

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

25.3.2021



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Sisältö



HE:n tavoitteet ja keskeinen sisältö

Suhde perustuslakiin

EU-lainsäädännön reunaehdot ja PeV:n lausuntokäytäntö

Sisältö



HE:n tavoitteet ja keskeinen sisältö

Suhde perustuslakiin

EU-lainsäädännön reunaehdot ja PeV:n lausuntokäytäntö

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma ja HE:n tavoitteet



Tavoite 1: Siirtohintoja hillitään

- Toteutetaan toimenpiteitä sähkön siirtohintojen hillitsemiseksi

Tavoite 2: Älykäs ja kehittynyt energiajärjestelmä

- Kehitetään sähköverkon joustavuutta ja vaihtoehtoisia tapoja varmistaa sähkön toimitusvarmuus erityisesti haja-asutusalueilla
 - Älykkäiden sähköverkkojen ja kysyntäjouston potentiaali on hyödynnettävä täysimääräisesti
- Helpotetaan energian pientuotannon hyödyntämistä kaikille osapuolille

Tavoite 3: Toimiva infrastruktuuri ja palvelujen saatavuus

- Hallitus ottaa päätöksenteossaan huomioon elintärkeän infrastruktuurin toimivuuden sekä väestön toimeentulon ja toimintakyvyn
- Turvataan harvaan asutuilla alueilla ja saaristossa ihmisten oikeudet peruspalveluihin



Siirtohinta-HE:n toimenpiteet ja vaikutusmekanismi

Toimenpide	Vaikutusmekanismi	Vaikutus
Toimitusvarmuus- vaatimuksille 8 vuoden lisääika $\frac{3}{4}$: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 $\frac{3}{4}$ 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
Korotuskattoa 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

Arvio HE:n vaikutuksista verkkoyhtiöihin (Energiaviraston ilmoittamat toimet)



➤ **Jakeluverkkojen sallittu tuotto ja liikevaihto pienenevät merkittävästi jo v. 2022**

- TEM arvio: Yksikköhintojen päivityksen jälkeen **sääntelypääoma laskee 15 %**
- TEM arvio: **Sallittu tuottoaste laskee n. 4%:iin vuonna 2022**, kun Energiavirasto palaa käyttämään ajantasaista korkokantaa (v. 2020 5,73%).
- TEM arvio: **Yhtiöiden sallittu tuotto laskee n. 40% vuonna 2022** yksikköhintojen ja tuottoasteen päivityksen ansiosta vuoteen 2020 verrattuna

➤ **TEM arvio: Vuonna 2022 jakeluverkot voivat kerätä asiakkailta 350 miljoonaa euroa vähemmän vuoteen 2020 verrattuna (jakeluverkkojen liikevaihto 2,1 mrd€)**

- Vuoden 2018 tasoon verrattuna suuruusluokaltaan saman tasoinen kuin KAA 9/2020 vp ja LA 17/2020 vp ilmoitettu vaikutus –440 miljoonaa euroa

Sisältö



HE:n tavoitteet ja keskeinen sisältö

Suhde perustuslakiin

EU-lainsäädännön reunaehdot ja PeV:n lausuntokäytäntö

HE:n perustuslakiarvioinnissa keskeisimmät kysymykset SML 26 a §:n muutosehdotus ja siirtymäsäännös



- HE:n perustuslakikysymykset pääosin rutiiniluonteisia kysymyksiä, jollaisiin perustuslakivaliokunta ottanut usein kantaa
- Keskeinen uusi kysymys on korotuskaton merkittävä lasku (SML 26 a § ja sen siirtymäsäännös)
 - 1) Onko puuttuminen siirto- ja jakeluhintojen korotuksiin liian voimakasta suhteessa perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön verkkotoimialojen yritysten ja niiden omistajien omaisuuden suojasta?
 - 2) Voidaanko korotuskattoa laskea kesken verkonhaltijalle vahvistetun alijäämän tasoitusjaksoa ilman siirtymäsäännöstä?
- HUOM! Korotuskattosäännöksen tarkoituksena ei ole siirto- ja jakelumaksujen ylärajan määrittely, vaan asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttoman suurten yksittäisten korotusten rajoittaminen
- Sääntely kohdistuu tuloraamiin ja perustuu nelivuotiseen valvontajaksoon sekä sitä seuraavaan nelivuotiseen ylituoton ja alijäämän tasoitusjaksoon
 - Alijäämä on tuloraamin mukaista tuottoa, jota ei ole vielä laskutettu asiakkailta
 - Alijäämällä on verkonhaltijalle varallisuusarvo, joka ei näy taseessa, mutta joka vaikuttaa verkkoyhtiökaupoissa kauppahintaan ja, jonka asiakkaiden etujärjestöt tunnistavat saatavaksi
 - On verkonhaltijan oma valinta, hyödyntääkö alijäämää tasoitusjaksojen puitteissa
 - Kiinnostus alijäämien hyödyntämiseen nousee, kun verkonhaltijoiden tuloraameja leikataan

