

Janne Salminen

25.3.2021

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun muuttamisesta. Esityksellä pyritään hillitsemään sähkönjakelun hintojen nousua jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla ja kustannustason nousuun vaikuttavilla toimenpiteillä. Ehdotuksilla puututaan jakeluverkonhaltijoiden sääntelyyn. Esitykseen sisältyy muun muassa ehdotus siitä, että sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärää esitetään laskettavaksi.

Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoiset ehdotukset

2. Sähkömarkkinalain 26 a §:ssä, joka koskee sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korottamista, säädettäisiin maksujen korotusten hyväksyttävistä enimmäismääristä niin, että maksujen korotuksen enimmäismäärää laskettaisiin 15 prosentista 8 prosenttiin. Muilta osin säännökseen ja sen soveltamiskäytäntöön ei esitetä muutoksia. Maksujen korotusten enimmäismäärien tarkastelu tapahtuisi liukuvasti kustakin korotuksesta alkavissa 12 kuukauden pituisissa tarkastelujaksoissa, joita verrattaisiin korotusta edeltäviin 12 kuukauden jaksoihin. Korotuksen enimmäismäärä laskettaisiin edelleen asiakasryhmäkohtaisesti verollisista siirto- ja jakelumaksuista. Pykälän säännöksen tarkoituksena ei olisi luoda verkonhaltijoille itsenäistä oikeutta korottaa sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksuja, vaan korotuksiin sovellettaisiin edelleen myös asianomaisen sähkönsiirtoa tai sähkönjakelua koskevan sopimuksen ehtoja sekä sähkömarkkinalain 93 §:n ja muun lainsäädännön säännöksiä.

3. Lisäksi sähkömarkkinalain 4.2 §:ään tehdään tarkistus. Sanottu lainkohta koskee saman lain 4.1 §:n mukaan luvanvaraisen sähköverkkotoiminnan niitä muotoja, jotka eivät ole luvanvaraisia. Tällaisten ei-luvanvaraisten sähköverkkotoimintojen alaa laajennetaan. Vielä lakiehdotukseen sisältyy Energia- virastolle lain 52.5 §:ssä osoitettu norminantovaltaa, joka liittyy jakeluverkon kehittämissuunnitelman sisältöön ja sen laatimista koskevaan kuulemismenettelyyn.

Luvanvaraisuus ja muun viranomaisen norminantovalta

4. Voimassa olevan lain mukaan sähköverkkotoiminta on luvanvaraista. Luvanvaraisuutta koskevaan säännökseen ei ehdoteta muutoksia tässä esityksessä. Sen sijaan muutosedotus koskee poikkeuksia luvanvaraisuudesta, joita laajennetaan. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapaus on elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on sinänsä tietyin edellytyksin mahdollista. Myös luvanvaraisuus on mahdollinen laissa säädetyn mukaisesti, kunhan laki täyttää perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Sähkömarkkinalainsäädäntöön sisältyviä luvanvaraisuuksia on perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu (esim. PeVL 36/2004 vp) ja muutoksen kohteena olevan säännöksen kanssa vastaavan sisältöistä säännöstä nimenomaisesti (PeVL 62/2002 vp). Valiokunta on aikaisemmin nimenomaisesti todennut, että sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuus on tärkeiden yhteiskunnallisten intressien vuoksi perusteltua ja että nykysisältöisen mukainen lainkohta sisältää asianmukaiset säännökset luvanvaraisuuden ulkopuolelle rajatusta toiminnasta ja että lupaharkinta on sidottua. Euroopan unionin oikeus edellyttää, että jäsenvaltiossa on nimetyt siirto- ja jakeluverkonhaltijat ja että sähköverkkotoimintaa harjoittaa jäsenvaltion hyväksymä ja luvan edellytykset täyttävä toiminnanharjoittaja. Käsillä oleva muutos, joka laajentaa luvanvaraisuuden ulkopuolella olevia toiminnan muotoja, ei ole perustuslain tarkoittaman elinkeinovapauden kannalta käsitykseni mukaan ongelmallinen eikä oman käsitykseni mukaan anna aiheutta muuttoa aikaisempaa arviota sääntelyn perustuslainmukaisuudesta.

5. Siltä osin kuin ehdotukseen sisältyy perustuslain 80.2 tarkoittamaa norminantovaltaa muulle viranomaiselle, tässä tapauksessa Energiavirastolle jakeluverkon kehittämissuunnitelmaa koskevan sääntelyn osana, kysymys on sellaisesta norminantovallasta, jota oman käsitykseni mukaan voidaan sääntelyn kohteeseen ja sisältöön liittyvistä syistä pitää perustuslainmukaisena. Kehittämissuunnitelmaa ja sen laatimisen yhteydessä järjestettävää kuulemistä koskeva perussäännös on laissa ja muun norminantovallan osuus on tässä teknistä, rajattua ja alan erityisasiantuntemukseen liittyvää. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että alalla sähkömarkkinaviranomaisen määräyksenantovaltuudet, jotka olivat teknisluonteisia ja vähäisiä yksityiskohtia koskevia, olivat sinänsä mahdollisia (PeVL 62/2002 vp).

Sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korotusten hyväksyttävistä enimmäismääristä säättäminen

6. Ehdotuksella on tarkoitus säätää hyväksyttävien sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korotusten enimmäismääristä. Jo nyt voimassa olevaan lakiin sisältyy vastaavaa sääntelyä. Nyt ehdotetaan maksujen korotuksen enimmäismäärää laskettavaksi 15 prosentista 8 prosenttiin. Korotuskaton ylärajaa siis madalletaan.

