

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi**

Talousvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi (HE 324/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä ja laki sähköenergialaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden väliaikaisesta tukemisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesta sähkötuesta annettua lakia sekä väliaikaisesti tuloverolakia ja Energiavirastosta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan, 80 §:ssä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtä-

## Valiokunnan lausunto PeVL 102/2022 vp

misestä säädetyn, 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetyn sekä Ahvenanmaan maakunnan toimivallan kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohtia*

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä ja laki sähköenergialaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden väliaikaisesta tukemisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesta sähkötuesta annettua lakia sekä väliaikaisesti tuloverolakia ja Energiavirastosta annettua lakia.

(2) Takautuvasti maksettava sähköhyvitys ehdotetaan maksettavaksi käyttöpaikkakohtaisesti niille loppukäyttäjille, joille sähkön vähittäismyyjä toimittaa sähköenergiaa välittömästi jakeluverkonhaltijan jakeluverkon kautta ja joiden sähkönmyyntisopimus on yksilöity henkilötunnuksella. Sähköhyvityksen määrä perustuu vuoden 2022 marras- ja joulukuun sähköenergian kulutukseen ja loppukäyttäjän sähköenergian hintaan vuoden 2022 marras- ja joulukuun sekä vuoden 2023 tammikuun aikana. Sähköhyvitystä ehdotetaan maksettavaksi laskennallisesti neljän kuukauden ajalta siten, että sähköhyvitys on kuukausittain 50 prosenttia sähköenergialaskusta 90 euron omavastuun ylittävältä osalta, kuitenkin enintään 700 euroa kuukaudessa. Sähköhyvitystä voidaan maksaa niille loppukäyttäjille, joiden sähkönmyyntisopimuksen mukainen sähköenergian hinta on ollut yli 10 senttiä kilowattitunnilta, sekä niille, joilla on dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus. Sähköhyvitys maksetaan loppukäyttäjille pääsääntöisesti sähkön vähittäismyyjän sähköenergialaskuun tekemänä hyvityksenä.

(3) Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi, että sähkön vähittäismyyjien tulee asiakkaansa pyynnöstä myöntää lisämaksuaikaa 1 päivänä tammikuuta 2023 tai sen jälkeen mutta ennen 1 päivää toukokuuta 2023 tapahtuneeseen sähköenergian kulutukseen liittyville sähköenergialaskuille. Ehdotetulla sähkölaskujen maksuaikojen pidennyksellä pyritään osaltaan tukemaan sähkön vähittäismyyjien asiakkaina olevien kotitalouksien ja yritysten kykyä maksaa talvikuukausien kulutukseen perustuvat sähköenergialaskunsa. Koska maksuaikojen pidentäminen voi aiheuttaa sähkön vähittäismyyjille likviditeettivajasta, esitetään, että niiden maksuvalmiutta tuetaan myöntämällä niille valtiontakauksia likviditeettitarpeen kattamiseksi otettavien pankki- tai työeläkevakuutusyhtiölainojen vakuudeksi.

#### *Yhdenvertaisuus*

(4) Oikeus ehdotettuun sähköhyvitykseen perustuu sähköenergiakustannuksiin. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 45) mukaan hyvityksen arvioidaan kohdistuvan erityisesti sähkölämmiteisissä omakotitaloissa asuviin. Tämän voidaan perustelujen mukaan katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltua, sillä kyseisen kuluttajaryhmän sähköenergian kulutus on suurta johtuen perustarpeen, lämmityksen, turvaamisesta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 102/2022 vp