Korotuskaton rajan laskeminen, kaksi omaisuuden suojaan liittyvää reunaehto



1) Raja ei saa olla niin matala, että se loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, mukaan lukien kohtuullinen hyöty

- Omaisuuden suojan ja EU-lainsäädännön reunaehdot täyttävän matalamman rajan määrittäminen hankalaa, koska verkonhaltijoiden taloudelliset tilanteet ja rahoitustarpeet vaihtelevat voimakkaasti
- Vähimmäisvaatimuksena, että verkonhaltija pystyy täyttämään sille EU:n ja kansallisen lainsäädännön asettamat velvollisuudet ja ettei sääntely estä verkon käyttämistä kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla
- HE:ssä ehdotetaan rajaksi 8 %, joka TEM:n virkamiesten näkemyksen mukaan on ehdoton alaraja. Varovainen tulkinta puoltaisi korkeampaa 12 %:n rajaa, jotta varmasti varmistetaan, että verkonhaltijat pystyisivät vastaamaan säädetyistä velvoitteistaan

2) Uuden rajan ei tulisi leikata takautuvasti verkonhaltijan alijäämää (=varallisuuserä), jonka tasoitusjakso on kesken säännöksen voimaan tullessa

- Ilman siirtymäsäännöstä eduskunta leikkaisi takautuvasti verkkoyhtiöiden varallisuutta satojen miljoonien eurojen arvosta
- Edellyttää siirtymäsäännöstä 2016-2019 syntyneiden alijäämien tasoitukselle

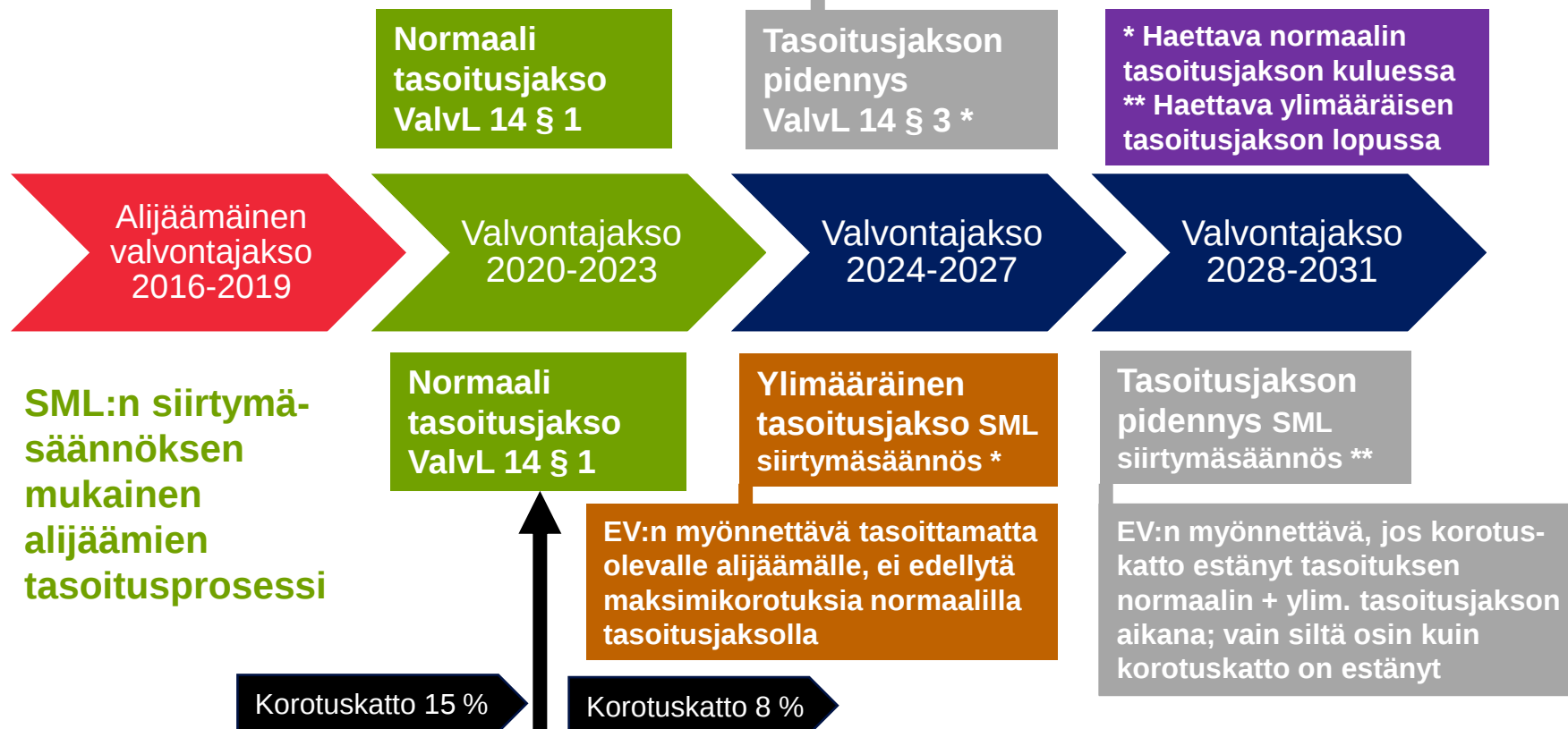
Alijäämien tasoitusjaksoja koskeva sääntely HE 265/2020 vp



