

Olli Mäenpää
14.4.2021

Talousvaliokunnalle

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

Verkon kehittämisvelvollisuudet

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. Jakeluverkon toimintavarmuutta koskevaa 119 §:n siirtymäsäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimitusvarmuusvaatimusten täytäntöönpanoaikaa jatkettaisiin kahdeksalla vuodella.

Ehdotetulle velvollisuuksia määrittelevälle sääntelylle on hyväksyttävät perusteet. Sähköverkon toimintavarmuutta ja kustannustehokkuutta edellyttäviä velvoitteita voidaan pitää tavanomaisena verkon kehittämiseen kohdistuvana sääntelynä. Ehdotettu sääntely kohdistuu lisäksi luonnolliseen monopoliin, jollainen sääntelyn kohteena oleva sähköverkko on sähkönsiirto- ja jakelutoiminnassa. Kilpailuolosuhteiden puuttuessa voidaan pitää perusteltuna laintasoisten velvoitteiden määrittelyä. Ehdotettu 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. Korotuskaton määrittelyn ja etenkin sen alentamisen arvioinnissa on merkitystä sähkömarkkinadirektiivillä (2019/944/EU), jonka 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on turvata kuluttajille kohtuulliset ja avoimet energian hinnat ja kustannukset, korkeatasoinen toimitusvarmuus ja sujuva siirtyminen kestävään vähähiiliseen 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.

Ehdotusta on perusteltua arvioida myös siltä kannalta, että omaisuuden suojan kohteena on muun muassa omistajan oikeus käyttää omaisuuttaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Hinnoittelukaton alentaminen on siten sinänsä mahdollista, jos se ei poista ei oikeutta saada kohtuullinen korvaus siirtopalveluista.

Myös tältä osin verkonhaltijaan kohdistuva hinnoittelurajoite perustuu sinänsä aiheellisella tavalla sähköverkon luonteeseen luonnollisena monopolina ja vastaa-
vasti hinnoitteluun vaikuttavan kilpailutilanteen puuttumiseen.

Hallituksen esitykseen sisältyvien yleisluonteisten tietojen perusteella korotuskaton alentaminen ehdotetulla tavalla ei vaikuta ongelmalliselta, sillä ehdotettu 8 prosentin korotuskatto näyttäisi turvaavan verkonhaltijalle kohtuullisen korvauksen siirtopalveluista. Ehdotettu korotuskatto ei myöskään estä verkkojen toimivuuden varmistamiseksi tarvittavia verkkoinvestointeja. Korotuskaton alentamista kompensoisi lisäksi varsin olennaisesti myös 1. lakiehdotuksen voimaantulosään-
nöksen mukaan Energiavirastolle kuuluva toimivalta pidentää alijäämän tasoitus-
jaksoa 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 puitteiden sääntely lailla

Hinnoittelun sääntely perustuisi hallituksen esityksen mukaan Energiaviraston hallinnolliseen päätösvaltaan. Hinnoittelun sääntely ja sen kohtuullisuuden arviointi olisivat kuitenkin toteutettavissa täsmällisemmin ja ennakoitavammin, mikäli sähkönsiirron ja -jakelun kohtuullisen tuoton tason laskemisperusteet määriteltäisiin tarkemmin laissa. Tällaista kohtuullisen tuoton määrittelyä täsmentävää avoimempaa sääntelymallia ei sisälly hallituksen esitykseen, vaikka sillä todennäköisesti voitaisiin osaltaan turvata esityksen tavoitteena olevaa hinnoittelun kohtuullistamista. Toisin kuin esityksen perusteluissa tuodaan esiin, myöskään EU-oikeudellisen sääntelyn ei voitane katsoa asettavan estettä sähkönn hinnoittelun puitteiden laintasoiselle määrittelylle. Tällainen sääntely olisi siten mahdollista sisällyttää lakiehdotuksiin.

Sähkömarkkinadirektiivin johdannon 82 luetelmakohdan mukaan sääntelyviranomaisten olisi verkkotariffien määrittelyssä säilytettävä 57 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukainen sääntelyviranomaisten riippumattomuus verkkotariffien vahvistamisessa. Viitatus 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Viitatus ii alakohdan mukaan sääntelyviranomaiset eivät viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eivätkä ota suoria ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä.

Direktiivin 59 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Sääntelyn voidaan katsoa edellyttävän sääntelyviranomaisen päätöksenteon kriteerien avointa määrittelyä tai ainakin mahdollistavan tällaisen sääntelyn kansallisella lailla. Sääntelyviranomai-

sen toimivaltaa määritellä tariffit ja laskentamenetelmät on perusteltua pitää julkisen vallan käyttönä, joka oikeusvaltiossa voi perustua vain lakiin. Julkisen vallan käytön lakiperustaisuutta edellyttää myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, ja samoin EU korostaa oikeusvaltion perusteiden noudattamista.

Viranomaisten julkisen vallan käyttö on riippumattonta keskeisesti juuri siksi, että se perustuu lakiin eikä ohjeisiin hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Direktiivissä esitetyn sääntelyviranomaisen riippumattomuusvaatimuksen ei voida katsoa estävän tai rajoittavan sitä, että kansallisen parlamentin säätämässä laissa määritellään sähkömarkkinadirektiivissä tarkoitetut kriteerit sähkön hinnoittelulle. Tällaisen laintasaisen sääntelyn perusteita voidaan sen sijaan määritellä EU-lainsäädäntöön kuuluvilla asetuksilla.

Hallituksen esitykseen sisältyvästä oikeuskäytäntökatsauksesta (s. 15-16) käy ilmi, että EU-tuomioistuin ei ole pitänyt riippumattomuusvaatimuksen mukaisena sitä, että hallituksen asetuksella määriteltäisiin hinnoittelun puitteet. Vastaavasti myös direktiivin 57 artikla edellyttää, että sääntelyviranomaiset eivät saa viranomaistehäviä suorittaessaan ottaa suoria ohjeita muun muassa hallitukselta. Direktiivillä ei kuitenkaan voida riippumattomuusperusteella rajoittaa kansallisen lainsäätäjän päätösvaltaa määritellä sääntelyviranomaisen toimivalta ja sen puitteet. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2014:81 käy ilmi, riippumattomana sääntelyviranomaisena toimiva virasto käyttää lakiin perustuvaa harkintavaltaansa itsenäisesti.

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.

Ehdotetulle Energiaviraston määräysvallalle voidaan katsoa olevan sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, jotka perustuvat lähinnä kehittämissuunnitelman teknisiin ja laskennallisiin erityispiirteisiin. Määräysten asiallinen merkitys rajoittuu kehittämissuunnitelman teknisiin vaatimuksiin, joiden määrittely ei edellytä lain tai asetuksen tasoista sääntelyä. Määräystoimivallan kohteena olevat asiat on lisäksi määritelty laissa riittävällä tarkkuudella. Energiavirastolle norminantovaltaa perustavat säännökset ovat yleisesti ottaen sellaisia, että valtuuksien uskomisen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle on perusteltua myös näihin sääntelyihin liittyvien ammatillisten erityispiirteiden takia.