

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturgasmarknadslagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av naturgasmarknadslagen (RP 128/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

- 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.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ändring av naturgasmarknadslagen. Det huvudsakliga syftet är att sätta i kraft Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas. I lagförslaget finns bestämmelser om bland annat naturgasmarknadsmyndighetens befogenhet att fastställa de tjänstevillkor och prissättningsmetoder som en nätinnehavare och en överföringsnäsinnehavare med systemansvar ska följa.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits

och blivit stadfäst. Meningen är att tillsynsperioden enligt det första lagförslaget ska börja den 1 januari 2005.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms regleringen med tanke på egendomsskyddet enligt grundlagens 15 § 1 mom. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av vissa konstitutionella aspekter på förslaget anser regeringen det tillrådligt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Hur villkoren för tjänsterna och metoderna för prissättning fastställs

Naturgasmarknadsmyndigheten fastställer de villkor för tjänsterna och metoder för prissättningen enligt 7 kap. 1 a § 1—4 punkten som en nätinnehavare och en överföringsnätinnehavare med systemansvar ska följa.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt förslag som inneburit skyldigheter eller begränsningar för bl.a. el-, naturgas och teleföretag i fråga om rätten att nyttja egendomen i syfte att skapa eller trygga konkurrensvillkoren. I de här sammanhangen har utskottet brukat utgå från att skyldigheterna och begränsningarna med hänsyn till egendomens speciella art är konstitutionella om de finns inskrivna i tydliga bestämmelser i lag och är skäligen 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, GrUU 36/2004 rd, s. 2/I).

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 allmänna förpliktelser vid nätverksamhet enligt naturgasmarknadslagen. I praktiken innebär förslaget en övergång från efterhandskontroll av att lagen följs till ett sådant förfarande att naturgasmarknadsmyndigheten på förhand i överensstämmelse med lagens krav fastställer tjänstevillkoren och prissättningsmetoderna för den behöriga aktören.

Det råder s.k. naturligt monopol inom överförings- och distributionsnätverksamheten i fråga om naturgas. Därför har grundlagsutskottet tidigare ansett det nödvändigt och acceptabelt att naturgasnätverksamheten regleras (GrUU 4/2000 rd, s. 2). I ett sådant marknadsläge är det enligt utskottets mening motiverat att främja konkurrensen och skydda kundernas rättigheter av förmögenhetsvärde genom effektivare metoder än vanligt.

Naturgasmarknadsmyndighetens beslut ska enligt 7 kap. 1 a § 2 mom. basera sig på de grunder som föreskrivs i 2 och 3 kap. samt i 4 kap. 6 § i naturgasmarknadslagen. Den lagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2000 rd). Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om regleringens exakthet.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 1 a § 3 mom. gäller myndighetens beslut om fastställande av prissättningsmetoderna i fyra år. Men med stöd av 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen är den första tillsynsperioden fem år. Med stöd av 7 kap. 1 b § kan beslutet ändras på ansökan av en nätinnehavare eller den som har systemansvar eller på naturgasmarknadsmyndighetens 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 tillsynsperioden är lägre än beloppet av en skälig avkastning bör naturgasmarknadsmyndigheten med stöd av 7 kap. 1 c § 1 mom. berättiga nätinnehavaren att höja avgifterna för överföringstjänster. Utskottet anser att bestämmelserna på det hela taget inte blir oskäliga för ägarna — bestämmelserna om ändringssökande i 9 kap. 4 § är lämpliga med tanke på rättssäkerheten.

I dessa delar inverkar bestämmelserna inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Bemyndigande att utfärda förordning och regleringens retroaktivitet

Bemyndigande att utfärda förordning. Bestämmelser om de allmänna avtalsvillkor för naturgasförsäljning och nättjänster som tillämpas på konsumenterna utfärdas genom förordning av handels- och industriministeriet.

Enligt propositionens motivering ska bemyndigandet utnyttjas för att sätta i kraft konsumentskyddsåtgärderna i bilaga A till direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas. Det är obestridligt att bestämmelserna i bilagan handlar om sådana rättigheter för kun-

den och skyldigheter för tjänstetillhandahållaren vars grunder det enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska föreskrivas om genom lag. Varken lagförslaget eller gällande naturgasmarknadslag innehåller bestämmelser om detta och därmed står bemyndigandebestämmelsen i strid med grundlagen. Naturgasmarknadslagen måste därför kompletteras med sådana bestämmelser om grunderna för kundens och tjänstetillhandahållarens rättigheter och skyldigheter som är nödvändiga för att sätta i kraft direktivets bilaga A och som är tillräckligt exakta med tanke på grundlagen. Om detta inte är möjligt i samband med den fortsatta beredningen av den föreliggande propositionen måste regeringen komma med en särskild proposition. I så fall ska bemyndigandebestämmelsen strykas i lagförslaget för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Retroaktiv reglering. Bestämmelser som utfärdats genom förordning av ministeriet med stöd av 4 kap. 7 § tillämpas enligt 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen också på naturgasavtal som ingåtts innan lagen trädde i kraft.

Egendomsskyddet i grundlagen tryggar också kontinuiteten i avtalsrelationerna, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationer inte är absolut i grundlagsutskottets praxis. Utskottet har bedömt också denna typ av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med tanke på de allmänna villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 1/2003 rd, s. 1—3). Förslaget om att bestämmelser som utfärdats genom förordning ska kunna tillämpas retroaktivt uppfyller inte kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag enligt begränsningsvillkoren och står därmed i strid med grundlagen. Därför måste 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen strykas i lagförslaget för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra synpunkter

Hemfridsskyddet. Av föreslagna 7 kap. 5 § 2 mom. framgår indirekt att den besiktning som där nämns i praktiken bara kan gälla lokaler som omfattas av hemfridsskyddet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har tidigare ansett att en sådan begränsning av besiktningsobjekt bör nämnas i lagen (GrUU 63/2002 rd, s. 3/II). Det är viktigt att förslaget kompletteras till denna del anser utskottet (GrUU 36/2004 rd, s. 4/II), inte minst som den föreslagna bestämmelsen inte explicit nämner att besiktningen ska gälla lokaler som innehas av en sammanslutning eller inrättning som bedriver verksamhet som omfattas av tillsyn (jfr 42 § 2 mom. i elmarknadslagen).

Naturgasmarknadsmyndighetens besvärsmätt. Naturgasmarknadsmyndigheten har med stöd av 9 kap. 4 § 3 mom. rätt att söka ändring genom besvär i beslut av förvaltningsdomstolen och marknadsdomstolen genom vilka domstolen har upphävt eller ändrat naturgasmarknadsmyndighetens beslut.

Förslaget är exceptionellt i förvaltningsprocesssystemet. En myndighets allmänna besvärsmätt 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 besvärsmätt. Utskottet anser att bestämmelsen om allmän besvärsmätt för naturgasmarknadsmyndigheten bör strykas i lagförslaget (GrUU 36/2004 rd, s. 4/II).

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning till 4 kap. 7 § och 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.

GrUU 37/2004 rd — RP 128/2004 rd

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.