**Normaali
alijäämien
tasoitusprosessi**

Energiavirasto myöntää:

- a) Painava syy (harkintavalta)
- b) Korotuskatto estänyt tasoituksen normaalin tasoitusjakson aikana (ei harkintavaltaa); vain siltä osin kuin korotuskatto on estänyt



Sisältö



HE:n tavoitteet ja keskeinen sisältö

Suhde perustuslakiin

EU-lainsäädännön reunaehdot ja PeV:n lausuntokäytäntö

EU:n sähkömarkkinalainsäädännöstä reunaehdot siirtomaksujen laskentamenetelmien vahvistamiselle



- **Kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää siirtomaksujen laskentamenetelmien ratkaisevista osista, toimivalta kuuluu kansalliselle sääntelyviranomaiselle**
 - **6 art:** jäsenvaltioiden varmistettava, että verkkoon pääsyä varten luodaan julkaistuihin tariffeihin perustuva järjestelmä ja, että tariffit tai niiden laskentamenetelmät hyväksytään 59 artiklan mukaisesti
 - **59 art:** kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa siirtotariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat; tariffien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin, jotta voidaan varmistaa verkkojen toimivuus
 - **57 art.** jäsenvaltion taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta. Jäsenvaltion varmistettava, että sääntelytehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomaisen ei pyydy eikä ota suoria ohjeita milään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä
 - **EU-tuomioistuimen** oikeuskäytäntö: sääntelyviranomaisen riippumattomuus koskee myös kansallisia lainsäädäntöelimiä (erityisesti tuomiot C-474/08 ja C-767/19 sekä julkisasiamiehen lausunto C-718/18) => Komissio valvoo aktiivisesti ja menestyksekkäästi rikkomuskanteilla
 - **Kansalliset tuomioistuimet** soveltaneet suoraan: KHO 2014, Linköpingin hallinto-oikeus 2021
 - Tariffit/laskentamenetelmät määrittelevät **aineellisoikeudelliset säännökset** tulevat EU-lainsäädännöstä, erityisesti sähkökauppa-asetuksen 18 art., lisäksi mm. sääntelyviranomaisten yleistavoitteet sähkömarkkinadirektiivin 58 art. ja johdettu lainsäädäntö
- **Jäsenvaltioilla on liikkumavaraa 6 art. mukaisen verkkoonpääsyjärjestelmän sääntelyssä => HE:n toimenpiteet perustuvat tämän liikkumavaran hyödyntämiseen**
- **Suomen sääntelyjärjestelmässä Energiavirastolla on velvollisuus tarkastella laskentamenetelmiä ennen seuraavaa valvontajaksoa. Lainvoimaiset menetelmät voidaan avata Valvontalain 13 §:n nojalla kesken valvontajakson, kun lainsäädäntö muuttaa sääntely-ympäristöä.**

