

Demokratia- ja julkisoikeusosasto**Lausunto**LsN Jaana Jääskeläinen
LsN Veli-Pekka Hautamäki

24.3.2021

PeV 25.3.2021

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö ei ole antanut asiasta lausuntoa eikä ole osallistunut esityksen valmisteluun. Tässä lausunnossa käsitellään yhtäältä esityksessä esiin nostettuja EU-oikeudellisia kysymyksiä sekä toisaalta esityksen omaisuudensuoja-vaikutuksia koskevia osuuksia.

Ottaen huomioon hallituksen esityksen kattavan, EU-oikeuden asettamia vaatimuksia koskevan osuuden sekä valmistelun aikana hankitun perusteellisen asiantuntija-arvion esitykseen liittyvistä EU-oikeudellisista kysymyksistä tyydymme esittämään joitakin täydentäviä huomioita EU-oikeuden asettamista reunaehdoista sähkönsiirron ja -jakelun hintojen nousua hillitsemään tarkoitetuille lainsäädäntötoimille.

Postiosoite
PostadressOikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland**Käyntiosoite**
BesöksadressEteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland**Puhelin**
Telefon0295 16001
Internat.
+358 295 16001**Faksi**
Fax09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730**S-posti, internet**
E-post, internetoikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat sähkömarkkinadirektiivin säännökset perusteluineen

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2019/944 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta (jäljempänä *sähkömarkkinadirektiivi*) vahvistetaan unionissa yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle, jakelulle, energian varastoinnille ja sähkön toimitukselle sekä kuluttajansuojaa koskevat säännöt. Tarkoituksena on luoda aidosti yhdenmetyt, kilpailuun perustuvat, kuluttajakeskeiset, joustavat, oikeudenmukaiset ja avoimet sähkömarkkinat unionissa. Direktiiviin on sisällytetty aiemman sähkön sisämarkkinasääntöjä koskeneen direktiivin 2009/72/EY säännökset. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on kansallisessa lainsäädännössään toteutettava direktiivissä säädetty oikeustila.

Yhtenä keinona em. EU-sääntelyn tavoitteiden toteuttamiselle direktiivissä säädetään kansallisten energia-alan sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien yhdenmukaistamisesta sekä niiden riippumattomuuden lujittamisesta. Direktiivin 57 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta. Kaikissa tapauksessa olisi säilytettävä 57 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukainen sääntelyviranomaisten riippumattomuus verkkotariffien vahvistamisessa. Direktiivin johdantokappaleen 80 mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten olisi voitava tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä, ja niiden tulisi olla täysin riippumattomia kaikista muista julkisista tai yksityisistä eduista.

Direktiivin 59 artikla sisältää säännökset kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista siirto- ja jakeluverkonhaltijoiden valvonnessa. Artiklan 1 kohdan mukaan sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Artiklan 7 kohdan mukaan sääntelyviranomaisella on oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä en-

nen voimaantuloa ainakin menetelmät, jotka koskevat liittämistä ja pääsyä kansallisiin verkkoihin, mukaan luettuna siirto- ja jakelutariffit. Johdantokappaleen 81 mukaan sääntelyviranomaisten olisi voitava asettaa tai hyväksyä tariffit tai niiden laskentamenetelmät siirtoverkonhaltijan tai jakeluverkonhaltijoiden ehdotuksen pohjalta tai näiden verkonhaltijoiden ja verkon käyttäjien yhteisesti sopiman ehdotuksen pohjalta. Johdantokappaleessa 82 todetaan, että sääntelyviranomaisten olisi asetettava tai hyväksyttävä siirto- ja jakeluverkkoja koskevat yksittäiset verkkotariffit tai menetelmä taikka sekä kyseiset verkkotariffit että menetelmä.

Energiavirasto toimii Suomessa unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena.

