

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 31/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkö- ja  
maakaasuverkkomaksuista**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista (HE 109/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Rajala ja ylitarkastaja Johanna Juvonen, työ- ja elinkeinoministeriö

- neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Merja Sandell, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Jaakko Ossa.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Ålandsdelegationen
- oikeustieteen lisensiaatti Olof Olsson.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköverkko- ja maakaasuverkkomaksuista. Uusi laki korvaisi Energiamarkkinaviraston perimät sähköverkonhaltijoiden ja maakaasuverkonhaltijoiden valvontamaksut. Energiamarkkinaviraston sähkö- ja maakaasuverkkovalvonnan sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoiden valvontamaksuja olisi valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä veroina. Valvontamaksut korvattaisiin vastaavilla verkonhaltijoilta perittävillä sähköverkkomaksuksi ja maakaasuverkkomaksuksi kutsutuilla veroilla, joiden perusteet säädettäisiin laissa.

Esitys liittyy vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhtey-

dessä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Lain soveltamisalasäännöstä arvioidaan perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen ja Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan 120 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska kysymys Ahvenanmaalla toimivien verkonhaltijoiden verovapauden edellytyksistä on tulkinnanvarainen, halli-

tus pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sähkö- ja maakaasuverkkomaksu*

Sähköjako- ja alueverkon haltijalta, kantaverkonhaltijan järjestelmävastaavalta, maakaasuverkon haltijalta ja siirtoverkonhaltijan järjestelmävastaavalta ehdotetaan perittäväksi valtiolle vuotuista sähkö- ja maakaasuverkkomaksua. Sähkö- ja maakaasuverkkomaksu korvaa Energiamarkkinaviraston verkonhaltijoilta nykyisin perimät valvontamaksut. Uudet verkkomaksut eivät ole perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettulle valtion maksulle ominaisia korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palvelusta tai muusta vastaavasta suoritteesta. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Valtion verosta säädetään sen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrätessä on sidottua (esim. PeVL 36/2005 vp, s. 2—3, PeVL 17/2007 vp, s. 2/I). Lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset.

#### *Lain soveltamisala*

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta verkonhaltijaan, jonka kotikunta on Ahvenanmaan maakunnassa. Lain soveltamisalan rajoitusta perustellaan sillä, että verkkomaksu on luonteeltaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva vero, joka kohdistuisi Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö- ja hallinto-toimivallassa olevaan oikeudenalaan. Ehdotettu sääntely on esityksen mukaan tarpeen myös siksi, etteivät verkonhaltijat, joilla on kotikunta

Ahvenmaalla, joutuisi maksamaan verkkomaksua sekä valtakunnan lain nojalla että maakunnalle siellä mahdollisesti erikseen hyväksytyin sääntelyn nojalla (s. 6—7, 9/I, 12/II).

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimivallan jaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 18 ja 27 §:ssä. Lain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Sanotun kohdan nojalla lainsäädäntövalta on maakunnalla sille tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa koske-  
vissa asioissa.

Tältä osin toimivallan jako ja sääntelyn sisältö ovat säilyneet muuttumattomina vuosien 1920, 1951 ja nykyisessä, vuoden 1993 itsehallintolaissa. Voimassa olevan itsehallintolain perusteluissa korostetaan, ettei tarkoituksena ollut muuttaa voimassa ollutta valtakunnan ja maakunnan välistä toimivallan jakoa verotuksessa. Koko verolainsäädäntö lukuun ottamatta itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan poikkeusta on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Valtakunnan toimivalta kattaa välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot. Myös veronluonteiset maksut, joita ei nimenomaan ole pidätetty maakunnalle, säännellään valtakunnan lainsäädännössä (HE 73/1990 vp, s. 55/I, s. 67/I ja s. 80/I). Itsehallintolain, sen paremmin nykyisen kuin aikaisempienkaan, esitöistä ei selviä, mitä elinkeinoverolla tarkoitetaan.

