



Lausunto

22.3.2021

VN/6621/2019
21-855

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 265/2020 vp: Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää HE 265/2020 vp:stä pyydettyä lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä hallituksen esityksestä ja sen käsittelyyn liittyvästä lakialoitteesta LA 17/2020 vp ja kansalaisaloitteesta KAA 9/2020 vp

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa toimenpiteitä sähkön siirtohintojen hillitsemiseksi. Vastaava tavoite on asetettu myös lakialoitteen LA 17/2020 vp (jäljempänä lakialoite) ja kansalaisaloitteen KAA 9/2020 vp (jäljempänä kansalaisaloite) tavoitteeksi. Hallituksen esityksen ja aloitteiden ehdotuksilla tavoitellaan myös samaa suuruusluokkaa olevia leikkauksia sähköverkonhaltijoiden tuloraameihin. Hallituksen esityksen toimenpiteiden arvioidaan tuovan noin 420 miljoonan euron säästöt vuonna 2022, kun vertailutasona käytetään vuotta 2018. Aloitteissa on puolestaan arvioitu niiden tuovan noin 440 miljoonan euron vähennyksen asiakkailta kerättäviin siirtomaksuihin, kun vertailutasona käytetään vuotta 2018 erittelemättä tarkemmin, milloin säästöt olisivat saavutettavissa.

Hallituksen esityksen ja aloitteiden toimenpide-ehdotukset eroavat kuitenkin toteutustavaltaan olennaisesti toisistaan.

Hallituksen esitys on laadittu EU:n sähkömarkkinalainsäädännön mukaisesti. Koska EU-lainsäädäntö estää jäsenvaltioita säätämästä tariffien laskentamenetelmien sisällöstä kansallisella lainsäädännöllä, ehdotetaan hallituksen esityksessä kansallisen liikkumavaran puitteissa verkonhaltijoiden velvoitteisiin muutoksia, joiden vuoksi EU-lainsäädännön mukaan laskentamenetelmät vahvistava kansallinen sääntelyviranomainen on velvollinen muuttamaan laskentamenetelmiä sähköverkonhaltijoiden uuden sääntely-ympäristön vaatimusten mukaisiksi. Nykylainsäädännön ja hallituksen esityksen ehdottamien uusien säännösten avulla korjataan sääntelyn puutteita oikeusjärjestyksen puitteissa puuttumatta sääntelyn terveeseen ytimeen. Hallituksen esityksen toimenpiteet kohdistuvat verkonhaltijoiden toimitusvarmuusinvestointien viivästyttämiseen ja investointien kustannustehokkuuden varmistamiseen. Tämä antaa Energiavirastolle mahdollisuuden muuttaa kesken kuluva valvontajakson tariffien laskentamenetelmiä sääntelypääoman arvonmäärityksen ja tuottotasoon vaikuttavien investointikannustinten osalta. Siirtomaksujen vuotuista korotuskattoa lasketaan toteuttaen se perusoikeussääntelyn puitteissa.

Aloitteiden mukaisissa ehdotuksissa siirtomaksujen laskentamenetelmiin haluttaisiin puuttua EU:n sähkömarkkinalainsäädännön vastaisesti säätämällä tariffien laskentamenetelmien sääntelypääoman ja tuottotason määrittävästä menetelmästä kansallisessa lainsäädännössä. Siirtomaksujen vuotuista korotuskattoa myös ehdotetaan laskettavaksi tavalla, joka ministeriön näkemyksen mukaan jättää huomioimatta perusoikeussääntelyn ja EU:n sähkömarkkinalainsäädännön asettamat reunaehdot.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

www.tem.fi

Hallituksen esityksen ja aloitteiden tavoitteiden välillä on myös olennainen ero. Hallitus pyrkii turvaamaan sähköverkkojen uusimisen ja digitalisoimisen tulevien vuosikymmenten tarpeisiin sekä toimitusvarman sähköverkkopalvelun tarjonnan myös haja-asutusalueella ja saaristossa. Aloitteiden tavoitteena näyttäisi olevan yksinomaan saavuttaa mahdollisimman alhainen hintataso toimitusvarmuudesta ja asiakkaiden nykyisistä ja tulevista tarpeista sekä sähköjärjestelmän kehittämistarpeista piittaamatta.

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn kannalta ratkaiseva kysymys on se, onko EU:n sähkömarkkinalainsäädännön mukaan mahdollista antaa kansallista lainsäädäntöä siirtotariffien laskentamenetelmistä. Tämän vuoksi ministeriön lausunnossa käsitellään ensin siirtohintojen sääntelyjärjestelmää ja siihen esitettäviä muutoksia sekä EU-lainsäädännön nykytilaa. Tämän jälkeen tarkastellaan hallituksen esityksen perustuslakiarviointiin liittyviä näkökohtia. Koska on oletettavissa, että perustuslakivaliokunnassa ja sen asiantuntijakuulemisessa esitetään hallituksen esitykselle vaihtoehtoinen tulkinta EU-oikeuden sisällöstä ja tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisesta, ministeriön lausunnossa tarkastellaan lopuksi myös lakialoitteessa ja kansalaisaloitteessa sekä hallituksen esityksen lähete keskustelussa esitettyä kritiikkiä hallituksen esityksen sääntelytapaa kohtaan.

2. Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ja valittu sääntelytapa

Siirto- ja jakelumaksujen sääntelyjärjestelmästä säädetään sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013, jäljempänä Valvontalaki) 3 luvussa. Valvontalain 10 §:n mukaan sähkönsiirron ja -jakelun hinnoittelun sääntely tapahtuu etukäteisesti. Energiavirasto vahvistaa verkonhaltijoille ennalta muun muassa menetelmät verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämiseksi.

Siirto- ja jakelupalvelujen hinnoittelua koskeva vahvistuspäätös on voimassa kahden toisiaan seuraavan neljän vuoden pituisen valvontajakson ajan. Verkkohinnoittelun tulee olla valvontajaksolla kokonaisuutena arvioiden kohtuullista. Yksittäisenä vuotena tästä voi olla poikkeamia. Valvontajakson päätyttyä Energiavirasto antaa päätöksen, jossa arvioidaan, onko hinnoittelu ollut säännösten ja menetelmien mukaista. Valvontajakson päätyttyä verkonhaltijan tulee Energiaviraston päätöksen perusteella palauttaa mahdollinen ylijäämä (ylituotto) seuraavan valvontajakson aikana siirtopalvelujen hintoja alentamalla asiakkaille. Merkittävässä ylitystapauksessa verkonhaltija maksaa palautettavalle määrälle koron koko sen valvontajakson ajalta, jonka kuluessa tämä ylijäämä on kertynyt. Mikäli verkkotoiminnan tuotto alittaa hyväksyttävänä pidettävän tason, voi verkonhaltija halutessaan kerätä alitusta vastaavan määrän (alijäämä) korkeampina siirtopalvelumaksuina seuraavan valvontajakson kuluessa. Verkkohinnoittelun valvonta estää tältä osin kohtuuttoman hinnoittelun sähköverkoissa valvontajaksoon ja sitä seuraavaan tasotusjaksoon perustuvalla tarkasteluvälillä.

Energiavirasto vahvistaa Valvontalain 10 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksiensa nojalla ennen valvontajaksoa antamassaan päätöksessä verkkotoimintaan sitoutuneen pääoman arvostusperiaatteet, verkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle hyväksyttävän tuoton määrittämistavan, verkkotoiminnan tuloksen määrittämistavan sekä sen edellyttämän tuloslaskelman ja taseen oikaisun. Lisäksi päätöksellä vahvistetaan kannustimet verkkotoiminnan tehostamiseen, laatutason ylläpitämiseen ja innovaatioihin sekä niiden määrittämistapa ja menetelmä, jolla kannustimia sovelletaan hinnoittelussa. Valvontalain 12 §:n mukaan vahvistuspäätöksen aineellisoikeudellisen perustan muodostavat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/943 sähkön sisämarkkinoista (jäljempänä sähkökauppa-asetus) ja sen nojalla annetut täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset sekä sähkömarkkinalaki (588/2013) ja sen nojalla annetut säännökset. Tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa keskeisin aineellisoikeudellinen säännös on nykyisin sähkökauppa-asetuksen 18 artikla.

Energiavirasto on hyväksynyt nykyiset siirto- ja jakelupalvelujen hinnoittelua koskevat laskentamenetelmät kahdeksi valvontakaudeksi vuosille 2016—2023.

Valvontalain 13 §:n 1 momentin mukaan Energiavirasto voi muuttaa omasta aloitteestaan siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmiä koskevaa päätöstään sen voimassaoloaikana, jos muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen.

Sähköverkkohinnoittelun kansallinen sääntely rakentuu periaatteelle, jonka mukaan Energiavirastolla on velvollisuus kehittää siirtomaksujen laskentamenetelmiä niissä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Valvontalakia koskevan hallituksen esityksen 20/2013 vp mukaan ennen uuden valvontajakson alkamista Energiaviraston tulisi valmistella uusi vahvistuspäätösluonnos, jossa päätöksen sisältämiä menetelmiä on tarpeen mukaan kehitetty valvonnasta saatujen kokemusten perusteella. Lisäksi valvontalain 13 §:n 1 momentin mukaan Energiavirasto voi muuttaa

siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmiä koskevaa päätöstään omasta aloitteestaan myös valvontajakson ollessa kesken, jos muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen.

Energiavirasto on hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ilmoittanut ministeriölle sekä hallituksen esityksen asiantuntijakuulemisessa 19.2.2021 talousvaliokunnassa, että virasto avaa laskentamenetelmiä koskevat vahvistuspäätöksensä lakiehdotusten tultua voimaan.

Koska EU-lainsäädäntö estää jäsenvaltioita säätämästä tariffien laskentamenetelmien sisällöstä kansallisella lainsäädännöllä, ehdotetaan hallituksen esityksessä kansallisen liikkumavaran puitteissa verkonhaltijoiden sääntelykehityksen muutosta. Verkonhaltijoiden velvoitteisiin ehdotetaan muutoksia, joiden seurauksena laskentamenetelmät vahvistava kansallinen sääntelyviranomainen on velvollinen muuttamaan laskentamenetelmiä uuden sääntely-ympäristön vaatimusten mukaisiksi.



