

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 72/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin (HE 274/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö

- neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- förvaltningschef/hallintopäällikkö Dan E Eriksson, inspektör/tarkastaja Henrik Juslin ja europarättschef / eurooppaoikeuden päällikkö Michaela Slotte, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Sten Palmgren.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Ålandsdelegationen/ Ahvenanmaan valtuuskunta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan Ahvenanmaan it-

sehallintolain eräiden säännösten sekä perustuslain 6, 79, 83, 90 ja 120 §:n kannalta. Lakiehdotus voidaan hallituksen mukaan hyväksyä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska kyse on luoteeltaan uudeltaisesta järjestelystä valtakunnan ja maakunnan välillä ja koska asia on periaatteelliselta kannalta merkittävä, pitää hallitus perusteltuna pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin. Lain tarkoituksena on luoda valtakunnassa laintasoiset puitteet sille, että valtio voi osallistua Ahvenanmaalla sijaitsevien tuulivoimaloiden tuotantotuen kustannuksiin. Laissa mainittuihin tuen myöntämisen edellytyksiin kuuluu muun muassa se, että Ahvenanmaan maakunta säätää tuulivoiman edistämisestä maakuntalain.

Uusiutuvan energian tukijärjestelmiä ja tuulivoimahankkeiden hallinnollisia menettelyjä koskeva lainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan (ympäristönsuojelu) ja 22 kohdan (elinkeinotoiminta) perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (PeVL 37/2010 vp, s. 6) katsonut, että valtion tukien maksamiselle Ahvenanmaalla toimiville voimalaitoksille ei ole itsehallintolaista johtuvia esteitä. Valtakunnan lailla ei voida kuitenkaan yksipuolisesti säätää tuen myöntämisestä. Valtakunta ja maakunta voivat sen sijaan yhdessä sopia sellaisen järjestelmän luomisesta, jonka mukaan maksetaan tukea myös Ahvenanmaalla toimiville voimalaitoksille. Nyt ehdotettu järjestely, johon liittyy myös asiaa koskevan maakuntalain antaminen, sopeutuu perustuslakivaliokunnan mielestä Ahvenanmaan itsehallintolain järjestelmään. Ehdotetulla valtakunnan lailla ei puututa maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Lakiehdotuksen 1 §:ssä valtion mahdollisuus osallistua tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin rajataan lain liitteessä mainittuihin kolmeen tuulivoimalaan. Myös lakiehdotuksen 4 §:stä ilmenee, että valtion varoista voidaan osallistua vain liitteessä mainituissa tuulivoimaloissa tuotetusta sähköstä maksettavan tuotantotuen kustannuksiin. Tämä merkitsee sitä, että muut mahdolliset samantyyppiset hankkeet eivät kuulu lain soveltamisalaan, eikä niille siten voida myöntää ehdotetun lain nojalla tukea.

Sääntelyllä on liityntä perustuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Liityntä on tässä yhteydessä tosin melko etäinen, koska ilmeisesti ainakin suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta sähkön tuotannosta tapahtuu oikeushenkilöiden omistamislaaitoksissa ja yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä (vrt. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehtityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Edellä todetun valossa valiokunta toteaa, ettei sääntely muodostu perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi. Valiokunta ei kuitenkaan pidä asianmukaisena eikä hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana sitä, että lainsäätäjä nimeää tällaisessa yhteydessä tuen saajina kyseeseen tulevat hankkeet suoraan laissa ja jo varhaisessa vaiheessa tuen maksamisen alkamiseen nähden. Perustellumpaa olisi ilmaista laissa ne objektiiviset edellytykset, jotka täyttyvät hankkeisiin tukea voidaan myöntää.

Yhtenä edellytyksenä valtion osallistumiselle tuotantotuen kustannuksiin on lakiehdotuksen 4 §:n 6 kohdan mukaan se, että valtiontalouden tarkastusviraston oikeus tarkastaa Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat yritykset on varmistettu. Esityksen perustelujen mukaan asian selvittäminen on järjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen perusteltua. Sääntely jää ehdotetussa muodossaan kuitenkin epämääräiseksi. Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaisuus onkin syytä varmistaa jo ennen lain hyväksymistä. Esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 23 tai 30 §:stä ei perustuslakivaliokunnan mielestä johdu tällaisessa erityistapauksessa esitettyä valtiontalouden tarkastusviraston toimivalle tarkastaa valtiolta taloudellista tukea saaneita yksityisiä ja oikeushenkilöitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaisesti (ks. erit lain 2 §:n 1 momentin 3 kohta).

Lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaista säännöstä siitä, minkä viranomaisen toimivaltaan valtion tuesta päättäminen kuuluu. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tämä viranomainen olisi Energiavirasto. Koska julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, on lakiehdotukseen tarpeen lisätä Energiaviraston toimivaltaa koskeva säännös.

Ehdotettu laki tulee sen 6 §:n mukaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaisena erityisenä syynä on pidetty muun muassa lain voimaantulon sidonnaisuutta Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 12/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 21/2007 vp, s. 2/II). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan voimaantuloasetus olisi mahdollista antaa, kun Euroopan komissio on hyväksynyt laissa

tarkoitettun valtiontuen EU:n sisämarkkinoille soveltuvaksi. Valiokunta katsoo, että esitetty syy täyttää perustuslain 79 §:n 3 momenttiin sisältyvän erityisen syyn vaatimuksen (ks. vastaavasti PeVL 21/2007 vp, s. 2/II).

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettun maakuntalain mukaisten hallintotehtävien siirtäminen valtion viranomaisen hoidettavaksi aiheuttaisi kyseiselle viranomaiselle kustannuksia. Ahvenanmaan maakunta korvaisi perustelujen mukaan nämä kustannukset täysimääräisesti, ja asiasta on tarkoitus tarkemmin sopia sopimusasetuksella. Esityksen perusteluissa on ilmaistu, että kustannukset olisivat aluksi noin 100 000—200 000 euroa. Kuten perusteluissa on todettu tämä on kuitenkin vain alustava arvio.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Elina Lepomäki /kok
Elisabeth Naucélér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.