

17.3.2021

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 265/2020 vp)

Talousvaliokunta on asiantuntijakuulemiseen liittyen pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä sekä tarvittaessa siihen liittyvistä seuraavista aloitteista:

- Kansalaisaloite laiksi sähkömarkkinalain sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta (KAA 9/2020 vp)
- Lakialoite laeiksi sähkömarkkinalain sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (LA 17/2020)
- Lakialoite sähkömarkkinalain 119 §:n muuttamisesta (LA 78/2020 vp)
- Toimenpidealoite sähkönsiirtomaksujen minimoimisesta (TPA 7/2020 vp)
- Toimenpidealoite Energiaviraston valvontamallin reformoinnista sähkönsiirron ylihinnoittelun saamiseksi kuriin (TPA 119/2020 vp)

Hallituksen esityksellä pyritään sähkömarkkinalain ja valvontalain muutoksin hillitsemään sähköjakelun hintojen nousua toimenpiteillä, jotka liittyvät muun ohella verkon kehittämisvelvollisuuteen, sähköjakelun toimitusvarmuusvaatimusten täytäntöönpanoajan jatkamiseen sekä sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotusten enimmäismäärän laskemiseen. Totean, että joskin tarve esitetyille muutoksille on kansallinen, seuraa unionin oikeudesta eräitä Energiaviraston riippumattomaan asemaan ja sen keskeisiin toimivaltuuksiin liittyviä reunaehtoja näille muutoksille.

Olen antanut hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa oikeudellisen asiantuntijalausunnon kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta sähkönsiirron- ja jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa EU-oikeuden oikeuslähdeopin näkökulmasta (8.1.2021). Tämän lisäksi olen antanut mainittuun lausuntooni liittyvän jälkikirjoituksen (17.1.2021) unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Euroopan komissio v. Saksa annetusta julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta. Nämä ovat saatavilla <https://tem.fi/he-sahkon-siirtohinnot>.

Koska lopulliseen hallituksen esitykseen ei sisälly merkittäviä muutoksia sen aiempiin versioihin verrattuna, tiivistän seuraavassa keskeisimmän aiemmin lausumastani. Tässä lausutulla on lähinnä liityntää KAA 9/2020 vp sekä LA 17/2020 vp esitettyyn sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä mahdollisuuksista säätää lailla kansallista sääntelyviranomaista velvoittavasti verkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmien olennaisista tekijöistä.

Sääntelyviranomaisen riippumattomuus sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa

Unionin sähkön sisämarkkinoita koskeva sääntely

Sähkön sisämarkkinadirektiivin kansallista sääntelyviranomaista koskevissa keskeisissä säännöksissä (57, 59 ja 60 artikla) ja niiden tulkintaa ohjaavissa direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa (80–84, 87) korostetaan sääntelyviranomaisen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta kaikissa sen toimivaltaan kuuluvissa sääntelytehtävissä. Sääntelyviranomaisen ydintehtävänä on sähkönsiirron ja -jakelun tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen. Tässä tehtävässään sääntelyviranomainen ei saa ottaa suoria ohjeita hallitukselta, julkiselta tai yksityiseltä toimijalta. Sääntelyviranomaisen tulee voida tehdä tariffien laskentamenetelmien vahvistamiseen liittyvät päätökset itsenäisesti poliittisista elimistä riippumatta. Sääntelyviranomaisella on myös oikeus vaatia verkonhaltijoita muuttamaan tariffeja tai niiden laskentamenetelmiä niiden oikeasuhteisuuden ja syrjimättömän soveltamisen varmistamiseksi.

Sähkön sisämarkkinadirektiivi mahdollistaa yleisten energiapoliittisten suuntaviivojen asettamisen, mutta tällaisetkaan suuntaviivat eivät saa kohdistua sääntelyviranomaisen ydintehtäviin. Sähkön sisämarkkinadirektiivin säännösten perusteella ei ole aivan selvää, miten pitkälle poliittisten suuntaviivojen asettamisen rajoitus ulottuu. Olen lausunnossani tuonut esiin sen, että jonkinikäisenä vallankäytön anomaliana voitaneen pitää niin riippumatonta sääntelyviranomaista, ettei siihen sen paremmin lainsäätäjät kuin tuomioistuINVALVONTA ulotu.