Siirtohinta-HE:n toimenpiteet ja vaikutusmekanismi

Toimenpide	Vaikutusmekanismi	Vaikutus
Toimitusvarmuus-vaatimuksille 8 vuoden lisäaika %:lle verkko-yhtiöistä (SML 119 §) * Asiakkaille vastineeksi palvelutason viivästymisestä paremmat korvaukset pitkistä sähkökatkoista (SML 100 §)	1) Antaa Energiavirastolle mahdollisuuden avata valvontamallin investointikannustimet kuluvan valvontajakson aikana 2) Vältetään ennenaikaisia ja tulevaisuudessa tarpeettomia investointeja latvaverkkoihin 3) Voidaan hyödyntää kehityksen alla olevia keinoja investointien korvaamiseksi	1) Energiavirasto voi lieventää valvontamallin investointikannustimia, kuten tuotto-% ja investoinneista saatavat lisäbonukset, kaikilla verkkoyhtiöillä ja niiden 3,6 milj. asiakkaalla 2) Hillitsee tehokkaasti myöhempiä korotustarpeita ¼ verkkoyhtiöissä ja 1,8 milj. asiakkaalla
Verkkojen kehittäminen kustannustehokkaasti + kehittämissuunnitelma (SML 19 ja 52 §)	1) Antaa Energiavirastolle mahdollisuuden päivittää yksikköhintaluettelonsa, ml. kaapeloinnin hinta kuluvan valvontajakson aikana 2) Verkkoyhtiöille paine ja todistustaakka valituista verkkoratkaisuista 3) Asiakkaat pääsevät vaikuttamaan investointisuunnitelmiin	1) Energiavirasto voi tarkistaa yhtiöiden sääntelypääoman arvon vastaamaan paremmin verkon nykyistä arvoa 2) Kustannustehokkaampia keinoja otetaan käyttöön 3) Läpinäkyvyys investointeihin Koskee kaikkia verkkoyhtiöitä ja niiden 3,6 milj. asiakasta
Korotuskatto lasketaan 15 → 8 % (SML 26 a §)	Pienennetään hinnoittelumuutosten vaikutuksia entisestään	Asiakkaat eivät koe äkillisiä hinnanmuutoksia Korotuskatto ei varsinaisesti vaikuta hintatasoon valvontajakson aikana
Erillisten linjojen rakentaminen (SML 3, 4 ja 13 §)	Asiakkaat saavat enemmän mahdollisuuksia hyötyä sähkön pientuotannosta	Pientuotannon mukanaan tuomat säästöt sähkölaskulla

3. Siirto- ja jakelutariffien ja niiden laskentamenetelmien vahvistaminen EU:n sähkömarkkinalainsäädännössä

Sähkömarkkinadirektiivi ja sen vaikutukset HE:ssä valittuun sääntelytapaan

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944 (jäljempänä sähkömarkkinadirektiivi) 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien osapuolten siirto- ja jakeluverkkoihin pääsyä varten luodaan julkaistuihin tariffeihin perustuva järjestelmä, jota voidaan soveltaa kaikkiin asiakkaisiin ja jota sovelletaan puolueettomasti ja syrjimättömästi verkon käyttäjien välillä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nämä tariffit tai niiden laskentamenetelmät hyväksytään 59 artiklan mukaisesti ennen niiden voimaantuloa ja että tariffit ja, jos ainoastaan menetelmät hyväksytään, menetelmät julkaistaan ennen niiden voimaantuloa.

Direktiivin 59 artiklan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa siirtotariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Direktiivin 57 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivissä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä asetettuja viranomaistehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomainen varmistaa, että sen henkilöstö ei viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eikä ota suoria ohjeita milään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Direktiivin 59 artiklan mukaan

tariffien tai niiden laskentamenetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.

Direktiivin 58 artiklassa säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten yleistavoitteista, joita sääntelyviranomaisen tulee noudattaa 59 artiklan mukaisia tehtäviä suorittaessaan. Artiklan säännökset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Valvontalain 4 §:llä.

Unionin tuomioistuin on antanut useita tuomioita sähkömarkkinadirektiivin mukaisen kansallisen sääntelyviranomaisen ja kansallisten lainsäädäntöelinten välisestä toimivallan jaosta tariffien tai niiden laskentamenetelmien ja verkkoon pääsyn ehtojen vahvistamisesta (C-474/08, komissio v. Belgia; C-274/08, komissio v. Ruotsi; C-767/19, komissio v. Belgia). Komissio on ajanut samanaikaisesti hallituksen esityksen valmistelun kanssa rikkomuskannetta Saksaa vastaan tariffien tai laskentamenetelmien vahvistamisesta kansallisessa lainsäädännössä (C-718/18, komissio v. Saksa). Julkisasiamies on antanut asiassa C-718/18 tammikuussa 2021 tuomioistuimelle ratkaisuehdotuksen, joka myös tukee hallituksen valitsemää sääntelytapaa. Unionin tuomioistuimen vuonna 2009 antamasta tuomiosta C-474/08, komissio v. Belgia lähtien on ollut selvää, että jäsenvaltio rikkoo sähkömarkkinadirektiiviä, jos jäsenvaltio antaa kansallista lainsäädäntöä ”tariffien laskemisesta ratkaisevista tekijöistä”, joihin kansallinen sääntelyviranomainen on sidottu.

Verkkomaksuja koskeva keskeisin säännös on nykyisin sähkökauppa-asetuksen 18 artiklassa. Asetusta on sovellettu 1.1.2020 lukien. Asetus on voimassa olevaa oikeutta Suomessa ja velvoittaa suoraan myös kansallista sääntelyviranomaista. Verkkomaksuja koskeva aiempi vastaava säännös sisältyi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 714/2009 14 artiklaan. Sääntelyviranomaisen on myös huomioitava verkkomaksujen laskentamenetelmiä vahvistaessaan Valvontalain 4 §:ssä säädetyt sääntelyviranomaisen yleistavoitteet. Lisäksi verkkomaksuihin vaikuttavia aineellisoikeudellisia säännöksiä sisältyy Valvontalain 12 §:n mukaan edellä mainittujen asetusten nojalla annettuihin delegoituihin säädöksiin ja täytäntöönpanosäädöksiin sekä sähkömarkkinalakiin ja sen nojalla annettuihin säännöksiin. Verkkomaksujen laskentaperusteita koskeva aineellisoikeudellinen sääntely on EU-lainsäädännössä ja sen nojalla täytäntöönpannussa kansallisessa lainsäädännössä varsin laajaa, eikä sääntelyviranomainen toimi siten ”sääntelytyhjässä” tai anomaliatilanteessa laskentamenetelmiä vahvistaessaan.

Hallituksen esityksessä käytetty sääntelytapa ja siinä ehdotetut säännökset on laadittu EU-oikeuden oikeuslähdeopin perustalle perustaen ne sähkömarkkinadirektiivin säännöksiin ja johdantolauseissa ilmaistuihin tavoitteisiin sekä unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Lisäksi ehdotuksen laadinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioille asetettujen vakiintuneiden velvoitteiden ja käytäntöjen mukaisesti.

Liittymissopimuksen voimaansaattamisen myötä Suomessa on muodollisesti saatettu kansallisesti voimaan perussopimukset ja hyväksytty EU:n oikeusjärjestys osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimusten ja säädösten lisäksi muut EU-oikeuden lähteet – EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia.

Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltion toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan EU:n perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltion tulee muun muassa toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet EU-säädösten panemiseksi täytäntöön. Periaate velvoittaa myös pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen. Se sitoo jäsenvaltion kaikkia viranomaisia. Kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee muun muassa tulkita EU-oikeutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä luotujen periaatteiden mukaisesti.

Itse sääntelyjärjestelmän määrittelyssä jäsenvaltioilla on direktiivin 6 artiklan nojalla kuitenkin huomattavaakin liikkumavaraa. Siten eduskunta pystyy ohjaamaan välillisin keinoin sääntelyviranomaisen sääntelytoimia, vaikka ei voi suoraan puuttua tariffien laskentamenetelmien sisällön määrittelyyn. Tätä liikkumavaraa on hyödynnetty hallituksen esityksessä.

Hallituksen esitystä koskevat asiantuntijalausunnot

Kansalaisaloitteen vuoksi ministeriö pyysi joulukuussa 2020 oikeudellisen asiantuntijalausunnon oikeusneuvos, OTT **Alice Guimaraes-Purokoskelta**, joka on entinen valtionasiamies ja ministeriön näkemyksen mukaan Suomen paras asiantuntija EU-oikeuden ja energiaoikeuden yhdistelmän osalta. Lausunto 8.1.2021 ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta tapauksessa C-718/18, komissio v. Saksa koskeva jälkikirjoitus 16.1.2021 käsittelevät kysymystä tariffien laskentamenetelmien vahvistamisesta EU-oikeuden ja sen oikeuslähdeopin näkökulmasta.

Ministeriön näkemyksen mukaan Guimaraes-Purokosken lausuntojen keskeiset johtopäätökset ovat tiivistettynä seuraavat (suorat lainaukset lausunnoista lainausmerkeissä):

- Lausuntojen mukaan hallituksen esityksen laatimistapa ja puuttumattomuus itse laskentamenetelmiin on linjassa EU-oikeuden kanssa. ”Kansallinen lainsäädäntö noudattaa EU-lainsäädännön sääntelymallia.”
- Lausuntojen mukaan lakialoitteessa oikeudellisina perusteluina esitetyillä komission tilaamalla konsulttiselvityksellä ja Itävallan lainsäädäntöratkaisulla ”ei ole oikeudellista sitovuutta”. ”Jäsenvaltion lainsäädäntöratkaisujen punninnassa tämän tai muiden senkaltaisten tutkimusten merkitys on nähdäkseni kovin rajallinen.”
- Lausuntojen mukaan ”sikäli kuin unionin tuomioistuin päättyy tuomiossaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaiseen lopputulokseen ja katsoo Saksan rikkoneen sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72 säännöksiä säätäessään kansallisella lailla sääntelyviranomaisista sitovasti sähkönsiirron ja -jakelun tariffien määrittelystä, ovat mahdollisuudet antaa vastaavista kysymyksistä kansallista lainsäädäntöä hyvin rajalliset.”
- Lausunnoissa katsotaan myös, että ”pidän aivan selvänä, ettei tämänkaltaisista kysymyksistä voi sääntelyviranomaisista velvoittavasti määrätä myöskään lain esitöissä.”