(5) Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

(6) Säädettyväksi ehdotetun hyvityksen taustalla ovat ehdotuksen (s. 5) mukaan sähkönsäätelyä koskeiden poikkeuksellisen korkea hinta ja hintapiikit, jotka ovat vaikeuttaneet erityisesti sähkölämmittämissä omakoti- ja rivitaloissa asuvien pieni- ja keskituloisten toimeentuloa. Sääntelyn merkitsemälle erilaiselle kohtelulle voidaan katsoa olevan hyväksyttävä, tämän ryhmän toimeentulon tukemiseen kiinnittyvä peruste. Oikeus sähköhyvitykseen on sidottu 3 §:ssä sähkömyyntisopimuksen hintaan ja sähköhyvityksen määrä 4 §:ssä sähköenergian kulutukseen, jossa lisäksi otetaan huomioon asiakaskohtainen sähköenergian hinta. Tuen suuruuden määräytymisperusteet on määritelty laissa täsmällisin kriteerein, eikä niitä voida perustuslakivaliokunnan mielestä pitää mielivaltaisina. Sääntelyn merkitsemä erilainen kohtelu ei perustuslakivaliokunnan mielestä myöskään kokonaisuudessaan muodostu kohtuuttomaksi.

(7) Tuen kohdistaminen kuluttajille on lakiehdotuksessa tarkoitus toteuttaa kohdistamalla sähköhyvitykset asiakkaille, joiden asiakkuus on rekisteröity vähittäismyyjien asiakastietojärjestelmissä henkilötunnuksella. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen antamisen jälkeen on kuitenkin ilmennyt, että järjestelmävastaavan kantaverkonhaltija Fingrid Oyj:n ylläpitämässä sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikössä on rekisteröity noin 27 000 sähkökäyttöpaikkaa, joissa sähkömyyntisopimus on kirjattu kuluttaja-asiakkaalle ilman henkilötunnusta. Talousvaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä kattamaan kaikki kuluttaja-asiakkaat.

### *Sopimusvapaus*

(8) Esityksessä ehdotetussa maksuaikasääntelyssä sähkön vähittäismyyjille asetetaan velvoite sopia asiakkaan kanssa tämän pyynnöstä maksuajan pidennyksestä, jos laissa määritellyt ehdot täyttyvät. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan loppukäyttäjä, jolle sähköyhtiö toimittaa sähköenergiaa välittömästi jakeluverkonhaltijan jakeluverkon kautta, olisi oikeutettu pidennettyyn maksuaikaan laissa määritellystä sähköenergian lasketusta määrästä. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan lisämaksuaika, jonka sähköyhtiö olisi velvollinen myöntämään muulle kuin elinkeinonharjoittajalle, olisi enintään 120 päivää ja 5 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle enintään 60 päivää.

(9) Ehdotettu sääntely rajoittaa sähkön vähittäismyyjien sopimusvapautta muodostaen niihin soveltuvan sopimuspakon. Lisäksi ehdotettua sääntelyä, joka puuttuu sähköyhtiön ja sen asiakkaan väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen siltä osin kuin on kysymys sopimuksen mukaisista maksuajoista, on arvioitava perustuslain 15 §:n turvaamasta omaisuudensuojasta johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 102/2022 vp

(10) Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimosapuolten oikeusasemaa (PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Valiokunta on arvioinut tällaistaikin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 2/2014 vp, s. 2/II, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

(11) Ehdotetun sääntelyn arvioinnin kannalta on merkityksellistä, ettei se puutu sähköyhtiöiden asiakkaiden velvollisuuteen suorittaa sähköyhtiölle sähköenergiakustannusten mukaisia maksuja, vaan pidentää maksuaikataulua elinkeinonharjoittajien osalta enintään 60 päivällä ja muiden asiakkaiden osalta enintään 120 päivällä. Sääntelyn tarkoituksena on tukea loppukäyttäjien kykyä maksaa sähköenergian hinnan noususta johtuvia korkeista sähköenergiakustannuksista syntyneitä laskuja. Ehdotukselle on perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeuksellisen energiakriisin vuoksi selvästi hyväksyttäviä perusteita. Lisäksi maksuaikojen pidentymisestä sähköyhtiöille aiheutuvia maksuvalmiusongelmia helpotettaisiin tukemalla sähköyhtiöitä valtiontakauksella. Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, ettei esityksessä ole esitetty arviota niistä kuluista, esimerkiksi luottotappioista, joita maksuajan pidennys voi erilaisille yrityksille merkitä, eikä esityksen perusteella näin ollen ole mahdollista arvioida tällaisten kulujen merkitystä ehdotetulle kokonaisuudelle. Valiokunnan mielestä säädettäväksi ehdotettu kokonaisuusjärjestely, jonka voimassaoloaika olisi rajoitettu vuoteen 2023, ei kuitenkaan ole kokonaisuudessaan sopimosapuolten kannalta kohtuuton, eikä näin ollen muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:ssä säädetyistä omaisuudensuojasta johdettavan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta.