Onkin esitetty sähkön sisämarkkinadirektiiviä tulkittun kansallisesti tarpeettoman tiukasti ja katsottu, että direktiivi ei asettaisi estettä säätää kansallisella lailla valvontamenetelmien sisällöllisistä vaatimuksista tai niissä noudatettavista periaatteista sääntelyviranomaista velvoittavasti (KAA 9/2020 vp sekä LA 1772020 vp).

Siitäkin huolimatta, että sääntelyviranomaisen toimivallan ulottuvuuteen ja sitä koskevan tuomioistuinkontrollin tiiviyn perusteisiin on nähdäkseni perusteltua kiinnittää huomiota, en voi unionin oikeuden nykytilassa yhtyä näihin tulkintoihin.

On ensinnä niin, että sähkön sisämarkkinadirektiiviin ja sähkömarkkina-asetukseen sisältyy aineellisia säännöksiä tariffien laskentamenetelmistä, vaikka sääntelyä ei olekaan unionin tasolla yhdenmukaistettu ja eri jäsenvaltioissa on omaksuttu erilaisia sääntelymalleja. Sähkönsiirron ja -jakelun tariffien tai niiden laskentamenetelmien tulee unionin sääntelyn nojalla paitsi olla oikeasuhteisia ja syrjimättömiä myös muun ohella mahdollistaa tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin, tarjota lyhyen ja pitkän aikavälin kannustimia energiatehokkuuden parantamiseksi sekä edistää markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta. Unionin sääntelyssä ei ole annettu jäsenvaltioille valtuutta säätää tämän yksityiskohtaisemmin sääntelyviranomaisen tariffien laskentamenetelmien sisällöllisistä vaatimuksista tai niiden vahvistamisessa noudatettavista periaatteista. Jos tällainen valtuus olisi ollut tarkoitus jäsenvaltioille antaa, olisi yksinkertaisin ratkaisu ollut säätää siitä nimenomaisesti unionin sähkömarkkinasäädöksissä.

Hallituksen esityksessä on (HE 265/2020 vp) nähdäkseni kattavasti ja oikein kuvattu sähkön sisämarkkinadirektiivin ja sähkön sisämarkkina-asetuksen muodostama sääntelykehys, jonka mukaisesti jäsenvaltion on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja itsenäisyys tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisessa.

Toiseksi se, että sääntelyviranomaisen ottaa tariffien laskentamenetelmissä tämän sääntelykehysten mukaiset tekijät asianmukaisella tavalla huomioon, voi olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena. Viitataan aiemmassa lausunnossani tuomioistuINVALVONNASTA lausumaani.¹

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei saa tukea sille, että sääntelyviranomaisen sääntelytehtävistä voitaisiin määrätä esimerkiksi ministeriön päätöksiin tai muutoin lakia alempitaisoisesti siten, että sääntelyviranomaisen tehtäväksi jäisi vain näin tosiasiallisesti vahvistettujen sääntelytoimenpiteiden muodollinen hyväksyminen ja toimeenpano. Hallituksen esityksessä (HE 265/2020 vp) on käsitelty tätä oikeuskäytäntöä objektiivisesti ja tehty siitä perustellut johtopäätökset.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo vakiintuneesti katsottu, että kansallisella sääntelyviranomaisella tulee olla riittävä toimivalta tehdä itsenäisesti sääntelypäätöksiä ja määrätä tähän liittyen tarpeellisista toimenpiteistä. Sääntelyviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluu muun ohella verkkoihin liittämistä ja pääsyä koskevien ehtojen laskeminen ja vahvistaminen sekä laskentamenetelmien määräävinä tekijöinä pidettävistä poistoista ja tuottomarginaaleista päättäminen. Näitä pidetään sääntelyviranomaisen perustavanlaatuisina tehtävinä, joita ei voi kansallisessa lainsäädännössä siirtää esimerkiksi ministeriölle. Näin on riippumatta siitä, että kansalliselle sääntelyviranomaiselle jätettäisiin sinänsä toimivalta lopullisesti hyväksyä esimerkiksi verkonhaltijoiden tariffit.²

Sähkön sisämarkkinadirektiivissä tarkoitetut poliittiset suuntaviivat eivät oikeuskäytännön mukaan voi koskea sähkön sisämarkkinadirektiivissä tarkoitettuja sääntelyviranomaisen sääntelytehtäviä tai -valtuuksia, kuten sähkön siirto- ja jakelutariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamista tai hyväksymistä.³

Siitä, että unionin tuomioistuin ei ole vielä ottanut nimenomaisesti kantaa kansallisen lainsäätäjän mahdollisuuksiin säätää verkkotariffien laskentamenetelmien olennaisista tekijöistä, ei voi tehdä päätelmää, että tämänkaltaisen sääntely olisi yhdenmukaista unionin oikeuden kanssa. Siitäkään, että yksittäisissä jäsenvaltioissa on annettu tällaista kansallista lainsäädäntöä, ei voi tällaista päätelmää tehdä.

Unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa Euroopan komission Saksaa vastaan nostamassa rikkomuskanneasiassa on ensimmäistä kertaa nimenomaisesti arvioitavana, mitkä ovat jäsenvaltion lainsäätäjän rajat säätää kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta määrittää sähkönsiirron ja -jakelun tariffit.

Saksan energiataloudesta annetun lain (Energiewirtschaftsgesetz) mukaan liittohallituksella (Bundesregierung) on liittoneuvoston (Bundesrat) suostumuksella oikeus säätää asetus, jolla vahvistetaan muun ohella verkkoon pääsyn edellytykset sekä näiden edellytysten määrittämisen käytetyt menetelmät ja pääsytariffien määrittämismenetelmät. Saksa on kiistänyt komission kanteen katsoen muun ohella, että sähkön sisämarkkinadirektiivi ei ole

¹ ks. myös esim. förvaltningsrätten i Linköping dom 26.2.2021, mål 9349-19 m. fl.

² tuomio 3.12.2020, komissio v. Belgia, C-767/19, EU:C:2020:984, 76 – 83 sekä 99–109 kohta, tuomio 29.10.2009, komissio v. Belgia, C-474/08, EU:C:2009:681, 29–31 kohta sekä julkisasiamies Pitruzzellan ratkaisuehdotus 4.6.2020, Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:432, 44 kohta.

³ tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:2020:462, 32–38 kohta sekä 62–63 kohta.

esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä antaa direktiivin säännöksiä yksityiskohtaisempia ja täsmällisempiä aineellisia lainsäännöksiä, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen on velvollinen toimimaan. Ruotsi on tukenut tuomioistuimessa Saksan kantoja väliintulijana.

Julkisasiamies Pitruzzellan 14.1.2021 antaman ratkaisuehdotuksen⁴ mukaan Saksan kansallinen lainsäädäntö on sähkön sisämarkkinadirektiivin vastainen. Ratkaisuehdotuksen mukaan direktiivin täytäntöönpano ei edellytä eikä mahdollista tariffien laskentakriteereistä säätämistä kansallisella lailla. Tariffijärjestelmän määrittäminen kuuluu sääntelyviranomaisen klassisiin perustehtäviin. Julkisasiamiehen mukaan jäsenvaltion hallituksen yleiset poliittiset suuntaviivat eivät voi koskea sähkön sisämarkkinadirektiivin mukaisia kansalliselle sääntelyviranomaiselle kuuluvia tariffien määrittelyä koskevia sääntelytehtäviä ja -valtuuksia. Ratkaisuehdotuksessa ei ole hyväksytty Saksan ja Ruotsin esittämiä näkökohtia siitä, että näistä asioista voisi säätää kansallisella lailla sääntelyviranomaista velvoittavasti.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido unionin tuomioistuinta, joka voi tuomiossaan päätyä toiseen lopputulokseen kuin julkisasiamies tai ratkaista asian yhdenmukaisesti julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen lopputuloksen kanssa, mutta perustella tuomiotaan eri oikeudellisin näkökohdin. Tuomion antamispäivä ei vielä tätä kirjoitettaessa ole tiedossa.

Totean, että jos unionin tuomioistuin päätyy lopullisessa tuomiossaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaiseen lopputulokseen ja katsoo Saksan rikkoneen sähkön sisämarkkinadirektiivin säännöksiä säätäessään kansallisella lailla sääntelyviranomaista velvoittavasti sähkönsiirron ja -jakelun tariffien määrittelystä, ovat mahdollisuudet antaa vastaavista kysymyksistä kansallista lainsäädäntöä hyvin rajalliset. Toiseen suuntaan menevä unionin tuomioistuimen ratkaisu tarkoittaisi taas tosiasiallisesti ainakin välillistä muutosta myös aiemmassa oikeuskäytännössä omaksuttujen tulkintakannanottojen perusteisiin.

⁴ ratkaisuehdotus 14.1.2021, komissio v. Saksa, C-718/18, EU:C:2021:20.