Edelliseen viitaten ministeriö katsoo, että Alice Guimaraes-Purokosken lausunto jälkikirjoituksineen tukee yksiselitteisesti hallituksen esityksessä valittua sääntelytapaa ja sen perustana olevaa tulkintaa EU-oikeuden soveltamisesta tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa. Ministeriö toteaa, että EU-lainsäädäntö ja sen tämänhetkiset viralliset tulkinnot eivät mahdollista tariffien tai niiden laskentamenetelmien sisällöstä säätämistä edes kansallisen parlamentin säätämällä laeilla tai sääntelyviranomaisen ohjaamista sitovasti tässä suhteessa lainsäädännön esitöillä, kuten esimerkiksi eduskunnan valiokuntien lausunnoilla.

Oikeusministeriö on 17.3.2021 lausunnossaan talousvaliokunnalle tuonut esille, että EU:ssa on viime vuosina useilla eri aloilla omaksuttu sähkömarkkinadirektiiviä vastaavaa lainsäädäntöä, jossa edellytetään, että jäsenvaltioissa on riippumattomia kansallisia viranomaisia, joiden tehtävänä on kyseisen EU-sääntelyn tavoitteiden toteuttaminen jäsenvaltioissa. Tällainen sääntely on ollut tyypillistä aloilla, jotka ovat aiemmin kuuluneet julkisen monopolin piiriin, mutta jotka on sittemmin avattu kilpailulle tai yksityistetty. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi erilaiset infrastruktuuriin perustuvat toiminnot, jotka ovat näin tulleet kilpailun ja unionin sisämarkkinasääntöjen piiriin. Kansalliset sääntelyviranomaiset ovat kansallisen oikeuden mukaisia elimiä, mutta niiden tehtäviä ja toimivaltuuksia säännellään myös EU:n lainsäädännössä. Esimerkkejä tällaisesta kansallisia sääntelyviranomaisia koskevasta sääntelystä on energia-alan lisäksi muun muassa sähköistä viestintää ja liikennettä koskevilla aloilla. Myös rikkomuskanteisiin ja ennakkoratkaisupyyntöihin annettua EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä EU-oikeuden kansallisille sääntelyviranomaisille asettamista vaatimuksista alkaa olla verrattain paljon. Monet tuomioista käsittelevät juuri kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta sen hoitaessa EU-oikeuteen liittyviä tehtäviä.

Oikeusministeriö päättää lausuntonsa toteamalla:

”yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan sähkönsiirron ja -jakelun kohtuullisen tuoton tason laskemista suorilla lain-säädäntötoimilla sekä sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuskaton merkittävää laskemista koskevat muutosehdotukset saattaisivat olla ongelmallisia ottaen huomioon asiaa koskeva EU-sääntely.”

4. Hallituksen esitykseen liittyvät perustuslakikysymykset ja niiden arviointi

Yleistä hallituksen esitykseen liittyvistä perustuslakikysymyksistä

Hallituksen esityksessä omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia sisältyy sähkömarkkinalakia koskevan muutosehdotuksen 19 §:ään (verkon kehittämisvelvollisuus), 26 a §:ään (sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korottaminen) ja 119 §:ään (jakeluverkon toimintavarmuutta koskeva siirtymäsäännös). Näitä säännöksiä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan ja 18 §:n elinkeinovapauden periaatteen näkökulmasta.

Sähkömarkkinalakia koskevan muutosehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin sähköverkko toiminnan luvanvaraisuuden rajoista. Tältä osin säännöstä on arvioitava elinkeinovapauden periaatteen näkökulmasta.

Sähkömarkkinalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 52 §:ään sisältyy Energiavirastolle ehdotettu valtuus tarkempien määräysten antamiseen jakeluverkon kehittämissuunnitelmassa annettavista tiedoista, suunnitelman toimittamisesta Energiavirastolle sekä suunnitelmaa koskevan kuulemisen järjestämisestä.

Esitettyihin säännöksiin liittyvät perustuslakikysymykset ovat luonteeltaan pääosin rutiiniluonteisia kysymyksiä, jollaisiin perustuslakivaliokunta on ottanut usein kantaa. Hallituksen esitys sisältää niistä kattavan perustuslakiarvioinnin, jonka vuoksi ministeriö ei käsittele lausunnossaan esitykseen liittyviä rutiiniluonteisia perustuslakikysymyksiä.

Hallituksen esityksen keskeinen uusi perustuslakiarviointia edellyttävä kysymys liittyy sähkömarkkinalakiehdotuksen 26 a §:ään ja sen siirtymäsäännökseen. Säännöstä on arvioitava erityisesti siitä näkökulmasta, että onko puuttuminen siirto- ja jakeluhintojen korotuksiin liian voimakasta suhteessa perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön verkkotoimialojen yritysten ja niiden omistajien omaisuuden suojasta. Tältä osin laki- ja kansalaisaloitteet sisältävät hallituksen esityksen perustuslakiarvioinnista poikkeavia säännösehdotuksia. Arvioitaessa hallituksen esityksen sähkömarkkinalakiehdotuksen 26 a §:ään sekä laki- ja kansalaisaloitteissa sähkömarkkinalain 26 a §:ään ja Valvontalain 10 §:ään ehdotettuja säännöksiä suhteessa perustuslain suojaamaan omaisuuden suojaan tulee arvioitavaksi myös sääntelyn suhde EU:n sähkömarkkinadirektiivin sääntelyyn.

Edellä kuvatun johdosta ministeriö keskittyy lausunnossaan hallituksen esityksen sähkömarkkinalakiehdotuksen 26 a §:ään ja sen siirtymäsäännökseen. Muilta osin ministeriö viittaa hallituksen esityksen perustuslakiarvioinnissa esitettyyn sekä jäljempänä laki- ja kansalaisaloitteiden sisältämistä säännösehdoista lausuttuun.

Omaisuuden käyttörajoituksia koskevasta aiemmasta lausuntokäytännöstä

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä omaisuuden käyttörajoitusten suhteesta omaisuuden suojaan ja luonnollisten monopolien sääntelyyn on paljon. Valiokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinotoiminnan sääntelyä luonnolliseen monopoliin perustuvassa markkinatilanteessa lähtökohtaisesti tarpeellisena ja hyväksyttävänä (esimerkiksi PeVL 4/2000 vp ja PeVL 36/2004 vp). Tällaisessa tilanteessa on valiokunnan mielestä perusteltua pyrkiä edistämään kilpailua ja suojaamaan asiakkaiden varallisuusarvoisia oikeuksia tavanomaista tehokkaammilla sääntelykeinoilla. Edelleen valiokunta on katsonut, että sääntelyn riittävää täsmällisyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon päätettäviin seikkoihin liittyvät osin laskennalliset ja siten teknisluonteiset erityispiirteet samoin kuin sääntelyn kohdistuminen - yksilön asemesta - ensi sijassa sähköliiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin (esimerkiksi PeVL 2/2004 vp, PeVL 36/2004 vp ja 32/2009 vp). Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianmukaisen oikeusturvan järjestämiseen toiminnanharjoittajille (esimerkiksi PeVL 36/2004 vp).

HE 265/2020 vp:n osalta keskeiset perustuslakivaliokunnan kannanotot perustuvat vuoden 1995 sähkömarkkinalain (386/1995) säätämisvaiheeseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuden käyttörajoituksen ei tule loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus (tässä tapauksessa verkkoon pääsy) ei saa estää omistajaa ja toiminnanharjoittajaa käyttämästä omaisuuttaan haluamallaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista (esimerkiksi PeVL 2/1986 vp ja 19/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että tulisi harkita hinnoittelun kohtuullisuuden vaatimuksen sisältävän säännöksen sanamuodon muuttamista siten, että verkkopalvelujen hinnoittelua koskevaa säännöstä ei tulkittaisi ensi sijassa asiakkaan näkökulmasta (PeVL 19/1994 vp).

Korotuskattosäännöksen muutos ja sen edellyttämä siirtymäsäännös

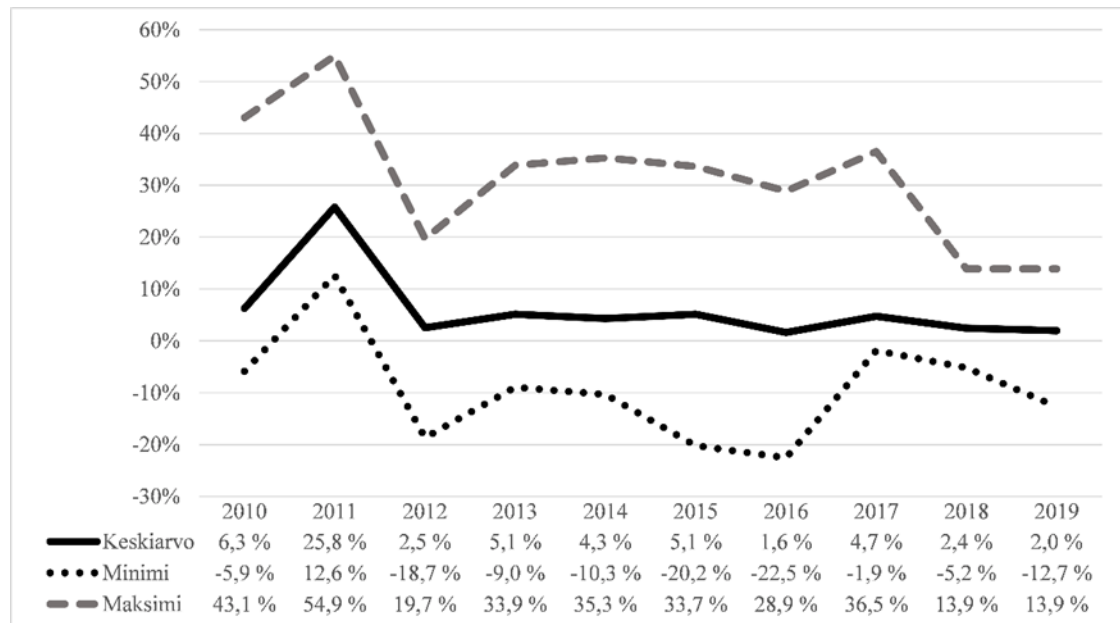
Korotuskaton rajan asettaminen

Korotuskattosääntelyllä rajoitettaisiin verkonhaltijan ja elinkeinonharjoittajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytön hinnoittelusta. Tältä osin hallituksen esitystä samoin kuin laki- ja kansalaisaloitetta joudutaan arvioimaan suhteessa perustuslain omaisuuden suojaan.