Kansalliset sääntelyviranomaiset EU-oikeudessa

EU:ssa on viime vuosina useilla eri aloilla omaksuttu 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. Näitä aloja ovat esimerkiksi erilaiset infrastruktuuriin perustuvat toiminnot, jotka ovat näin tulleet kilpailun ja unionin sisämarkkinasääntöjen piiriin.

Kansalliset sääntelyvirastot ("national regulatory authorities" eli NRA) ovat kansallisen oikeuden mukaisia elimiä, mutta niiden tehtäviä ja toimivaltuuksista säädetään myös EU:n lainsäädännössä. Esimerkkejä tällaisesta kansallisista sääntelyvirastoja koskevasta sääntelystä on energia-alan lisäksi muun muassa sähköistä viestintää ja liikennettä koskevilla aloilla. Tyypillistä näille aloille on se, että kilpailun avaamisesta huolimatta jäsenvaltion viranomaisilla on usein säilynyt määräysvaltaa suhteessa alan keskeisiin toimijoihin. Tämän vuoksi toimijoiden valvonnasta huolehtivien sääntelyvirastojen tulee olla ehdottoman riippumattomia.

Myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä EU-oikeuden kansallisille sääntelyvirastoille asettamista vaatimuksista alkaa olla verrattain paljon. Hallituksen esityksessä mainittujen rikkomuskanteisiin perustuvien tuomioiden

lisäksi on olemassa myös kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyyntöihin liittyviä tuomioita. Monet tuomioista käsittelevät juuri kansallisen sääntelyviraston riippumattomuutta sen hoitaessaan EU-oikeuteen liittyviä tehtäviään.

Viimeaikaista oikeuskäytäntöä

EU-tuomioistuimen 11.6.2020 antamassa tuomiossa C-378/19, joka perustuu Slovakian perustuslakituomioistuimen sähkömarkkinadirektiivin 2009/72 tulkintaa koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön, EU-tuomioistuin käsittelee jäsenvaltion ministeriön osallistumista sähkön hinnoittelumenetelyihin. Tuomioistuin toteaa, että vaikka jäsenvaltioilla on institutionaalinen itsemääräämisoikeus sääntelyvirastojensa organisoinnin ja rakenteen osalta, tätä itsemääräämisoikeutta voidaan käyttää ainoastaan noudattamalla täysimääräisesti kyseisessä direktiivissä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia (tuomion kohta 38). Kansallisen sääntelyviraston henkilöstön ja johtohenkilöiden riippumattomuuden vaatimus ei tuomioistuimen mukaan estä asianomaisen jäsenvaltion hallitusta vahvistamasta yleisiä suuntaviivoja, jotka eivät kuitenkaan voi koskea direktiivin 2009/72 37 artiklassa tarkoitettuja sääntelytehtäviä tai sääntelyvaltuuksia. Niihin kuuluvat eri tariffien ja hintojen vahvistamiseen, hyväksymiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet, erityisesti kyseisen artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitut tehtävät, joita ovat sähkön siirto- tai jakelutariffien taikka niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen avointen kriteerien mukaisesti (kohta 52).

EU-tuomioistuin ei tarkkojen tietojen puuttuessa ottanut kantaa siihen, onko asiassa kyse kielletystä vaikuttamisesta kansallisen sääntelyviraston päätöksentekoon. Se kuitenkin toteaa, että ministeriön osallistuminen ja varsinkin ministeriön edustajien hintojen vahvistamista koskevien menettelyjen aikana antamat lausunnot eivät voi olla sitovia eikä sääntelyviranomaisen voi missään tapauksessa pitää niitä ohjeina, joita sen olisi tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltuuksiaan käyttäessään noudatettava (kohta 63).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, komissio on nostanut Saksaa vastaan EU-tuomioistuimessa rikkomuskanteen (C-718/18). Toisin kuin Slo-

vakiaa koskeneessa asiassa, kyse ei Saksan järjestelmässä ole ministeriön osallistumisesta sähkön hinnoittelumenettelyihin. Saksan tapauksessa kyse on lainsäädännöstä, jolla liittohallitukselle annetaan toimivalta vahvistaa verkkoon pääsyn edellytykset, tasapainottamispalvelujen hankinta ja tarjoaminen mukaan luettuina, sekä näiden edellytysten määrittämiseen käytetyt menetelmät ja pääsytariffien määrittämismenetelmät. EU-tuomioistuimen julkisasiamies on 14.1.2021 antanut asiassa ratkaisuehdotuksensa, jossa hän pitää tällaista puuttumista kansallisen sääntelyviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin direktiivin vastaisena.

Julkisasiamies viittaa ratkaisuehdotuksessaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön todeten, että kansallisen sääntelyviranomaisen on hoidettava sääntelytehtäväänsä *ilman mitään* ulkopuolista vaikuttamista. Viraston riippumattomuus on taattava paitsi suhteessa yksityisiin elimiin ja kaupallisiin intresseihin myös suhteessa *mihin tahansa* julkiseen elimeen, ei siis pelkästään toimeenpanovaltaa käyttävään hallitukseen. Riippumattomuus on taattava suhteessa *kaikkiin* poliittisiin elimiin – ei siis ainoastaan hallitukseen vaan myös parlamenttiin – eikä se saa rajoittua tiettyihin muodon tai sisällön puolesta yksilöityihin toimiin (kohta 105). Kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, joka sille direktiiveissä taataan EU-lainsäädännössä annettujen tehtävien ja toimivaltuuksien osalta, ei voida rajoittaa edes parlamentin antamalla lailla tai hallituksen antamalla asetuksilla (kohta 106).

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksutun tulkinnan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudesta verrattuna muihin julkisiin toimijoihin julkisasiamies kiteyttää siten, että jäsenvaltiolla ja siten sen parlamentilla ja hallituksella on edelleen toimivaltaa energiapolitiikan alalla, mutta ne eivät voi koskea kansallisille sääntelyvirastoille EU-lainsäädännössä annettuja sääntelytehtäviä tai sääntelyvaltuuksia, joihin kuuluvat eri tariffien ja hintojen vahvistamiseen, hyväksymiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet, erityisesti tehtävät, joita ovat sähkön siirto- tai jakelutariffien taikka niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen avointen kriteerien mukaisesti. *Näiden seikkojen sääntely on varattu kansallisille sääntelyviranomaisille* (kohta 122).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido EU-tuomioistuinta, joka voi päätyä myös toiseen lopputulokseen. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus on kuitenkin linjassa EU-tuomioistuimen aiemman, kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevan oikeuskäytännön kanssa. Riippumattomuuden vaatimuksen kanssa ei mitä ilmeisimmin ole sopusoinnussa myöskään vaikuttaminen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintaan lainsäädännöllä, jos sillä puututaan sääntelyviranomaisen keskeisten tehtävien hoitamiseen eli tariffien ja hintojen vahvistamiseen. Tällainen puuttuminen voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun lainsäädännössä olisi niin tarkkoja ja täsmällisiä säännöksiä laskentamenetelmistä, että se käytännössä rajoittaisi sääntelyviranomaiselle direktiivissä säädettyä päätösvaltaa tariffien ja hintojen vahvistamisessa.

Näin ollen hallituksen esityksessä todetaan aiheellisesti, että sähkönsiirron ja -jakelun kohtuullisen tuoton tason laskeminen sekä sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuskaton merkittävä laskeminen suorilla lainsäädäntötoimilla saattaisi olla ongelmallista ottaen huomioon asiaa koskeva EU-sääntely.

Perustuslain 15 §:ssä taattuun omaisuudensuojaan kohdistuvat vaikutukset

Sähkömarkkinalain (588/2013) 26 a §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korotusten hyväksyttävä enimmäismäärä alennettaisiin 15 prosentista 8 prosenttiin 12 kuukauden tarkastelujaksolla. Ehdotettua sääntelyä on arvioitu hallituksen esityksessä perustuslain 15 §:ssä taatun omaisuudensuojan rajoituksena.

Oikeusministeriö pitää hallituksen esityksessä olevaa 26 a §:ään liittyvää omaisuudensuojavaikutusten arviointia sinänsä asianmukaisena ja monipuolisena. Lakiesityksen kannalta keskeinen tekijä omaisuudensuojavaikutusten arviointia ajatellen on, miten on päädytty siihen, että enimmäisraja tulisi laskea 15 prosentista 8 prosenttiin ja täyttääkö tuollainen muutos perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset.

Esityksestä ei kovin selkeästi käy ainakaan suoraan ilmi, millä (laskennallisilla) perusteilla enimmäisraja tulisi laskea 15 prosentista 8 prosenttiin. Esityksessä kuitenkin todetaan (s. 43) yleisesti, että muutos on pyritty ra-

jaamaan siten, ettei säännös leikkaisi sähkömarkkinalain 24 §:ssä säädettyä verkkopalvelujen hinnoittelun kohtuullista tuottoa eikä estäisi verkonhaltijoita täyttämästä lakisääteisiä tehtäviään kuten sähköverkkonsa kehittämistä. Esityksessä todetaan (s. 65) myös, että ”Nykyistä 15 prosenttia matalamman korotuskaton rajan määrittäminen siten, että se ei muodostuisi perustuslain omaisuuden suojan näkökulmasta ongelmalliseksi, on hankalaa, koska verkonhaltijoiden taloudelliset tilanteet ja rahoitustarpeet vaihtelevat voimakkaasti.”

Perusoikeuden rajoittamisen kannalta huomionarvoisena seikkana esityksessä todetaan (s. 36), että ”Asiaa korotuskattoa koskevalle säännökselle asetettujen tavoitteiden ja lainsäädännön yhtenäisyyden näkökulmasta tarkastellen voidaan arvioida, että ylärajan muuttamiselle matalammaksi tai korkeammaksi ei näyttäisi olevan tarvetta.” Tällainen arvio ei tue vaatimusta perusoikeusrajoituksen välttämättömyydestä.

Sähkönsiirtoon on voimassa olevan sähkönsiirtolain puitteissa tietyissä tapauksissa kohdistunut melkein enimmäisrajalla olevia hinnankorotuksia. Hallituksen esityksessä (s. 36) todetaan, että vuosina 2018-2019 korkeimmat hinnankorotukset ovat olleet 13,9 prosenttia. Keskimääräinen hinnankorotus on kuitenkin ollut vuonna 2018 2,4 prosenttia ja 2019 2,0 prosenttia.

Liiketaloudellisesti enimmäisrajan laskemista ehdotetulla tavalla voinee pitää omaisuudensuojan kannalta merkittävänä. Yleisenä lähtökohtana sähkönsiirron monopoliasemassa olevalta verkkotoiminnalta edellytetään hinnoittelun kohtuullisuutta (s. 27), mutta toisaalta verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus verkkopalveluista omaisuuden kohtuullisen käytömahdollisuuden säilymiseksi (s. 28). Esityksen (s. 39) mukaan Suomen verkkosäätelymallin ominaispiirre on, että verkonhaltijan ei edellytetä olevan valvontajakson päättyessä kohtuullisen tuoton suhteen tasapainossa.

Esityksessä olisi omaisuudensuojaan liittyvä asiayhteys huomioon ottaen ollut hyvä tuoda esiin myös se, että voimassa olevan sähkömarkkinalain 26 a §:n 6 momentin mukaan Energiavirasto voi hakemuksesta antaa ver-

konhaltijalle luvan yksittäistapauksessa poiketa 1 momentissa säädetystä, jos se on välttämätöntä sähköverkkoluvan myöntämisen edellytysten tai verkonhaltijan lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi. Tätä säännöstä ei olla nyt muuttamassa ja sen voi osaltaan katsoa vaikuttavan 1 momentissa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyteen perustuslain 15 §:n rajoittamista arvioitaessa.

Omaisuuksien rajoittamista koskien merkillepantavaa on, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien osalta pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 9/2008 vp).