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

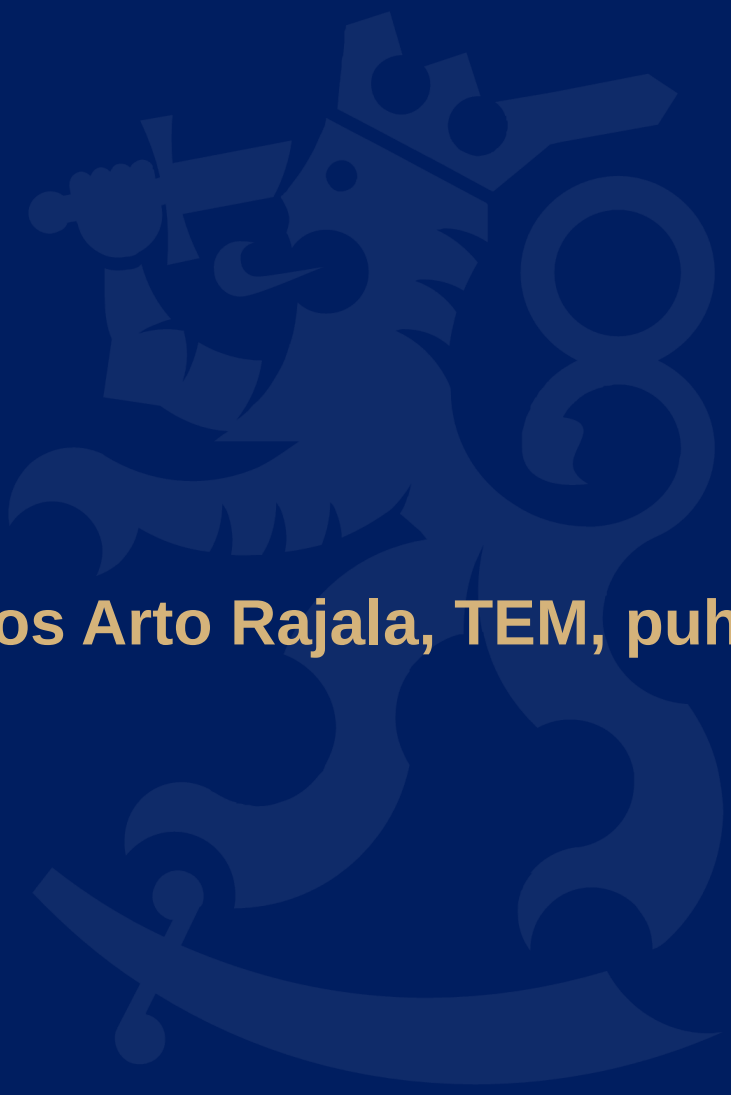


- **Lausuntokäytäntöä omaisuuden käyttörajoitusten suhteesta omaisuuden suojaan ja luonnollisten monopolien sääntelyyn on paljon**
 - Lähtökohtana: velvoitteet ja rajoitukset ovat omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.
 - Sääntely luonnolliseen monopoliin perustuvassa markkinatilanteessa lähtökohtaisesti tarpeellista ja hyväksyttävää, on perusteltua pyrkiä edistämään kilpailua ja suojaamaan asiakkaiden varallisuusarvoisia oikeuksia tavanomaista tehokkaammilla sääntelykeinoilla (esimerkiksi PeVL 4/2000 vp ja PeVL 36/2004 vp)
- **Perustuslakivaliokunnan mukaan omistajalla on oikeus kohtuulliseen korvaukseen ja hyötyyn (omaisuuden suoja, perustuslaki 15 § 1 mom)**
 - PeVL 19/1994 vp (koskee vuoden 1995 sähkömarkkinalakia)

”Siirtovelvollisuus merkitsee omaisuuden käyttörajoitusta. ... Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. ...

Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista (vrt. PeVL 2/1986 vp). ... Valiokunnan käsityksen mukaan on harkittava pykälän sanamuodon täydentämistä tältä osin, sillä ... säännös verkkopalvelujen hinnoittelusta saatetaan ymmärtää ensi sijassa asiakkaan näkökulmasta.”
 - PeVL 2/1986

” Ei saa estää käyttämästä omaisuutta haluamallaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla”
- **TEM:n näkemyksen mukaan PeV:n lausuntokäytäntö on perusteltua ja edelleen ajankohtaista**
 - Tarpeellisesta sääntelystä huolimatta suojataan yksityisen omistusoikeuden ydintä
 - Huomioi markkinatalouden perusajatuksen, että myös monopoliyritysten tulee voida toimia omistajilleen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla
- **EU-lainsäädäntö ja sääntelyviranomainen määrittelevät nykyisin omistajan kohtuullisen korvauksen ja hyödyn**



Lisätiedot

Hallitusneuvos Arto Rajala, TEM, puh. 029 506 4828