Korotuskattosäännöksen tarkoituksena ei ole siirto- ja jakelumaksujen ylärajan määrittely vaan yksittäisten, asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttoman suurten kertakorotusten rajoittaminen. Sähkömarkkinalain mukaan korotuksille on aina oltava asianmukainen kustannuksiin perustuva syy.

Siirtohinnoilla kerättävien tulojen yläraja eli tuloraami sen sijaan asetetaan Energiaviraston vahvistamilla tariffien laskentamenetelmillä (ks. edellä luku 2).

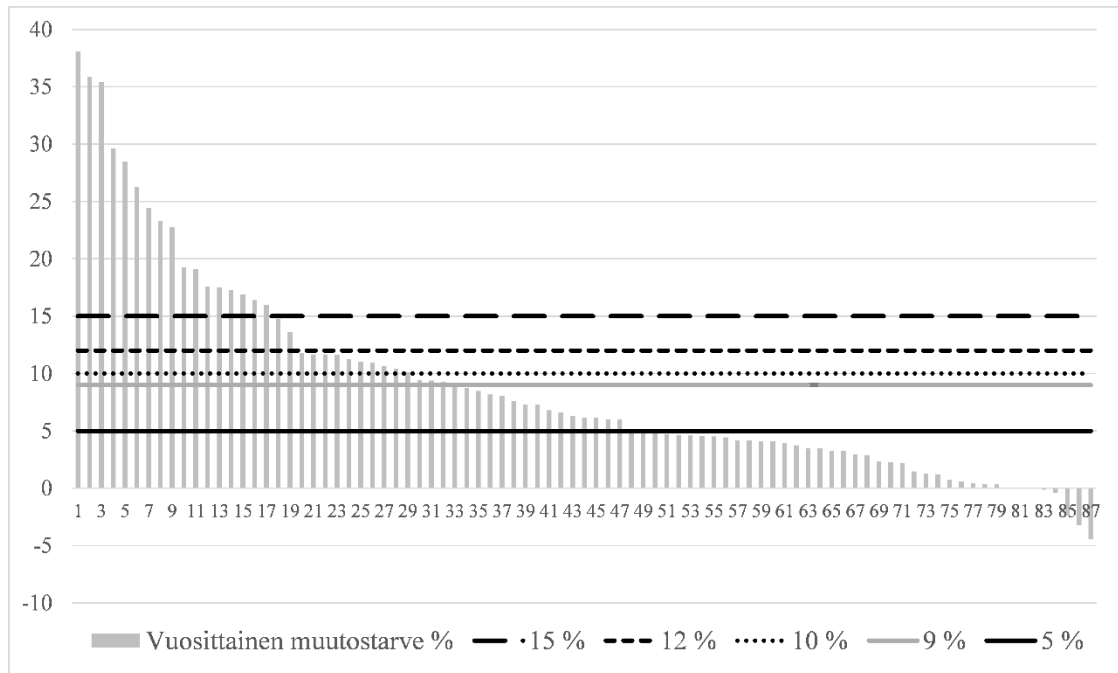
Hallituksen esityksen luvussa 2.4 on kuvattu voimassa olevan korotuskattosäännöksen vaikutuksia. Hallituksen esityksen kuvasta 5 nähdään, että vuoden 2012 jälkeen jakeluverkonhaltijat ovat korottaneet jakeluhintoja keskimäärin noin 2—5 prosenttia vuosittain. Tavallista suuremmat hinnankorotukset vuonna 2011 selittyvät merkittävilta osin tuolloin toteutetulla huomattavalla sähköveron korotuksella. Vuonna 2017 voimaan tulleen korotuskattosäännöksen vaikutukset näkyvät vuodesta 2018 alkaen. Korotuskaton myötä yksittäisten jakeluverkonhaltijoiden suurimmat korotukset ovat rajautuneet alle 14 prosenttiin. Korotuskattosäännöksen on katsottu toimineen tarkoitetulla tavalla.



Kuva 5. Keskimääräiset jakeluverkonhaltijoiden jakeluhintojen muutokset vuosina 2010-2019. Lähde: Energiavirasto

Hallituksen esityksen luvussa 3.2 on tarkasteltu korotuskaton laskemisen vaihtoehtoja. Valmistelussa esille on noussut kaksi omaisuuden suojaan liittyvää reunaehto. Ensinnäkin korotuskaton rajaa ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vuoksi voida asettaa niin matalaksi, että se loukkaisi omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, johon sisältyy myös se, ja ettei sääntely estä verkon käyttämistä kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Toiseksi korotuskaton ei tulisi leikata takautuvasti verkonhaltijan kohtuullisen tuoton alijäämää, jonka tasoitusjakso on kesken säännöksen voimaan tullessa.

Nykyistä matalamman, mutta omaisuuden suojan ja EU-lainsäädännön reunaehdot täyttävän korotuskaton rajan määrittäminen on hankalaa, koska verkonhaltijoiden taloudelliset tilanteet ja rahoitustarpeet vaihtelevat voimakkaasti. Lisäksi usea verkonhaltija on omaehtoisesti noudattanut varovaista tariffilinjaa, jonka seuraukseni Energiavirasto on vahvistanut niille suuria alijäämiä aiemmilta valvontajaksoilta. Hallituksen esityksen kuvassa 7 on pyritty tarkastelemaan eri suuruisten korotuskaton rajojen vaikutuksia suhteessa valvontajaksolla 2016-2019 syntyneiden verkonhaltijoiden alijäämien tasoittamiseen ja niiden leikkautumiseen.



Kuva 7. Verkonhaltijoiden vuosittainen liikevaihdon muutostarve prosentteina tilanteessa, jossa ne keräisivät aiemmin kerääntyneen alijäämän asiakkailtaan kahden seuraavan jakson aikana (2020–2027). Lähde: Energiavirasto

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että korotuskaton rajan laskeminen olisi pidettävä suhteellisen maltillisena. Lisäksi vuoden 2019 lopussa päättyneen valvontajakson aikana ennen muutoksen voimaantuloa syntyneen alijäämän tasoittamiseen tulisi varata siirtymäaika, koska korotuskaton rajaa laskettaisiin kesken sääntelyjärjestelmän mukaisen tasoitusjakson. Hallituksen esityksessä ehdotetaan korotuskaton rajan laskemista 15 prosentista 8 prosenttiin. Korotuskaton leikkauksen määrän täsmällinen arviointi on tässä suhteessa kuitenkin erittäin vaikeaa. Juuri tämän kohdan vuoksi hallitus on katsonut, että esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 2/1986 vp ja 19/1994 vp ovat edelleen erittäin ajankohtaisia korotuskaton rajan asettamisessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnot nojautuvat siihen lähtökohtaan, että tarpeellisesta sääntelystä huolimatta yksityisen omistusoikeuden ydintä suojataan (omaisuuden käyttörajoituksen ei tule loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön). Lisäksi lausunnot huomioivat sen markkinatalouden perusajatuksen, että yritysten tulee voida toimia omistajilleen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, vaikka ne olisivatkin monopoliasemassa. Omaisuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee myös turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut lausunnossaan PeVL 19/1994 vp, että hinnoittelua koskevaa sääntelyä ei tulisi tulkita yksipuolisesti asiakkaan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen korotuskaton rajaa ei ministeriön näkemyksen mukaan voida asettaa niin matalaksi, että se loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Sähköverkkojen osalta verkko-omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö tarkoittaa vähimmäisvaatimuksena sitä, että verkonhaltija pystyy täyttämään sille EU:n ja kansallisen sähkömarkkinalainsäädännön asettamat velvollisuudet ja ettei sääntely estä verkon käyttämistä kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Hallituksen esityksessä on katsottu, että verollisista hinnoista laskettu 8 %:n korotuskatto riittää turvaamaan nämä mahdollisuudet, kun otetaan huomioon korotuskattosäännökseen liittyvät joustomahdollisuudet sähkömarkkinalain 26 a §:n 6 momentissa ja Valvontalain 14 §:n 3 momentissa. Ministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan tämä on ollut ehdoton minimi, jotta laki voitaisiin säätää normaalissa lainsäätämisyksityksessä.

Ministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan on myös näyttöä siitä, että ehdotettu 8 %:n raja saattaa olla liian matala täyttämään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vaatimukset. Esimerkiksi kantaverkkoyhtiö Fingrid on esittänyt painavia näkökohtia sen puolesta, että rajan tulisi olla yli 10 %:n luokkaa, jotta se pystyisi tulevaisuudessa toteuttamaan energialähteiden muutoksen johdosta lisääntyvän sähkönsiirron vaatimukset (esimerkiksi uusi, toimitusvarmuuden ja kansantalouden näkökulmasta positiivinen siirtoyhteys edullisemman sähkönhinnan Ruotsiin merkittäisi yksinään 10 %:n korotusta kantaverkkomaksuihin). Ministeriön virkamiesten arvion mukaan 3 prosenttiyksikön lasku nykyisestä 15 %:n korotuskattorajasta olisi sellainen, että voidaan varmuudella arvioida, ettei ristiriitaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa syntyisi.

