlig information om vilka åtgärder myndigheterna kommer att vidta. I detta sammanhang är det också viktigt i hur hög grad myndigheternas befogenheter bestäms enligt så kallad bunden provning eller ändamålsenlighetsprovning.

Med tanke på naturgasmarknadens funktion är det motiverat att göra naturgasverksamheten tillståndspliktig. Det är viktigt att nätinnehavaren har de riktiga förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och att verksamheten kan övervakas. I föreslagna 6 kap. 2 § ingår tillräckligt noggrant avgränsade bestämmelser om villkoren för tillstånd. Enligt denna paragraf fattas beslut om tillstånd utifrån rättslig provning.

Utskottet uppmärksammar att den tillståndspliktiga naturgasnätsverksamheten utifrån definitionen i 1 kap. 3 § 6 punkten också omfattar till exempel planering av naturgasnätsverksamhet. Med hänsyn till näringsfriheten anser utskottet att det inte är möjligt att föreskriva att blott och bart planering är tillståndspliktig. Utskottet menar att lagen nödvändigt bör preciseras så att det tillräckligt klart och tydligt framgår vilka former av naturgasnätsverksamhet som kräver tillstånd.

De förutsättningar under vilka tillstånd kan återtas enligt 6 kap. 3 § 2 punkten är inte helt klara, eftersom ordet "villkor" i 6 kap. 2 § används i två olika betydelser. Det är nödvändigt

att precisera bestämmelsen om när tillstånd kan återtas.

Överföring av naturgasnätet

Enligt föreslagna 6 kap. 4 § 2 mom. kan naturgasmarknadsmyndigheten besluta om överföring av naturgasnätstillståndet och om inlösnings av naturgasnätet mot ersättning, om tillståndet återtas och om det inte avtalas om överföring av nätet till en annan nätinnehavare. I fråga om grunderna för ersättningen och hur den fastslås iakttas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977).

Förslaget måste bedömas med tanke på 15 § 2 mom. grundlagen, som föreskriver att det angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att kravet på "allmänt behov" inte nödvändigtvis är en förutsättning för att inlösnings sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan mottagaren kan också vara någon annan part (GrUU 19/1994 rd). Upprätthållande av nätverksamhet som är nödvändig för distribution av naturgas uppfyller kravet på allmänt behov i grundlagen. Det allmänna behovet har också konkretiserats tillräckligt utförligt i lagen. Det grundlagsfästa kravet på full ersättning uppfylls om inlösningslagen tillämpas på grunderna för och fastställande av ersättningen för inlösnings.

Till dessa delar kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Systemansvar

Enligt föreslagna 3 kap. 1 § bestämmer naturgasmarknadsmyndigheten i naturgasnätstillståndet om systemansvar för en av de innehavare av ett överföringsnät som avses i lagrummet. Enligt 3 kap. 1 § 2 mom. kan den överföringsnätsinnehavare som har systemansvar ställa sådana villkor för användningen av naturgasöverföringssystemet som är nödvändiga för att systemansvaret skall kunna genomföras.

Det faktum att en nätinnehavare påförs systemansvar betyder att offentliga förvaltningsuppgifter som föreslagits bli lagfästa delegeras till någon annan än en myndighet. Enligt 124 §

grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter genom lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Med hänsyn till naturgasnätversamhetens natur är det motiverat och ändamålsenligt att ålägga en nätinnehavare systemansvaret. På grund av verksamhetens faktiska natur är det inte skäl att anta att detta i sig skulle äventyra kravet på god förvaltning eller andra nätinnehavares grundläggande fri- och rättigheter eller rättsskydd. Utskottet uppmärksammar dock att den nätinnehavare som har påförts systemansvar kan ställa allmänna villkor för andra nätinnehavare när det gäller användningen av överföringssystemet. Dessa villkor skall enligt 3 kap. 1 § 3 mom. anmälas till naturgasmarknadsmyndigheten. På denna punkt måste nätinnehavarnas rättssäkerhet enligt utskottets mening förstärkas på så sätt att det skall vara möjligt att söka ändring i ett beslut om villkoren. Detta kan ordnas till exempel så att naturgasmarknadsmyndigheten fastställer villkoren i fråga.