Perustuslakivaliokunta on kahteen otteeseen arvioinut valtakunnan ja maakunnan toimivallan jakoa verolainsäädännön osalta (PeVL 5/1991 vp ja PeVL 9/1992 vp). Itsehallintolain käsitteistö on todettu tältä osin vanhentuneeksi ja sen on todettu aiheuttavan epäselvyyttä lain-

säädäntövallan jakautumisesta valtakunnan ja maakunnan välillä. Arvioidessaan toimivallan jakoa valiokunta on pyrkinyt selvittämään, mitä itsehallintolaissa elinkeinoverolla alun alkaen tarkoitettiin. Elinkeinoveron käsitteellä on ensimmäisen itsehallintolain säätämisen aikoihin tarkoitettu sellaista määrätyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaa veroa, jollaisia vielä oli voimassa 1920-luvullakin. Valiokunta on katsonut, että käsitteellä edelleenkin on sama merkitys itsehallintolaissa, koska myöhempien itsehallintolakien tarkoituksena ei ole ollut uudistaa käsitteen merkityssisältöä (PeVL 5/1991 vp, s. 2/II ja PeVL 9/1992 vp, s. 2/I). Arpajaisveron osalta valiokunta totesi lisäksi, että vaikka veron perusteena on arpajaisten tuotto tai voittojen yhteenlaskettu arvo, ei veron tekninen laskentatapa, kun otetaan veron finanssioikeudellinen luonne huomioon, tee siitä sellaista elinkeinon tuottoon kohdistuvaa elinkeinoveroa, josta säättäminen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan (PeVL 9/1992 vp, s. 2/I.)

Lakiehdotuksen mukaan sähköverkon, alueverkon haltijan ja maakaasunjakeluverkon haltijan verkkomaksut määräytyvät verkkotoiminnan myyntituoton perusteella tai maksut ovat vähintään 6 000 euroa. Verkkotoiminnan myyntituotto määritellään 7 §:n 1 momentissa myyntinvähennyserillä vähennetyn verkkoliiketoiminnan liikevaihdon ja verkkotoiminnan muiden tuottojen summaksi. Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja siirtoverkonhaltijan verkkomaksut ovat kiinteämääräisiä.

Energiamarkkinaviraston toiminta rahoitetaan pääosin valvonnan piiriin kuuluvilta perittävillä lupa- ja valvontamaksuilla. Korvattaessa valvontamaksut samoilta tahoilta perittävillä veroilla tarkoituksena ei ole lisätulojen kerääminen valtiolle. Tavoitteena on, että sähkö- ja maa-

kaasuverkkomaksulla kerätään valtiolle tuloina suuruusluokaltaan se rahamäärä, joka viranomaisilta kuluu kyseisten verkkojen valvontatehtävään (s. 6/I). Sähköverkko- ja maakaasuverkkomaksun suuruus on perusteluiden mukaan suhteutettu siihen työmäärään, jonka viranomaisten arvioidaan kohdistavan kuhunkin verkonhaltijaan. Bruttoperusteisen myyntituoton käyttäminen verkkomaksun perusteena heijastaa toiminnan volyyymiä ja on valittu maksun perusteeksi lähinnä veroteknisistä syistä.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että sähkö- tai maakaasuverkkomaksu, jolla kerätään vain varat valvontatehtävän aiheuttamiin kuluihin, ei ole sellainen elinkeinovero, josta päättäminen Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan perusteella kuuluu maakunnan toimivaltaan. Lain soveltamisalan ulottamiselle verkonhaltijaan, jonka kotikunta on Ahvenanmaan maakunnassa, ei siten ole itsehallintolaista aiheutuvia esteitä.

Energiamarkkinavirasto valvoo sähkö- ja maakaasumarkkinoita valtakunnan alueella. Elinkeinotoimintaa koskeva lainsäädäntötoimivalta kuuluu itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaisesti maakunnalle, ja sen nojalla säädetyn maakuntalain mukaan sähkömarkkinoita valvoo maakunnassa Ahvenanmaan maakuntahallitus. Sähkö- ja maakaasuverkkomaksun kohdentaminen ehdotetun tavoin Energiamarkkinaviraston valvomiin verkonhaltijoihin ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 31/2012 vp — HE 109/2012 vp**

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucmér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Anna Kontula /vas	Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

*Suomennos*

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

Nykyisin valtakunnassa sähköverkon- ja maakaasuverkonhaltijoilta perittäviä maksuja Energiamarkkinaviraston tarjoamista palveluista ja tehtävistä ei peritä ahvenanmaalaisilta toimijoilta, koska oikeudenala ja sen myötä myös hallinnonala kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Nyt tarkoituksena on maksujen sijaan periä veroa, jota elinkeinon piiriin kuuluvat toimijat maksaisivat. On itsestään selvää, että maksun tai veron periminen Ahvenanmaalla palvelusta, jota ei suoriteta siellä eikä itsehallintolain mukaan edes voida suorittaa siellä, olisi kohtuutonta. Alun perin asia kuitenkin oli näin esitystä laadittaessa.

Jotta kohtuuttomalta tulkinnalta voitaisiin välttyä yksinkertaisella ja mahdollisesti sujuvalta tavalla, esityksessä on ehdotus siitä, että veroa perittäisiin valtakunnassa, mutta ei maakunnassa. Ajattelu lähtenee siitä, että se, jolla on oikeus periä veroa, voi myös jättää perimättä sitä. Ratkaisu voi vaikuttaa käytännölliseltä ja joustavalta, mutta itsehallintolakia tarkemmin tarkasteltaessa tätä ei voida pitää oikeana johtopäätöksenä. Tätä mieltä ovat myös perustusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat. Valiokunnan enemmistön tulkinta ei ole perustuslain eikä itsehallintolain mukainen.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on oikeus periä elinkeinoveroa. Vuosien varrella veronkanto on muuttunut ja yhä harvempia veroja on pidetty elinkeinoveroina. Tämä on ollut sekä perustuslakivaliokunnan että korkeimman oikeuden arvioinnin kohteena useissa eri yhteyksissä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt elinkeinoveroon liittyvää problematiikkaa ainakin matkustajaverolakia koskevan esityksen (PeVL 5/1991 vp) ja arpajaisverolain (PeVL 9/1992 vp) käsittelyn yhteydessä.

Vuonna 1974 Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyi matkustajamaksua koskevan maakuntalain (ÅFS 83/1974). Sen mukaan se, joka har-

joitti säännönmukaista matkustajaliikennettä aluksella ulkomaisen sataman ja maakunnassa olevan sataman välillä, oli velvollinen suorittamaan maakunnalle elinkeinoverona matkustajamaksun. Verovelvollinen oli siis laivanvarustaja, jonka tuli suorittaa maakuntapäivien määräämä maksu jokaisesta omistamallaan aluksella maakunnassa olevaan satamaan saapuvasta matkustajasta. Maksu määriteltiin maakuntalaissa elinkeinoveroksi, ja korkein oikeus (2498/7.11.1974) katsoi maakuntapäivien tapaan, että kyseessä oli elinkeinovero. Tässä yhteydessä on syytä panna merkitsevä korkeimman oikeuden kannanotto, jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivillä oli mahdollisuus säätää metsänhoitomaksusta, joka katsottiin veroluonteiseksi (OH2001/60/16.7.2001).

Samalla kun veromuotoa oli kehitetty valtakunnassa, itsehallintolain uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 todettiin kuitenkin, että tarkoitus ei ollut muuttaa maakunnan oikeutta periä elinkeinoveroa. Nyt valtakunta siirtyy yhä enemmän maksujen perimisestä verojen perimiseen, ja nyt ehdotettava vero on nähtävä tämän kehityksen valossa. Ensimmäinen esiin nouseva kysymys on se, onko tässä todella kyse maksusta vai verosta. Perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden tapaan katson, että valtiosääntöoikeudellisessa mielessä on kyse verosta.