Ministeriö näkee velvollisuudekseen tuoda tässä yhteydessä esiin näkemyksensä, että lakialoitteen allekirjoittajat asettaessaan korotuskaton niin matalaksi kuin 5 % tosiasiallisesti rajoittaisivat verkkojen omistajien omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön ja jättävät siten huomioimatta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön.

Korotuskaton rajan asettamisessa on huomioitava myös EU-lainsäädännön vaatimukset. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia siitä, että ne direktiivejä täytäntöön pannessaan varmistavat, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia EU-säädöksen kanssa ja ettei kansalliseen lainsäädäntöön synny uusia ristiriitoja EU-lainsäädännön kanssa.

Sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan mukaan tariffien tai niiden laskentamenetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus. Ministeriö katsoo, ettei korotuskaton rajaa saa myöskään asettaa sellaiseksi, että se tosiasiallisesti rajoittaa direktiivin 59 artiklassa säädettyä kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa vahvistaa siirtotariffit tai niiden laskentamenetelmät. Edelleen ministeriö katsoo direktiivin 59 artiklan edellyttävän, että korotuskaton raja ei saisi estää tai rajoittaa tariffien tai niiden laskentamenetelmien asettamista siten, että nämä mahdollistavat tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.

Korotuskattosäännöksen siirtymäsäännös ja korotuskaton laskemisen takautuvien vaikutusten ehkäiseminen

Valvontajaksolla 2016-2019 syntyneiden alijäämien tasoittamiseen ehdotetaan sähkömarkkinalain 26 a §:n siirtymäsäännöksellä neljän vuoden ylimääräistä tasoitusjaksoa, koska siirtomaksujen korotuskattoa esitetään laskettavaksi 15 %:sta 8 %:iin kesken kulumassa olevaa tasoitusjaksoa. Verkonhaltijat, joilla on alijäämää ko. valvontajaksolta, eivät ole voineet ennakoida korotuskaton rajua leikkaamista. Merkittävällä osalla verkonhaltijoista on mainitulta valvontajaksolta niin suuria alijäämiä, että ne eivät pysty korotuskaton laskemisen vuoksi toteuttamaan alijäämänsä tasoitusta normaalin tasoitusjakson ja voimassa olevan lain mukaisen poikkeuslupa perustuvan ylimääräisen tasoitusjakson puitteissa. Korotuskaton laskemista koskevalla säännöksellä leikattaisiin siten takautuvasti valvontajaksolla 2016-2019 kohtuullista tuottoa tällaiselta verkonhaltijalta.

Hallituksen esityksen perustuslakiarvioinnin mukaan ilman siirtymäsäännöstä hallituksen esitys ei olisi perustuslakivaliokunnan omaisuuden suoja koskevan lausuntokäytännön mukainen eikä lakia voitaisi säätää tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi ylimääräinen tasoitusjakso on mahdollistanut lainvalmistelun aikana ja mahdollistaa myös sen jälkeen pienemmät hinnankorotukset erityisesti niissä verkkoyhtiöissä, jotka toiminnassaan tavoittelevat sääntelymallin mukaista maksimituottoa, kun yhtiöt voivat jakaa hinnankorotukset useammalle vuodelle.

Siirto- ja jakelumaksujen valvonta perustuu Suomessa Energiaviraston vahvistamien laskentamenetelmien mukaan muodostuvaan nelivuotiseen tuloraamiin, jonka virasto vahvistaa kullekin verkonhaltijalle ennen valvontajaksolla alkua. Valvontajaksolla päättyttyä virasto vahvistaa verkonhaltijan tuloraamin mukaisen sallitun tuoton (eli valvontajaksolla maksimiliikevaihdon) sekä valvontajaksolla syntyneen mahdollisen alijäämän eli ylituoton tai mahdollisen alijäämän. Valvontajaksolla seuraava nelivuotinen valvontajakso muodostaa tasoitusjakson, jonka kuluessa verkonhaltijan on palautettava alijäämä asiakkaille alemmina hintoina. Vastaava tasoitusjakso on myös alijäämälle, jonka tasoittaminen puolestaan merkitsee sallittua tuottoa korkeamman hinnoittelun mahdollistamista seuraavan valvontajaksolla aikana.

Valvontajärjestelmä perustuu siis nelivuotiseen valvontajaksoon ja sitä seuraavaan nelivuotiseen tasoitusjaksoon, jonka aikana verkonhaltijalla on velvollisuus palauttaa ylituotto asiakkaille ja oikeus laskuttaa alijäämä asiakkailta. Alijäämä on siis periaatteessa tuloraamin mukaista tuottoa, jota ei ole vielä laskutettu asiakkailta.

Tasoitusjaksoon perustuva järjestelmä on käytössä sen vuoksi, että verkonhaltija ei pysty ennakoimaan tarkasti liikevaihtoaan valvontajaksolla loppuvaiheessa, koska esimerkiksi lämpötilavaihtelut vaikuttavat merkittävästi asiakkaiden sähkönkäyttöön ja näin ollen verkkoyhtiöiden liikevaihtoon. Valvontajaksolla lopullinen tuloskin tiedetään vasta Energiaviraston valvonta-päätöksen antamisen jälkeen. Ilman tasoitusjaksomenettelyä riskinä olisi, että verkonhaltijat varmuuden vuoksi ylivoimaisesti tuottoaan valvontajaksolla aikana, jotta ne eivät menettäisi osaa sallitusta tuotostaan, jos verkonhaltijan tulojen ennakointi epäonnistuisi valvontajaksolla loppupuolella. Toisaalta, koska alijäämä on verkonhaltijan taseen ulkopuolista varallisuutta, ei voida myöskään hyväksyä niiden "säilömistä" yhtiöön liian pitkäksi aikaa, koska alijäämä voitaisiin siirtää myöhemmin hintoihin esimerkiksi yrityskaupan jälkeen. Asiakkaille koituisi tällöin suuria hinnankorotuksia.

Kun sähkömarkkinalakiin lisättiin vuonna 2017 voimassa oleva korotuskattosäännös, lakiin sisällytettiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vuoksi myös nelivuotinen lisätasotusjakso sellaisille alijäämille, joiden kattamisen korotuskaton asettaminen estää. Ylimääräisen tasotusjakson saaminen edellyttää Energiaviraston myöntämää poikkeuslupaa.

Hallituksen esityksen alijäämien tasotusjaksoa koskeva ehdotus on kuvattu seuraavassa kuvassa:



Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista. Tästä seuraa, että korotuskaton rajaa ei voida laskea siten, että se leikkaisi tasotusjakson aikana edellisellä valvontajaksolla syntyneitä alijäämiä. Muuten kyseessä olisi verkonhaltijan edellisen valvontajakson tuoton takautuva leikkaaminen, joka on yksiselitteisesti ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen on sisällytetty siirtymäsäännös, jolla 2016-2019 valvontajaksolla syntyneelle alijäämälle säädettäisiin ylimääräinen nelivuotinen tasotusjakso. Toinen pohdittu vaihtoehto on ollut ajoittaa uuden korotuskaton voimaantulo seuraavaan valvontajaksojen taitteeseen (1.1.2024). Tämä vaihtoehto on kuitenkin hylätty sen vuoksi, että se olisi johtanut isompiin hinnankorotuksiin kuluvaan valvontajakson aikana. Tämä on arvioitu ehdotusta huonommaksi vaihtoehdoksi hallituksen esityksen tavoitteiden näkökulmasta.

Edellä osoitettiin se, että sääntelyjärjestelmän mukainen vahvistettu alijäämä on verkonhaltijan edelliseltä valvontajaksolta laskuttamatta jäänyttä tuottoa, joka valvontajärjestelmän luonteesta johtuen on verkonhaltijalle kuuluva varallisuus, joka ei ole näkyvissä verkonhaltijan taseessa. Tämä asia on tunnistettu sääntelijöiden, verkkojen omistajien ja verkkojen asiakkaita edustavien etujärjestöjen keskuudessa.

Esimerkiksi kansalaisaloitteen taustalla oleva Suomen Omakotiliitto ry sekä Suomen sähkökäyttäjät ry kiinnittivät hallituksen esityksen lausuntokierroksella lausunnoissaan huomiota siihen, että alijäämä on luonteeltaan asiakkaiden piilovelkaa verkonhaltijoille ja, että se voisi vaikuttaa jopa asiakkaiden omistamien kiinteistöjen kauppahintoihin.

Alijäämän varallisuusarvo tulee esiin myös verkkoyhtiöitä koskeissa kaupoissa kohteen arvoon vaikuttavana tekijänä. Tästä voi mainita esimerkkinä tapauksen, jossa Mari Kiviniemen hallitus osti yhdessä Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen kanssa talvella 2011 noin puolet kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n osakkeista Fortumilta ja Pohjolan Voimalta. Kauppa valmisteltiin TEM:ssä ja tämän hallituksen esityksen esittelijä oli itse mukana kaupan valmistelussa. Sekä myyjille että ostajille oli selvä asia, että Energiaviraston vahvistama alijäämä oli otettava huomioon kauppahinnassa, koska ostajilla oli

mahdollisuus hyödyntää se korkeampina hintoina yrityskaupan jälkeen. Ministeriön tietojen mukaan alijäämän huomioiminen kauppahinnan osana on yleinen käytäntö verkkoyhtiökaupoissa.

Ministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella valvontajaksolta vahvistetun verkonhaltijan tuloraamin alijäämän varallisuusarvo on otettava huomioon korotuskattosäännöstä koskevaa perustuslakiarviointia tehtäessä, vaikka esimerkiksi lakialoitteen allekirjoittajat eivät tätä näkökulmaa ole tunnistaneeet. Ministeriö toteaa, että ilman korotuskaton laskemista koskevaa siirtymäsäännöstä eduskunta leikkaisi takautuvasti verkkoyhtiöiden varallisuutta satojen miljoonien eurojen arvosta.

Omaisuuksien käyttörajoitusten täsmällisyys

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan luonnollisen monopolin muodostavan omaisuuden käyttörajoitusten tulee perustua täsmällisiin lainsäädäntönsä.

