

Päivämäärä
7.3.2016

Diaarinro
H 30/16

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 25.1.2016, nro TEM048:00/2014,
TEM/1155/00.04.01/2014

**Lausunto maakaasumarkkinalakityöryhmän raportista: ehdotus hallituksen esitykseksi
maakaasumarkkinalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa maakaasumarkkinalakityöryhmän valmistelemasta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi maakaasumarkkinalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Maakaasumarkkinalain soveltamisalan laajentaminen

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna maakaasumarkkinalakityöryhmän raporttiin sisältyvää ehdotusta laajentaa maakaasumarkkinalain soveltamisalaa siten, että lakia sovellettaisiin lakiehdotusluonnoksen 2 §:n 4 momentin nojalla nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksiin siitä riippumatta, ovatko ne liitetty maakaasuverkkoon vai toimivatko ne siitä erillään. Maakaasumarkkinalain soveltamisalan ehdotettua laajentamista vaikuttaisivat tukevan paitsi raportissa esiin tuodut unionin valtioneuvoston sääntelyyn liittyvät syyt myös lukuisat Euroopan parlamentin ja neuvoston maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta annetun direktiivin 2009/73/EY (maakaasumarkkinadirektiivi) säännökset.



Maakaasumarkkinadirektiivin 2009/73/EY 1 artiklan 11 kohtaan sisältyvässä nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksen määritelmässä ei erotella tällaisia laitoksia sen mukaan, ovatko laitokset liittyneet maakaasuverkkoon vai toimivatko ne siitä erillään. Saman artiklan 13 kohdassa ulotetaan maakaasumarkkinadirektiivin 2009/73/EY verkkoa koskeva määritelmä koskemaan muun ohella sanotussa kohdassa tarkemmin määriteltyjä nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksia. Nesteytetyn maakaasun käsittelylaitosten tehtävistä säädetään maakaasumarkkinadirektiivin 2009/73/EY 13 artiklassa, salassapitovelvoitteista 16 artiklassa, kirjanpidon eriyttämisevelvollisuudesta 31 artiklassa, kolmannen osapuolen verkkoon pääsyä koskevan järjestelmän luomista koskevista velvollisuuksista 32 artiklassa ja merkittävää uutta infrastruktuuria koskevasta mahdollisuudesta vapautua tietyistä direktiivin velvoitteista 36 artiklassa. Myös kansallisen sääntelyviranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevaan maakaasumarkkinadirektiivin 2009/73/EY sääntelyyn sisältyy nesteytetyn maakaasun käsittelylaitosten sääntelyä koskevia tehtäviä, kuten direktiivin 41 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetty ristisubventoinnin kieltoa koskeva sääntelyvelvollisuus sekä saman artiklan 6 kohdan a alakohdassa säädetty kansallisen sääntelyviranomaisen oikeus vahvistaa ennakoita ehdot, edellytykset ja tariffit, jotka koskevat oikeutta käyttää nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksia.

Valtakunnan rajan ylittävän siirtoputken rakentamista koskeva sääntely

Maakaasumarkkinalakea koskevan lakiehdotusluonnoksen 12 ja 13 §:ssä säädettäisiin valtakunnan rajan ylittävää siirtoputken rakentamista koskevasta hankeluvasta, josta säädetään voimassa olevan maakaasumarkkinalain (508/2000) 6 luvun 5 ja 6 §:ssä. Hankelupaa haettaisiin työ- ja elinkeinoministeriöltä. Sen paremmin ehdotetun kuin voimassa olevan maakaasumarkkinalain nojalla valtakunnan rajan ylittävän siirtoputken rakentamista koskevassa luvassa ei määriteltäisi siirtoputken reittiä. Sääntelyn mukaan hankelupahakemukseen olisi kuitenkin liitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen arviointiselostus, jos hakemus koskee mainitussa laissa tarkoitettua hanketta. Sääntely vaikuttaa tältä osin analogiselta sähkömarkkinalain (588/2013) 14–16 §:n valtakunnan rajan ylittävää sähköjohdon rakentamista koskevan sääntelyn kanssa. Vastaava sääntely sisältyi myös kumotun sähkömarkkinalain (386/1995) 18 ja 19 §:ään sellaisena kuin mainitut pykälät oli muutettu lailla 1172/2004.