Voidaan todeta, että nyt käsiteltävänä olevassa verossa on samoja piirteitä kuin apteekkimaksussa, jota pidetään itsehallintolain tarkoittamana elinkeinoverona.

Niistä asiantuntijoista, joita tämän lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä on kuultu, professori (emeritus) Jyränki katsoo, että sähkö- ja maakaasuverkkomaksu, joka on veroluonteinen esityksen HE 109/2012 vp mukaan, ei ole kulutusvero. Hän toteaa, lähtien muun muassa siitä, että sähkö- ja maakaasuverkkomaksu ei ole kulutusvero eikä se asiallisesti korvaa tulove-

roa, että sitä on pidettävä itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna elinkeinoverona.

Professori Ossa, jota on myös kuultu asiaa käsiteltäessä, katsoo sähkö- ja maakaasuverkkomaksujen tavoitteen tarkastelemisen olevan keskeistä tässä asiassa. Hallituksen esitykseen HE 109/2012 vp kirjatuihin tavoitteisiin (ks. esim. s. 6) ei ilmene, että kyse olisi sellaisesta verosta, joka olisi tarkoitettu vyörytettäväksi muiden kuin lakiesityksessä mainittujen verkonhaltijoiden maksettavaksi. Hänen käsityksensä mukaan sähkö- ja maakaasuverkkomaksuissa on kyse nimenomaan verosta, joka kohdistuu välittömästi sähkö- ja maakaasuverkkoliiketoimintaan. Näin ollen sähkö- ja maakaasuverkkomaksuja voidaan pitää Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisena elinkeinoverona, johon maakunnalla on lainsäädäntövalta.

Maakunnan ja valtakunnan välillä sovellettavan lainsäädäntömallin mukaan valtakunnan lakiin ei sen takia tule sisältyä toteamusta siitä, että veroa ei peritä Ahvenanmaalla.

Sitä paitsi sellainen toteamus nyky muodossaan on ristiriidassa perustuslain kanssa. Sitä, että sillä, jolla on oikeus periä veroa, on myös oikeus jättää perimättä sitä ilman hyväksyttävää syytä, ei voida pitää perustuslain 6 §:n mukaisena. Sellainen tulkinta tarkoittaisi sitä, että valtio ilman hyväksyttävää syytä voisi verottaa niin henkilöitä kuin yrityksiäkin Suomessa eri ta-

voin ja perustein. Tulkinta olisi täysin kohtuuton.

Taloudellinen lopputulos valtiolle, maakunnalle ja elinkeinonharjoittajille tulee olemaan sama esityksessä ehdotetulla pragmaattisella ratkaisulla, mutta perustuslakivaliokunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että niin perustuslakia kuin Ahvenanmaan itsehallintolakiakaan ei kierretä vaan noudatetaan. Näin ollen katson, että itse lakitekstiin ei tulisi sisältyä mitään tämän elinkeinoveron perimisestä tai perimättä jättämisestä Ahvenanmaalla. Sen takia lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti tulisi poistaa. Sen sijaan perusteluisa tulisi selostaa asiantuntijoiden pohdintoja ja sitä, että maakunnalla on oikeus periä tätä elinkeinoveroa, koska se täyttää samat kriteerit kuin apteekkimaksukin ja on siten itsehallintolaissa tarkoitettu elinkeinovero. Tämä ei näin ollen merkitse mitään muutosta itsehallintolain elinkeinoveron käsitteen tulkintaan eikä minkäänlaisista laajennuksista Ahvenanmaan toimivaltaan verotuksen osalta, ainoastaan johdonmukaista laintulkintaa.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että ministeriössä laadittua esitystä ei ole itsehallintolain 33 §:n mukaisesti lähetetty maakunnan hallitukselle ja että tämä puolestaan on merkinnyt sitä, että asian ei voida katsoa tulleen riittävän hyvin valmistelluksi. Maakunnan hallituksen ja ministeriön tulisi selvittää tämän luonteiset asiat ennen kuin laki tulee eduskunnan käsiteltäväksi.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2012

Elisabeth Naucélér /r