Ministeriö haluaa nostaa esiin, että hallituksen esityksessä ja lakialoitteissa on esitetty muutosta sähkömarkkinalain 19 §:ään. Lakialoitteessa säännösehdotus on kuitenkin laadittu muotoon, joka ministeriön näkemyksen mukaan ei täytä omaisuuden käyttörajoitusten sääntelyn täsmällisyyden vaatimusta. Ministeriö katsoo, että mainittu lakialoitteen säännösehdotus on tarpeen käsittellä lausunnossa siltä varalta, että se nousisi esiin perustuslakivaliokunnan käsittelyn aikana.

Lakialoitteen sähkömarkkinalain 19 §:ää koskevan muutosehdotuksen mukaan sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava ja sitä on ylläpidettävä siten, että verkonhaltija tuottaa siirto- ja jakelupalvelut verkkonsa käyttäjille mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Ministeriön kokemuksen mukaan tämän kaltainen säännös ei menisi läpi oikeusministeriön laintarkastuksesta. Sana "mahdollisimman" tekee arvioinnin oikeudellisesti vaikeaksi sekä verkonhaltijalle että Energiavirastolle, josta seuraisi oikeusriitoja. Lainvalmistelussa pyritään välttämään tällaisia ansoja. Säännös ei tältä osin täytä perustuslakivaliokunnan edellyttämää sääntelyn täsmällisyyden vaatimusta.

Laskentamenetelmien ratkaisevien tekijöiden määrittelemisen lain esitöiden kautta

Hallituksen esityksen lähetekeskustelussa esitettiin myös näkemys, että perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnossaan ottaa nykyistä tarkemmin kantaa tariffien laskentamenetelmien sisältöön. Ministeriöllä on tämän vuoksi velvollisuus lausua näkemyksensä myös tästä asiasta.

Edellä lausunnossa on selostettu EU-oikeuden voimassa oleva toimivallanjako unionin ja kansallisten lainsäädäntöelinten välillä tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisessa. Lausunnossa on osoitettu, että EU-oikeuden mukaan kansallisella lainsäädännöllä ei voida ohjata kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisessa. Ministeriö viittaa tältä osin edellä lausuttuun.

Ministeriö toteaa, että oikeustilan ollessa tämän sisältöinen, ei luonnollisesti voida ohjata kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksentekoa tässä kysymyksessä myöskään lainsäädännön esitöiden kautta kuten esimerkiksi eduskunnan valiokuntien lausunnoilla tai mietinnöillä.

Tässä yhteydessä on todettava, että vuoden 1995 ja vuoden 2013 sähkömarkkinalakeja koskevissa hallituksen esityksissä ja talousvaliokunnan lausunnoissa on otettu kantaa kohtuullisen hinnoittelun määrittelyn ratkaiseviin tekijöihin. Mainittu lain esityöt ovat ohjanneet sääntelyviranomaisen päätöksentekoa laskentamenetelmien kehittämisessä. EU-oikeuden oikeustila on tältä osin kuitenkin muuttunut sähkömarkkinadirektiivien säännösten tarkentumisen ja unionin tuomioistuimen antamien ratkaisujen seurauksena, kuten edellä on selostettu. Jälkikäteen voidaan todeta, että jo vuoden 2013 sähkömarkkinalakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa itse asiassa olisi pitänyt välttää laskentamenetelmien ratkaisevien tekijöiden määrittelemistä unionin tuomioistuimen tuomion C-474/08, komissio v. Belgia ja vuonna 2009 annetun EU:n kolmannen energian sisämarkkinapakettin tarkentuneen sääntelyn johdosta.

Oikeusministeriön lainvalmisteluohjeissa (Lainlaatijan EU-opas) todetaan direktiivien täytäntöönpanosta ja kansallisen lainsäädännön esitöiden suhteesta EU-lainsäädäntöön seuraavaa:

"EU-säädöksen täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen perustelujen tärkeänä tehtävänä on esittää eduskunnalle ja lainsoveltajille, mikä on ehdotetun kansallisen säädöksen suhde EU-oikeuteen.

Lakien esitöillä on EU:n tuomioistuimen mukaan rajallinen merkitys arvioitaessa kysymystä siitä, täyttääkö kansallinen laki EU-säädöksessä asetetut vaatimukset. Tulkintasuosituksia sisältävillä lakien esitöillä ("lainsäätäjän tarkoituksella") ei siten

aina ole samanlaista merkitystä kuin valmisteltaessa lakeja, jotka eivät perustu EU-lainsäädäntöön.”

Ministeriön Alice Guimaraes-Purokoskelta pyytämässä oikeudellisessa asiantuntijalausunnossa ja siihen liittyvässä jälkikirjoituksessa todetaan kansallisen lainsäädännön esitöiden merkityksestä seuraavaa:

”Kansallisen oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen mukaan kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti. Jollei kansallista oikeutta voi tulkita unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, on ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti välittömästi sovellettavien unionin säännösten ja määräysten täysi vaikutus varmistettava tarvittaessa jättämällä soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä ilman, että tällainen säännös olisi ensin poistettava lainsäädäntöiteitse tai muulla perustuslain mukaisella keinolla. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty, että ensisijaisuusvelvoite koskee kaikkia jäsenvaltion hallintoviranomaisia, mukaan lukien hajautetut viranomaiset, joihin nähden yksityiset voivat vedota unionin oikeuteen.”

”Jos taas tällaisilla määrittelyillä [tässä viitataan lain esitöihin] tavoiteltaisiin sääntelyviranomaisen ydintehtäviin kuuluvan sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien yksityiskohtiin puuttumista sääntelyviranomaista sitovalla tavalla direktiivin sääntelyn vastaisesti, saattaisi käsillä olla tilanne, jossa sääntelyviranomaisen olisi tarpeen direktiivin sääntelyn noudattamiseksi olla ottamatta huomioon näitä määrittelyjä sääntelytoiminnassaan.”

”Lausunnossani esitetyn perustein pidän aivan selvänä, ettei tämänkaltaisista kysymyksistä voi sääntelyviranomaista velvoittavasti määrätä myöskään lain esitöissä; kansallista sääntelyviranomaista sitovat sähkönsisämarkkinadirektiivissä sille säädetyt tehtävät ja toimivaltuudet ja näiden täyttämiseksi sen olisi jätettävä huomiotta näiden säännösten kanssa ristiriidassa olevat esityölausumat. Sinänsä jo kansallisesti lailla säätämiseen vaatimuksesta seuraa, ettei esityölausumilla voi määrätä lain säännöksistä poikkeavasti.”

Ministeriö toteaa tältä osin lausuntonaan, että kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa sekä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisessa koskeva oikeustila on selvä ja vakiintunut. Koska kansallisella lainsäädännöllä ei voida säätää tariffien laskentamenetelmien sisällöstä, ei lainsäädännön esitöilläkään voida sitovasti ohjata kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksiä laskentamenetelmien sisällöstä.

Ministeriö pitäisi valitettavana, jos eduskunnan valiokunnat päätyisivät lausunnoissaan tai mietinnöissään ohjaamaan Energiavirastoa tariffien laskentamenetelmien sisällön suhteen. Tällöin saattaisi syntyä riski kollisionesta valiokunnan näkemyksen ja toimivaltaisen sääntelyviranomaisen näkemyksen välillä. EU-lainsäädännön perusteella Energiavirastolla ja tuomioistuimilla olisi täysi toimivalta jättää soveltamatta valiokuntien kirjaamia, mutta viraston epätarkoituksenmukaisiksi arvioimia laskentamenetelmiä tai niiden osatekijöitä.

Kuten ministeriö on edellä todennut, se pitää verkkotoimialojen ja luonnollisten monopolien sääntelyyn liittyvää perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä perusteltuna, tarkkaan harkittuna ja edelleen ajankohtaisena. Ministeriön näkemyksen mukaan sähköverkojen sääntelyssä ilmenneet epäkohdat eivät johdu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä eikä epäkohtien korjaaminen edellytä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön muuttamista.

5. Hallituksen esityksen sääntelytapaa kohtaan esitetystä kritiikistä (LA 17/2020 vp ja KAA 9/2020 vp)

Ministeriön lausunnossa tarkastellaan lopuksi lakialoitteessa ja kansalaisaloitteessa esitettyä kritiikkiä hallituksen esityksen sääntelytapaa kohtaan, koska on oletettavissa, että perustuslakivaliokunnassa ja sen asiantuntijakuulemisessa esitetään hallituksen esitykselle vaihtoehtoinen tulkinta EU-oikeuden sisällöstä ja tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisesta.

Laki- ja kansalaisaloitteiden EU-oikeuden kannalta ongelmalliset ehdotukset sisältyvät aloitteissa Valvontalain 10 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtiin ja sähkömarkkinalain 26 a §:ään ehdotettuihin muutoksiin.

Aloitteissa esitetään Suomen kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa sääntelevään Valvontalakiin kahta säännöstä, joissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti sääntelypääoman ja

tuottotason määrittämismenetelmästä (ehdotukset Valvontalain 10 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtiin). Ehdotetut säännökset koskevat tariffien laskemisen kannalta ratkaisevia tekijöitä. Valvontalakiin ehdotetut säännökset ovat ristiriidassa unionin tuomioistuimen tuomion C-474/08 kanssa. Tuomioissa C-474/08 on jopa nimenomaisesti todettu yhtenä esimerkkinä, että voittomarginaali on tällainen ratkaiseva tekijä. Lisäksi unionin tuomioistuimen tuomio C-767/19 on toimivallan osalta analoginen tuomion 474/08 kanssa, vaikka se koskeekin muita verkkoon pääsyn ehtoja kuin hintoja. Valvontalain 10 §:n 2 momenttiin ehdotettu säännös on itsessään EU-oikeuden vastainen, mutta sanan "oleellisesti" osalta ehdotus ei myöskään täytä perusoikeussääntelyn täsmällisyysvaatimusta.