Kysymyksessä olevan sääntelyn pitkähköstä historiasta huolimatta korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota sääntelyyn sisältyvään ristiriitaan, joka johtuu siitä, että ympäristövaikutusten arviointiselostuksen edellytetään olevan käytettävissä jo hankelupahakemuksen käsittelyvaiheessa, vaikka hankeluvassa ei vielä määritelläkään siirtoputken tarkkaa reittiä. Sääntelyä sovellettaessa tämä ristiriitaisuus ei tietyvästi ole aiheuttanut varsinaisia ongelmia.

Korkein hallinto-oikeus viittaa sähkömarkkinalain mukaiseen hankelupaan (maan sisäinen johto) liittyen 29.1.2016 antamaansa päätökseen, joka on julkaistu niin kutsuttuna muuna päätöksenä 231/2016. Mainitussa päätöksessään korkein oikeus katsoi kuten hallinto-oikeus valituksenalaisessa päätöksessään, että sähkömarkkinalain 14 §:ssä tarkoitettulla hankeluvalla ei määrätä sähköjohdon reittiä, eikä päätöksellä myönnetty lupa ole perustanut käyttö-

lunastus- tai muuta vastaavaa oikeutta toisen omistamaan alueeseen. Hankeluvan myöntämisellä ei siten ole hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välitöntä vaikutusta valittajien oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin, eikä päätöstä ole kohdistettu heihin.

Muutoksenhaku

Maakaasumarkkinalakia koskevan lakiehdotusluonnoksen 93 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta.

Pykälän 1 momentin mukaan Energiaviraston lupapäätöksistä valitettaisiin nykysääntelyn mukaisesti alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asioista, joissa Energiaviraston päätökseen haetaan muutosta markkinaoikeudelta. Kysymys on yhtäältä lakiehdotusluonnoksen 91 §:n mukaisista Energiaviraston päätöksistä, jotka koskevat uutta merkittävää maakaasuinfrastruktuuria koskevien investointien vapauttamista tietyistä lakiehdotusluonnokseen muutoin sisältyvistä velvoitteista. Toisaalta muutoksenhaku markkinaoikeuteen kohdistuisi lakiehdotusluonnoksen 92 §:ssä säädettyihin Energiaviraston päätöksiin, joilla virasto voi antaa maakaasuverkonhaltijalle luvan yksittäistapauksessa kieltäytyä siirtopalveluiden tarjoamisesta verkonhaltijaa sitovasta ota tai maksa –sitoumuksesta huolimatta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta työ- ja elinkeinoministeriön, hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätökseen.

Lakiehdotusluonnoksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ehdotettu sääntely ei tältä osin vastaa voimassaolevaa oikeustilaa. Hallintolainkäyttölain 7 §:ää on muutettu 1.1.2016 voimaantulleella lailla (891/2015) siten, että pykälän 1 momentin nojalla ministeriön päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta eikä enää korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin haetaan sen sijaan edelleen muutosta välittömästi korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lakiehdotusluonnosta on tältä osin muutettava vastaamaan hallintolainkäyttölain 7 §:n (891/2015) 1 momentissa ministeriön päätöksen muutoksenhaun osalta säädettyä.

Lakiehdotusluonnoksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupamenettelyä ei ehdotettaisi ulotettavan koskemaan jatkovalitusta markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettua sääntelyratkaisua on perusteltu markkinavalvonta-asioiden suurilla taloudellisilla intresseillä ja asioiden moniulotteisuudella.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että voimassaolevan maakaasumarkkinalain hallintolainkäytön alaan kuuluviin asioihin ei sovelleta valituslupasääntelyä. Työ- ja elinkeinoministeriön, hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätöksiin voi näin ollen nyky sääntelyn nojalla hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus pitää valitusluvan käyttöalan laajentamista korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviin asiaryhmiin yleisellä tasolla perusteltuna ja tarpeellisena. Korkein hallinto-oikeus on ilmaissut myönteisen kantansa valitusluvan käyttöalan laajentamiselle jo useissa aiemmissa lausunnoissaan, jotka ovat koskeneet muun ohella hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta, lastensuojelulain mukaista lapsen tahdonvastaista huostaanottoa sekä eräitä vammaisuuden perusteella myönnettäviä palveluita ja tukitoimia koskevia asioita.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä lähtökohtaisesti ongelmallisena lakiehdotusluonnoksessa ehdotettua valitusluvan käyttöalan laajentamista hallinto-oikeudessa jo nykyisin ratkaistaviin lupa-asioihin. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin tarpeen lakiehdotusluonnosta täsmällisemmin kuvata päätöksiä, jota valituslupasääntelyn on tarkoitettu koskevan sekä perusteita, joiden nojalla valituslupasääntelyä pidetään näiden osalta riittävänä. Lakiehdotuksesta tulisi lisäksi ilmetä, että valitusluvan myöntämisen edellytykset määräytyvät hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaisesti. Tällöin valitusluvan myöntäminen edellyttää, että 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Koska lakiehdotusluonnoksessa on lähdetty siitä, että työ- ja elinkeinoministeriön päätöksiin haetaan valittamalla muutosta välittömästi korkeimmalta hallinto-oikeudelta eikä hallinto-oikeudelta, mitä nyky sääntely edellyttää, ei lakiehdotusluonnosta laadittaessa ole harkittu eikä perusteltu valituslupasääntelyn laajentamista tältä osin hallinto-oikeuden päätöksiin. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi lakiehdotusluonnoksen mukaan valtakunnan rajat ylittäviä maakaasujohtoja koskevien hankelupien myöntämisestä. Hankelupien myöntämiseen liittyvä harkinta on monitahoista ja lupiin liittyy huomattavia taloudellisia intressejä, joiden merkitystä valituslupasääntelyn käyttöönoton osalta on perusteltua pohtia asian jatkovalmistelussa.

Lakiehdotusluonnoksessa on sinänsä perustellusti katsottu, että Energiaviraston päätökset, joista valitettaisiin markkinaoikeuteen, koskevat moniulotteisia ja taloudellisesti merkittäviä asiaryhmiä. Kysymys ei selvästi myöskään ole määrällisesti tai laadullisesti massaluontoisista asioista. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että myös lakiehdotusluonnoksessa markkinaoikeuden ratkaistavaksi säädettyjen asiaryhmien osalta lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi avoimesti ja ennakkoluulottomasti arvioida myös mahdollisuutta ulottaa valituslupamenettely näihin asiaryhmiin. Yksinomaan asioiden monitahoinen ja taloudellisesti merkittävä luonne ei sulje pois mahdollisuutta ulottaa valituslupamenettely myös näihin asiaryhmiin.

Korkein hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että lakiehdotusluonnoksen 93 §:n 3 momentissa säädettäisiin erikseen Energiaviraston valitusoikeudesta sellaisten päätösten osalta, jolla viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.

Raporttiin sisältyy maakaasuverkonhaltijan eriyttämistä koskeva lakiehdotusluonnos, jonka 39 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta Energiaviraston päätöksestä markkinaoikeuteen. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mainittuun lakiehdotusluonnokseen sisältyvät siirtoverkonhaltijan velvollisuudet eivät vaikuttaisi olevan aineelliselta sisällöltään sillä tavalla moniulotteisia tai taloudellisesti merkittäviä, että valituslupamenettelyn käyttöönotto ainakaan näillä perusteilla olisi sellaisenaan poissuljettua. Vertailun vuoksi on kuitenkin hyödyllistä tuoda esiin, että tietoyhteiskuntakaaren mukaisessa sääntelyssä Viestintäviraston teleyrityksiä koskeviin huomattavan markkinavoiman velvoitteita koskeviin päätöksiin haetaan muutosta välittömästi korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Näin ollen valituslupasääntelyn ulottaminen markkinaoikeuden päätöksiin johtaisi näiden eri taloudellisen sektorin sääntelyalojen valitusteiden eriytymiseen entisestään.

Raporttiin sisältyy sähkömarkkinalain eräiden pykälien muuttamista koskeva lakiehdotusluonnos, jonka muutoksenhakua koskevassa 114 §:n 3 momentissa ei ole edellä kuvatuin tavoin otettu huomioon hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin muutosta, joka koskee valittamista ministeriön päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna, että asian jatkovalmistelussa arvioitaisiin mahdollisuutta laajentaa valituslupamenettelyn käyttöönottoa myös sähkömarkkinalain nojalla markkinaoikeudessa ratkaistavissa asioissa.

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Alice Guimaraes-Purokoski ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen