

Olli Mäenpää
25.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 265/2021 vp)

Verkon kehittämisvelvollisuus

Muutosehdotukset sähkömarkkinalain 19 ja 119 §:ään sisältävät verkonhaltijaan kohdistuvien velvoitteiden sääntelyä, jolla on merkitystä lähinnä omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden näkökulmasta.

Sähkömarkkinalain 19 §:ään lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan verkon kehittämisvelvollisuus sisältäisi myös velvollisuuden rakentaa ja kehittää verkko niin, että verkonhaltija kykenee tuottamaan siirto- ja jakelupalvelun verkkonsa käyttäjille kustannustehokkaalla tavalla. Kustannustehokkuutta edellyttävää velvoitetta voidaan pitää tavanomaisena sähköverkon kehittämiseen kohdistuvana sääntelynä, jolla on yleisesti hyväksyttävät ja painavat perusteet. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmaksi omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden kannalta.

Jakeluverkon toimintavarmuutta koskevaa 119 §:n siirtymäsäännöstä ehdotetaan niin ikään muutettavaksi siten, että toimitusvarmuusvaatimusten täytäntöönpanoaikaa jatkettaisiin kahdeksalla vuodella. Ehdotettu sääntely on tältäkin osin painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa ja oikeasuhtaista. Sille on myös hyväksyttävät perusteet, jotka nojautuvat luonnollisen monopolin sääntelyyn, jollaisiksi sähkö- ja maakaasuverkkoja on luonnehdittu sähkö- ja kaasun siirto- ja jakelutoiminnassa (ks. tältä osin myös (PeVL 19/1994 vp, s. 1; PeVL 4/2000 vp, s. 2). Sääntely perustuu myös unionin energiamarkkinalainsäädännön toimeenpanoon.

Hinnoittelun sääntely

Sähkömarkkinalain 26 a §:n ehdotetaan muutettavaksi niin, että siirto- ja jakelumaksujen vuotuinen korotuskatto alennettaisiin 15 prosentista 8 prosenttiin. Ehdotusta on perusteltua arvioida lähinnä siltä kannalta, että omaisuuden suojan kohteena on myös omistajan oikeus käyttää omaisuuttaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Hinnoittelukaton alentaminen on siten sinänsä mahdollista, jos se ei poista ei oikeutta saada kohtuullinen korvaus siirtopalveluista.

Korotuskaton määrittelyn ja etenkin sen alentamisen arvioinnissa on merkitystä sähkömarkkinadirektiivillä (2019/944/EU), jonka 1 artiklan mukaan direktiivin ta-

voitteena on turvata kuluttajille kohtuulliset ja avoimet energian hinnat ja kustannukset, korkeatasoinen toimitusvarmuus ja sujuva siirtyminen kestävään vähähiliseen energiajärjestelmään. Direktiivin 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä asiakkaiden suojelemiseksi. Niiden on varmistettava kuluttajansuojan korkea taso erityisesti sopimusehtojen osalta. Korotuskaton määrittely lailla saa tukea näistä direktiivin jäsenvaltioon kohdistamista velvoitteista.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään antanut painoa sille, että velvoitteiden kohdistuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Nyt arvioitavina olevat verkonhaltijaan kohdistuvat velvoitteet ovat kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen sopusoinnussa perustuslain kanssa, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Keskeistä on, että omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia.

Omaisuuden suoja koskeva lähtökohta merkitsee, että ehdotettu 8 prosentin korotuskatto on mahdollinen, jos se turvaa verkonhaltijalle kohtuullisen korvauksen siirtopalveluista eikä estä verkkojen toimivuuden varmistamiseksi tarvittavia verkkoinvestointeja (ks. myös PeVL 19/1994 vp). Hallituksen esitykseen sisältyvien yleisluonteisten tietojen perusteella korotuskaton alentaminen ehdotetulla tavalla ei vaikuta ongelmalliselta omaisuuden suojan kannalta. Korotuskaton alentamista kompensoisi lisäksi varsin olennaisesti myös 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan Energiavirastolle kuuluva toimivalta pidentää alijäämän tasoitusjaksoa enintään neljällä vuodella.

Ilman tarvittavaa erityisosaamista ei kuitenkaan ole mahdollista esittää täsmällistä arviota siitä, mikä täsmällinen laskennallinen vaikutus korotuskaton alentamisella ja alijäämän tasoitusjakson pidentämisellä olisi mainittuihin omaisuuden suojan elementteihin.

Hinnoittelun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kannalta olisi kaiken kaikkiaan täsmällisempää ja ennakoitavampaa, mikäli sähkönsiirron ja -jakelun kohtuullisen tuoton tason laskemisperusteet määriteltäisiin tarkemmin laissa. Tällaista kohtuullisen tuoton määrittelyä täsmäntävää avoimempaa sääntelymallia ei kuitenkaan sisälly hallituksen esitykseen, vaikka sillä voitaisiin osaltaan turvata esityksen tavoitteena olevaa hinnoittelun kohtuullistamista. Myöskään EU-oikeudellisen sääntelyn ei voida katsoa asettavan estettä tällaiselle laintasoiselle määrittelylle.

Sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuus

Sähkömarkkinalakia koskevan muutosehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan luvanvaraisuus ei koskisi erillisen linjan kautta tapahtuvaa sähkönjakelua, jos jaeltava sähkö on tuotettu pienimuotoisessa sähköntuotannossa. Lupasääntelyn alan rajoittaminen ehdotetulla tavalla laajentaa vastaavasti elinkeinovapauden alaa.

Energiaviraston määräystenantovalta

Sähkömarkkinalain 52 §:ään muutettavaksi ehdotetun 5 momentin mukaan Energiavirastolla olisi toimivalta antaa tarkempia määräyksiä kehittämissuunnitelmassa annettavista tiedoista, suunnitelman toimittamisesta Energiavirastolle sekä 3 momentissa tarkoitetun kuulemisen järjestämisestä. Energiavirastolla voimassa olevan lain mukaan olevaa määräysvaltaa laajennettaisiin koskemaan kuulemisen järjestämistä.

Säännösehdotusta on arvioitava siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajoitettu.

Ehdotetulle Energiaviraston määräysvallalle voidaan katsoa olevan sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, jotka perustuvat lähinnä kehittämissuunnitelman tekniisiin ja laskennallisiin erityispiirteisiin. Kehittämissuunnitelmassa esitettävät tiedot on määritelty verraten tarkoin laissa. Määräysten asiallinen merkitys rajoittuu siten kehittämissuunnitelman tekniisiin vaatimuksiin, joiden määrittely ei edellytä lain tai asetuksen tasoista sääntelyä. Määräystoimivallan kohteena olevat asiat on lisäksi määritelty laissa riittävällä tarkkuudella (PeVL 34/2000 vp). Energiavirastolle norminantovaltaa perustavat säännökset ovat yleisesti ottaen sellaisia, että valtuuksien uskomisen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle on soveliasta tarkoitettuihin sääntelyihin liittyvien ammatillisten erityispiirteiden takia (PeVL 61/2002 vp; 7; PeVL 52/2001 vp, s. 4).