Delegering av lagstiftningsmakt

Enligt föreslagna 2 § 2 mom. kan undantag göras från bestämmelserna i lagen i fråga om försvarsförvaltningens naturgasnät enligt vad som bestäms genom förordning. Oberoende av sin lydelse avser lagrummet att föreskriva om lagens tillämpningsområde. Försvarsförvaltningens naturgasnät kan ställas utanför lagen eller vissa bestämmelser i den, men utskottet anser att det bör bestämmas om detta i lag och inte utifrån en förordning som statsrådet utfärdar med stöd av den.

I lagförslaget ingår flera bemyndiganden att utfärda förordningar och dessutom bestämmelser om naturgasmarknadsmyndighetens befogenhet att meddela bestämmelser. De bemyndigande bestämmelserna kan anses uppfylla kraven i 80 § 1 och 2 mom. grundlagen på att bemyndigandena skall vara exakt avgränsade. Vad gäller formuleringen av bestämmelserna om bemyndigande vill utskottet dock generellt uppmärksamma att det inte i samtliga fall är ett

exakt avgränsat sätt att ange innehållet i ett bemyndigande att huvudregeln som avses bli angiven i lag och bemyndigandet att utfärda en författning på lägre nivå kopplas ihop med konstruktionen "enligt vad som".

Utskottet har ansett det motiverat att statsrådet nämns i bemyndigandebestämmelsen som den myndighet som utfärdar förordning när så avses (GrUU 15/1999 rd). Bestämmelserna bör lämpligen justeras i enlighet med detta (t.ex. 10 kap. 1 §: "Om ikraftträdandet av ... överföringskyldighet ... bestäms närmare genom förordning av statsrådet").

Bestämmelserna om ministeriets befogenhet att utfärda förordningar har formulerats så i lagförslaget att handels- och industriministeriet genom förordning kan föreskriva om vissa saker. Eftersom bemyndigandebestämmelserna uttryckligen avser handels- och industriministeriets förordning bör bestämmelserna lämpligen formuleras i överensstämmelse med detta (t.ex. 5 kap. 6 § 1 mom.: "Genom handels- och industriministeriets förordning kan föreskrivas hur ..").

Kraftträdelse- och övergångsbestämmelserna

Enligt föreslagna 10 kap. 1 och 2 § föreskrivs närmare genom förordning om när överföringskyldighet, punktprissättning och åtskiljande av verksamheterna som avses i lagen skall träda i kraft.

Enligt 79 § 3 mom. grundlagen skall det framgå av en lag när den träder i kraft. Av särskilda käl kan i en lag dock anges att tidpunkten för kraftträdandet bestäms genom förordning. Ut-

skottet anser att om villkoret för särskilt skäl uppfylls skall det också vara möjligt att bestämma genom förordning när vissa bestämmelser i en lag träder i kraft. Det är motiverat att nätverksinnehavarna medges behövliga övergångstider som också förutsätts av särskilda skäl i samband med anpassning av verksamheten. Det kan således bestämmas genom lag att tidpunkten för när nämnda bestämmelser i lag träder i kraft bestäms genom en förordning av statsrådet.

Det är dock skäl att se över lydelsen i bemyndigandebestämmelserna för att säkerställa att bemyndigandet bara gäller ikraftträdelsestidpunkten för nämnda bestämmelser i lagen och inte deras ikraftträdande i övrigt. Vidare är det skäl att stryka ordet "närmare" i bestämmelserna.

Också föreslagna 10 kap. 2 § 2 mom. behöver justeras för att det bättre skall motsvara sitt syfte. Naturgasmarknadsmyndigheten kan nämligen inte bemyndigas att bestämma när en lag eller vissa bestämmelser i den träder i kraft. Bestämmelsen avser förmodligen att myndigheten i enskilda fall och på skälighetsgrunder kan bevilja sökanden högst ett år för att uppfylla kraven på åtskiljande av verksamheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar mot 2 kap. 4 § 2 mom. och 6 kap. 1 § blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 24 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna (delvis)
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Jukka Mikkola /sd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.