Lisäksi aloitteissa ehdotetaan sähkömarkkinalain 26 a §:ään niin matalaa korotuskattoa (5 %), että se tulee rajoittamaan verkonhaltijoiden mahdollisuuksia saavuttaa Energiaviraston vahvistamien tariffien laskentamenetelmien mukaisen tuloraamin yläraja. Säännöksellä rajoitettaisiin siten tosiasiallisesti kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa vahvistaa tariffien laskentamenetelmät, vaikka säännös ei suoraan koskekaan tariffien laskentamenetelmiä. Säännös voi myös rajoittaa verkonhaltijoiden lakisääteisten tehtävien toteuttamista, esimerkiksi rajoittamalla investointeihin käytettävissä olevien varojen keräämistä asiakasmaksuina. Tällöin syntyy ristiriita direktiivin kanssa myös siinä, että laskentamenetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.

Aloitteiden SML 26 a §:ää koskevasta ehdotuksesta voidaan myös todeta kansallisesta näkökulmasta, että aloitteiden mukainen ehdotus on ylimitoitettu, energia- ja ilmastopoliitiikan kannalta epätarkoituksenmukainen ja ristiriidassa perusoikeuksien sääntelyn kanssa. Korotuskaton tarkoitus ei ole vaikuttaa valvontajakson ja tasoitusjakson aikajänteellä hintatasoon (tämä toteutuu tariffien laskentamenetelmien etukäteen tapahtuvalla vahvistamisella), vaan estää yksittäiset kohtuuttomat korotukset.

Lakialoitteessa esitettyjen oikeudellisten perusteiden arviointi

Lakialoitteessa on pyritty perustelemaan direktiivin kanssa ristiriidassa olevien säännösten oikeutusta. Lakialoitteen perusteeksi esitettyjen väitteiden osalta ministeriö toteaa seuraavaa:

Lakialoitteen väite 1:

"Direktiivin perusteella kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus tulee turvata erityisesti ministeriön poliittisesta ohjauksesta. Kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus ei tarkoita, ettei lainsäätäjä voisi ottaa eduskunnan säätämässä laissa kantaa hinnoittelun valvontamenetelmissä noudatettaviin yleisiin periaatteisiin."

Ministeriön arviointi:

Ministeriö katsoo, että väite on virheellinen eikä vastaa EU-lainsäädännön nykytilaa.

Unionin tuomioistuimen tuomioissa ei ole ollut kysymys ministeriöiden poliittisesta ohjauksesta, vaan Belgian ja Ruotsin lainsäädännöstä ja julkisasiamiehen lausunnossa Saksan lainsäädännöstä. Se, että kyseessä on ollut kansallinen asetustasoinen säännös ei vaikuta asian arviointiin EU-lainsäädännön ensisijaisuuden näkökulmasta. Se, että Suomessa laskentamenetelmien ratkaisevista tekijöistä säädettäisiin eduskuntalaissa ei oikeuta Suomea kiertämään Suomea velvoittavaa EU-lainsäädäntöä. Komission valvontamenettelyssä direktiivin kansallisen täytäntöönpanon säädösten kanssa ei ole mitään merkitystä komission arvioinnissa.

Oikeusministeriön Lainkirjoittajan opas toteaa asiasta seuraavaa:

"EU-säädösten täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että säädös pannaan täytäntöön oikeasisältöisesti. Säädöksen tavoitteen tulee toteutua, ja täytäntöönpano tulee toteuttaa kaikilta osin. Lisäksi täytäntöönpanon on oltava riittävän täsmällistä ja selkeää. Täytäntöönpanoa toteutettaessa tulee myös varmistaa, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia EU-säädöksen kanssa ja ettei uusia ristiriitoja synny.

Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

Direktiivissä edellytetään erillistä täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Lainvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota direktiivin tavoitteeseen ja sisältöön. Direktiivi muunnetaan kansalliseksi lainsäädännöksi tehokkaasti siten, että sen

tavoite ja sisältö toteutuvat. Muoto ja keinot, joilla direktiivi pannaan täytäntöön, riippuvat pitkälti jäsenvaltion omasta oikeusjärjestyksestä.”

Tapauksessa C-718/18 julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksessaan tästä nimenomaisesta lakialoitteen väitteestä seuraavasti:

124. ”direktiiveissä yksinomaisesti kansalliselle sääntelyviranomaiselle annetut toimivaltuudet ja sääntelyviranomaisen riippumattomuus on voitava taata suhteessa kaikkiin poliittisiin elimiin, ei siis pelkästään hallitukseen vaan myös kansalliseen lainsäätäjään, joka voi ja jonka täytyykin määrittää nämä toimivaltuudet säädöksillä mutta joka ei kuitenkaan voi ottaa niistä osaa pois kansalliselta sääntelyviranomaiselta antaakseen ne sitten muille julkisille elimille.”

Julkisasiamies myös jatkaa seuraavasti:

140. ” Kuten on jo todettu, sähkö- ja kaasualan kansalliset sääntelyviranomaiset toimivat niille osoitettujen toimivaltuuksien puitteissa unionin oikeutta soveltaen, ilman että kansalliset poliittiset elimet puuttuvat niiden toimintaan edes muodollisten tai aineellisten lakien kautta. Unionin lainsäädäntö ottaa tässä sen paikan, joka kansallisessa hallintomallissa oli parlamentilla, ja kytee sen siten demokratiaperiaatteeseen. Koska unionin säädökset syntyvät demokraattisessa päätöksentekomenettelyssä, johon osallistuvat sekä unionin kansalaisten valitsema Euroopan parlamentti että neuvosto, joka edustaa jäsenvaltioiden etuja demokraattisesti legitimoitujen hallitusten kautta, kansalliset sääntelyviranomaiset ovat tällä tavoin yhteydessä demokraattisen legitimaation kehään.”

Ministeriö toteaa, että julkisasiamiehen ratkaisu ei sido unionin tuomioistuinta. Ministeriön näkemyksen mukaan julkisasiamiehen kannanotto kuvaa kuitenkin sen kehityspisteen, johon EU-lainsäädäntö päätynyt tämän kysymyksen osalta vuonna 2003 annetusta toisesta sähkömarkkinadirektiivistä lähtien. Sama ajatusmalli nousee esille komission kannekirjelmissä ja unionin tuomioistuimen tuomioissa. Saman ajatusmallin esitti myös eläkkeelle jäänyt pitkäaikainen unionin tuomioistuimen suomalainen tuomari Allan Rosas tammikuussa 2021 ministeriöiden EU-juristeille pitämässään esitelmässä EU:n ja kansallisen lainsäädännön suhteesta.

Lakialoitteen väite 2:

”Komission selvityksen mukaan eräissä jäsenvaltioissa, kuten Itävallassa, on voimassa parlamentin säätämä laki, jossa valvontamenetelmien sisällöstä on säädetty yleispiirteisesti sääntelyviranomaista velvoittavalla tavalla. Komissio ei ole katsonut näitä säännöksiä EU:n oikeuden vastaisiksi. Myös Ruotsin laissa säädetään hinnoittelumenetelmien sisällöstä yleisellä tasolla, eikä Ruotsia vastaan tältä osin ole nostettu rikkomuskannetta.”

Ministeriön arviointi:

Toisten jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö ei ole EU-oikeuden oikeuslähde. Muiden maiden lainsäädäntöratkaisuille ei voida antaa argumenttina painoarvoa asian ratkaisemisessa, kun vastakkaisena argumenttina on direktiivin nimenomainen sanamuoto ja unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö. EU-oikeuden oikeuslähteet antavat päinvastaisen ratkaisun asiaan kuin lakialoitteessa perusteeksi nostetut kahden jäsenvaltion kansalliset lainsäädäntöratkaisut. Ruotsin lainsäädäntö on rakennettu samaan tapaan kuin Belgian lainsäädäntö langettavaan tuomioon johtaneissa tapauksissa C-474/08 ja C-767/19.

Toiseksi, voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi lakialoitteessa Itävallan ja Ruotsin lainsäädännön pohjalta vedetyt johtopäätökset.

Itävallan lainsäädännön osalta lakialoitteessa annetaan ymmärtää, että kyseessä on komission selvitys. Tarkkaan ottaen kyseessä on komission tilaama konsulttiselvitys, jossa esitetyt näkemykset eivät edusta komission virallisia näkemyksiä, vaan yksinomaan konsultin näkemyksiä. Konsultti tuo tämän esille raporttinsa vastuuvapauslausekkeessa. Lisäksi itse raportissa konsultti toteaa näkemyksensä Itävallan lainsäädännöstä, että direktiivin edellyttämä kansallisen sääntelyviranomaisen harkintavalta hintojen vahvistamisessa voidaan asettaa kyseenalaiseksi Itävallan lainsäädännön ohjaavuuden tason vuoksi.

Ruotsiin ei ole kohdistettu rikkomuskannetta nykysäännöksen osalta. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että komissio on lähettänyt keväällä 2019 kirjeen Ruotsin hallitukselle, jossa on kehoitettu luopumaan tuottotason määrittelemisestä asetuksella. Ruotsin hallitus on vastannut

komissiolle, että se pitää komission Saksaa vastaan ajamaa rikkomuskannetta C-718/18 ennakkotapauksena asiassa. Ruotsin hallitus on myös ilmoittanut, että Ruotsi tulee muuttamaan lainsäädäntöään, mikäli unionin tuomioistuimen päätös antaa tähän aiheita.

Lisäksi Ruotsissa Linköpingin hallinto-oikeus on antanut 26.2.2021 joukon päätöksiä Ruotsin tuloraamiasetuksen soveltamisesta (Tapaukset 5503-19, 9349-19, 9850-19 ja 9779-19 ym.). Päätöksissään hallinto-oikeus on jättänyt soveltamatta tuloraamiasetuksen säännöksiä, jotka määrittelevät verkkoyhtiöiden tuottoasteen, ja kumonnut Ruotsin kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen tältä osin. Hallinto-oikeus on katsonut, että asetuksen säännökset vaikuttavat energiamarkkinaviranomaisen päätösten soveltamisalaan tavalla, joka on ristiriidassa kolmannen sähkömarkkinadirektiivin vaatimuksen kanssa, jonka mukaan valvontaviranomaisen on oltava täydellisen riippumaton tariffeista päättäessään. Lisäksi hallinto-oikeus on katsonut asetuksen olevan perustuslain muodollisen lainvoiman periaatteen vastainen, koska asetus on muuttanut sähkölain sisältöä.

Ministeriöstä katsottuna tuntuu myös hieman hämmästyttävältä, että lakialoitteissa, joissa vaaditaan siirtohintojen laskemista, haetaan mallia Ruotsista ja Itävalasta, joissa Eurostatin tilaston mukaan kotitalouksien sähkön veroton jakeluhinta on Suomea korkeampi.

Ministeriö myös toteaa, että lakialoitteessa ehdotetaan tariffien laskentamenetelmiä koskevia aineellisoikeudellisia säännöksiä kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa sääntelevään Valvontalain 10 §:ään. Ko. sijoituspaikka jo yksistään alleviivaa sitä, että sääntelyviranomaista pyritään ohjaamaan direktiivin vastaisesti. Myös kansallisen lainsäädännön suhteen sijoituspaikka on lainsäädännön systematiikan näkökulmasta virheellinen. Valvontalaki sääntelee sääntelyviranomaisen toimivaltuuksia. Lain 12 §:stä ilmenee, että vahvistuspäätösten sisältöön vaikuttavat aineellisoikeudelliset säännökset tulevat EU-lainsäädännöstä ja kansallisten säännösten osalta – siltä osin kuin ne ovat mahdollisia – säännökset sijoitetaan sähkömarkkinalakiin.

Lakialoitteen väite 3:

Lakialoitteessa perustellaan siirtomaksujen korotuskaton laskemista sähkömarkkinadirektiivin 1 ja 28 artiklan yleisluontoisten säännösten perusteella. Lakialoitteessa katsotaan, että nykyistä tiukemman korotuskaton voidaan siten katsoa olevan sähkömarkkinadirektiivin tavoitteiden ja säännösten mukainen.

Ministeriön arviointi:

Ministeriö ei ole eri mieltä siitä, etteikö nykyistä alemmaa korotuskattoja voitaisi asettaa direktiivin mukaisesti. Direktiivi ja lakialoitteessa viitattu säännökset eivät sääntele millään tavoin SML 26 a §:n säännöksen kaltaista menettelyä. Säännös on puhtaasti kansallista sääntelyä, jolla suojataan kuluttajia ja muita verkonhaltijoiden asiakkaita yksittäisiltä kohtuuttomilta siirtomaksujen korotuksilta.

Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia siitä, että ne direktiivejä täytäntöön pannessaan varmistavat, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia EU-säädöksen kanssa ja ettei kansalliseen lainsäädäntöön synny uusia ristiriitoja EU-lainsäädännön kanssa.

Ministeriö katsoo, että lakialoitteen 5 %:n tasolle ehdottama korotuskatto rajoittaa tosiasiallisesti direktiivin mukaista kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa ja itsenäisyyttä tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa. Säännös voi myös rajoittaa verkonhaltijoiden direktiiviin perustuvien lakisääteisten tehtävien toteuttamista, esimerkiksi rajoittamalla investointeihin käytettävissä olevien varojen keräämistä asiakasmaksuina.

Lakialoitteen väite 4:

”EU:n sähköverkkosääntelyn keskeisiä tavoitteita ovat kustannustehokkuuden ja kustannusvastaavuuden vaatimukset. Vaikka esitetty säännös (LA viittaa tässä Valvontalain 10 §:n 2 momentin 1 kohtaan) kaventaisi kansallisen sääntelyviranomaisen liikkumavaraa hinnoittelun valvontamenetelmistä päätettäessä, sääntely edistäisi EU:n sähkömarkkinasääntelyn kustannusvastaavuuden tavoitteita. Sen sijaan standardiyksikköhintojen ja todellisten toteutuneiden investointikustannusten välisen merkittävän eron voidaan katsoa olevan ongelmallista EU-oikeudellisen kustannusvastaavuuden vaatimuksen näkökulmasta.”

Ministeriön arviointi:

Ministeriö toteaa, että EU-lainsäädännössä on asetettu vaatimus siirtomaksujen kustannusvastaavuudesta. Säännös sisältyy sähkökauppa-asetuksen 18 artiklan 1 ja 7 kohtaan. Asetusta on sovellettu 1.1.2020 lukien. Kustannusvastaavuuden vaatimus on siten voimassa olevaa oikeutta Suomessa ja velvoittaa myös kansallista sääntelyviranomaista. Ministeriö myös huomauttaa, että vaatimus sisältyi jo asetusta (EU) 2019/943 edeltäneen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 714/2009 14 artiklan 1 kohtaan. Lisäksi kustannusvastaavuuden vaatimus on sisältynyt jo ennen unionin antamaa lainsäädäntöä kansalliseen lainsäädäntöömme vuoden 1995 sähkömarkkinalain voimaantulosta lähtien. Koko tämän ajan kansallinen sääntelyviranomainen on soveltanut Suomessa nykykäyttöarvoon perustuvia yksikköhintoja sähköverkon arvon määrittämisessä.

Ministeriö muistuttaa, että EU-asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Lainvalmisteluohjeiden mukaan EU-asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä (ks. Lainkirjoittajan opas).

Ministeriö viittaa lopuksi siihen, mitä unionin tuomioistuin on lausunut sähkömarkkinadirektiivissä säännelystä siirtomaksujen laskentamenetelmien sääntelytoimivallasta.

Ministeriö pitää edellä todetun perusteella yksiselitteisen selvänä, että jäsenvaltio ei voi kansallisella lainsäädännöllä lähteä määrittelemään itse, mitä tariffien kustannusvastaavuus tarkoittaa tariffeja tai niiden laskentamenetelmiä vahvistettaessa. Se olisi vastoin sähkömarkkinadirektiiviä ja sitä koskevaa unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Lakialoitteen Valvontalain 10 §:n 2 momenttia koskevan säännösehdotuksen tarkkarajaisuus:

Lakialoitteessa Valvontalain 10 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan hinnoittelussa noudatettavissa menetelmissä verkkotoimintaan tai palveluun sidotun pääoman arvostusperiaatteissa ”sidotun pääoman arvo ei oleellisesti eroa kyseisen pääoman taseeseen määritellystä arvosta”. Ehdotettu säännös on itsessään EU-oikeuden vastainen, mutta sanan ”oleellisesti” osalta ehdotus ei myöskään täytä perusoikeussääntelyn täsmällisyysvaatimusta. Ministeriön kokemuksen mukaan tämän kaltainen säännös ei menisi läpi oikeusministeriön laintarkastuksesta. Koska sana ”oleellisesti” olisi poistettava lakitekstistä, aloite johtaisi tosiasiallisesti kirjanpito- ja tasearvoihin perustuvaan sääntelymalliin. Menetelmä nostaisi muutaman vuoden sisällä siirtohintoja ja johtaisi yritysjärjestelyihin, joiden maksuja korottaviin järjestelyihin Energiavirasto ei pystyisi puuttumaan.

Johtopäätökset lakialoitteiden oikeudellisista perusteluista

Hallituksen esityksen mukaiset säännökset on laadittu EU-oikeuden oikeuslähdeopin perustalle perustaen ne sähkömarkkinadirektiivin säännöksiin ja johdantolauseissa ilmaistuihin tavoitteisiin sekä unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Lisäksi ehdotuksen laadinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioille asetettujen vakiintuneiden velvoitteiden ja käytäntöjen mukaisesti.

Lakialoitteen perusteeksi on puolestaan esitetty kahden jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntöratkaisu ja komission tilaama konsulttiselvitys, joka ministeriön näkemyksen mukaan ei tue lakialoitteessa esitettyjä väitteitä. Niillä ei ministeriön näkemyksen mukaan ole painoarvoa komission rikkomuskannetta vastaan tai jos asiaa käsiteltäisiin esimerkiksi kansallisessa tuomioistuimessa ja siihen liittyvässä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä.

Komissio on ajanut tässä kysymyksessä menestyksellisesti rikkomuskanteita jäsenvaltioita vastaan ja on voittanut ne kaikki. Lisäksi näyttää vahvasti siltä, että komissio on voittamassa kanteen myös Saksaa koskevassa asiassa C-718/18. Vastuullisesti toimiva hallitus ei voi tällaisessa tilanteessa lähteä kokeilemaan kepillä jäätä, josko Suomi onnistuisi kiertämään EU-lainsäädäntöä. Se ei tunnu myöskään kovin rationaaliselta toimintatavalta, koska samaan lopputulokseen päästään nopeammin oikeusjärjestyksen mukaisia toimenpiteitä toteuttamalla.

6. Lopuksi

Ministeriö toteaa lopuksi, että hallituksen esitykseen liittyvä julkinen keskustelu ja päätöksentekijöihin kohdistunut edunvalvonta on ollut poikkeuksellisen voimakasta.

Lainsäädännön uudistukset on toteutettava oikeusjärjestyksen puitteissa, vaikka kaikki julkiseen keskusteluun osallistuvat tai edunvalvojat eivät sen sisältöä tuntisikaan. Valmistelevat virkamiehet

toimivat virkavastuulla ja heillä on velvollisuus esittää poliittisille päättäjille näkemyksensä oikeusjärjestyksen asettamista reunaehdoista.

Poikkeuksellisen julkisen keskustelun vuoksi oikeusjärjestyksen puolustaminen on keskeisessä osassa hallituksen esityksessä. EU:n jäsenvaltiona Suomi noudattaa toimivallan jakoa unionin lainsäädäntöelinten ja kansallisten lainsäädäntöelinten välillä. Tämä toimivallanjako on osa Suomenkin oikeusjärjestystä. Oikeusvaltiossa oikeusjärjestys suojaa verkonhaltijoiden asiakkaita, mutta myös verkonhaltijoita ja niiden omistajia.

Liitteet Oikeusneuvos, OTT Alice Guimareas-Purokosken oikeudellinen asiantuntijalausunto
8.1.2021
Alice Guimaraes-Purokosken laatima jälkikirjoitus oikeudelliseen asiantuntijalausuntoonsa
16.1.2021
Valtioneuvoston käännöstoimiston käännös unionin tuomioistuimen tuomiosta C-474/08
komissio v. Belgia (tuomioistuin ei ole kääntänyt tuomiota suomeksi tai ruotsiksi)