7. Tämän tyyppisellä sääntelyllä rajoitetaan elinkeinotoimintana harjoitettavan toiminnan edellytyksiä säättämällä hinnoittelusta. Sääntely puuttuu hinnoittelun mahdollisuuteen sinänsä. Koska sääntelyllä rajoitettaisiin verkonhaltijan ja elinkeinonharjoittajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytön hinnoittelusta, ehdotus on relevantti perustuslain 15.1 §:ssä turvatuksi omaisuuden suojan ja myös perustuslain 18.1 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta.

8. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on aikaisemmin arvioitu tämän tapaisten verkkojen ja infrastruktuurien sääntelyä omaisuuden suojan kannalta tilanteissa, joissa omistajille on asetettu omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia kilpailuedellytysten luomiseksi tai turvaamiseksi. Lähtökohtaisesti erilaiset täsmällisesti laissa säädetty, kohtuulliset velvoitteet ja rajoitukset ovat olleet perustuslainmukaisia ja siten mahdollisia (esim. PeVL 63/2002 vp). Elinkeinotoiminnan sääntelyn erityispiirteenä on otettu huomioon luonnolliseen monopoliin perustuvassa markkinatilanne, jonka sääntely on ollut paitsi hyväksyttävää myös tarpeellista kilpailun edistämisen ja asiakkaiden suojan kannalta (PeVL 36/2004 vp).

9. Perustuslain 15.1 §:n mukaisen yleislausekkeen mukaan jokaisen omaisuus on suojattu. Sen perusteella arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Niihin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Omistajan oikeutta voidaan toisin sanoen perustuslain 15.1 §:n mukaisesti rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien rajoitusten, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

10. Siirto- ja jakelumaksujen korotuskaton laskemista koskevaan 26 a §:n säännöksen lisäksi ehdotuksessa omaisuuden käyttöä koskee verkon kehittämisvelvollisuuteen liittyvä 19 § ja jakeluverkon toimintavarmuutta koskeva 119 §. Sähkömarkkinalain 19 ja 119 §:n muutokset ovat omaisuuden suojan kannalta asianmukaisesti perusteltuja ja säänneltyjä ottaen huomioon kyseinen luonnolliseen monopoliin perustuva markkinatilanne.

11. Käsillä olevan omaisuuden erityinen luonne on perusteltua ottaa arvioinnissa huomioon ylipäättään. Sähkö-, maakaasu- ja televerkkojen omistajille on aikaisemminkin voitu asettaa omaisuuden käyttöön kohdistuvia luovutus- ja muita velvollisuuksia ja rajoituksia kilpailuedellytysten luomiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta 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 (sähkömarkkinoiden osalta, ks. PeVL 36/2004 vp). Lisäksi on huomattava, että vakiintuneesti velvollisuuksien koskiessa varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.

12. Oman arvioni mukaan myös hinnoittelun sääntelylle sinänsä on luonnollisen monopolin sääntelyyn liittyvät hyväksyttävät syyt. Kokonaisuutena alaan liittyy paljon infrastruktuuri ja verkkoaloihin liittyviä erityispiirteitä ja se on joka tapauksessa erittäin intensiivisesti säännelty, mikä ei tee myöskään hinnoittelun sääntelykysymyksestä erityistä. Kysymys siitä, miten korotuskatto laissa olisi säädettävä ja mitkä ovat rajat sen alentamiselle nyt ehdotetulla tavalla on hankalampi. Periaatteessa matalammat korotuskatot voivat johtaa esimerkiksi siihen, että yhtiöt useammin korottavat hintoja lähes maksimäärän, koska merkittävämmät korotukset eivät ole ajoittain mahdollisia. Lisäksi mitä kireämpi korotuskatto sen vähemmän se antaa toimintamahdollisuuksia tilanteissa, joissa verkonhaltijoiden todellisuudessa tilanteet ja tarpeet joka tapauksessa vaihtelevat. Hallituksen esityksestä saatavan selvityksen perusteella ymmärtäisin kuitenkin, että ehdotetulla muutoksella on verkonhaltijoiden hinnanmuutoshistoria huomioiden ilmeisesti vain vähäinen vaikutus yhtiöiden toimintaan, sillä harvoin verkonhaltija on toteuttanut viimeisten vuosien aikana niin suuria korotuksia, joille ehdotettu sääntely tulisi esteeksi. Korotuskattosäännöksellä ei myöskään puutu verkonhaltijoiden kokonaishinnoittelun

kohtuullisuuden valvontaan. Tämän vuoksi ehdotuksella tältä osin ei ole vaikutusta verkonhaltijoiden tuottotasoon tai kustannuksiin.

13. Näistä syistä ja kun lisäksi otan huomioon ehdotukseen sisältyvän sähkömarkkinalain 26 a §:n muutokseen liittyvän siirtymäsäännökset sekä taannehtimattomuuden pidän ehdotusta myös tältä osin perustuslain edellytykset täyttävänä. Laki voidaan käsitykseni mukaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä.

14. Totean lisäksi, että nimenomaisten perustuslakikysymysten asemesta esityksen keskeisimmät oikeudelliset haasteet liittyvät siihen, miten ehdotus ottaa huomioon Euroopan unionin oikeuden asettamat vaatimukset. En ole tarkastellut niitä tässä. Arvioni mukaan Euroopan unionin oikeuden mukaisuutta koskevat kysymykset tässä asiassa olisivat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne perustuslakivaliokunnan perustuslaissa tarkoitetut tehtävät huomioon ottaen luontevimmin tulisivat asian mietintövaliokunnassa tarkastelluiksi.