(12) Sähköhyvitysjärjestelmästä aiheutuu sähkön vähittäismyyjille kertaluonteisesti erilaisia hallinnollisia kustannuksia, muun muassa tietojärjestelmien sopeuttamistarpeen vuoksi. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 16—19) mukaan sähkön vähittäismyyjien määräksi on arvioitu 50—60 yritystä ja kertaluonteisen kokonaiskustannusten määräksi yrityksille yhteensä 4—6 miljoonaa euroa. Yksittäisten sähköyhtiöiden osalta ehdotuksen aiheuttamat kustannukset voivat olla merkittäviä.

(13) Hallituksen esityksessä tällaisia sähköyhtiöille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ei ehdoteta korvattavaksi. Esityksen säätämisperusteluissa (s. 47) todetaan, että sähkön vähittäismyyjille aiheutuva tietojärjestelmien kehittämistarve on lähtökohtaisesti luonteeltaan tavanomainen seuraus niihin kohdistuvissa lainsäädännön muutostilanteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sähköyhtiöille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset eivät ole yhtiöiden kannalta sillä tavoin kohtuuttomia tai suhteellisuusvaatimuksen vastaisia, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä olisi johdettavissa valtiolle velvollisuus korvata lain täytäntöönpanosta yhtiöille ai-

## Valiokunnan lausunto PeVL 102/2022 vp

heutuvat välilliset kustannukset. Valiokunta korostaa, ettei elinkeinotoimintaan kohdistuvan lainsäädännön yleisenä lähtökohtana voi olla, että kaikki lainsäädännön muutoksista aiheutuvat välilliset kustannukset olisi korvattava valtion varoista.

### *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

(14) Hallituksen esityksessä (s. 52—53) on arvioitu sitä, onko sähköyhtiöiden tehtävää maksaa ehdotettu sähköhyvitys asiakkaille pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetyssä sähköyhtiöiden velvoitteessa kanavoida valtion maksama sähköhyvitys loppukäyttäjille pääsääntöisesti laskuhyvityksinä ja poikkeuksellisesti suorina rahallisina palautuksina on kyse julkisen tuen välittämisestä sähköyhtiöiden asiakkaille. Kyseessä on esityksen perustelujen (s. 53) mukaan kuitenkin esityksen mukaisesti kaavamainen ja teknisluonteinen maksatustoimi, johon ei sisältyisi harkintavaltaa etuuden myöntämiseen siihen oikeutetuille loppukäyttäjille. Harkintavaltaa sisältävien etuutta koskevien päätösten tekeminen sekä etuuteen oikeutetun loppukäyttäjän oikeusturvasta huolehtiminen kuuluvat hallituksen esityksen mukaan viranomaisen vastuulle.

(15) Ehdotetun sääntelyn mukaan sähköyhtiö ei tee varsinaista päätöstä sähköhyvityksen maksamisesta, vaan vähentää hyvityksen myöhemmistä loppukäyttäjän sähköenergiälaskuista. Ehdotuksen mukaan sähköhyvityksen maksaminen vaikuttaa siten sähköyhtiön ja sen asiakkaan välisessä normaalissa sopimusjärjestelyihin perustuvassa maksuliikenteessä. Valtion roolina on jälkikäteen korvata sähköyhtiöille näiden maksamat tuet eli kompensoida sähköyhtiöille sähköenergiälaskujen alentamisesta aiheutuneet kustannukset.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä sähköyhtiön maksaman sähköhyvityksen osalta kyse ei ole perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä, koska sähköhyvityksen maksaminen on liitetty osaksi sähköyhtiön ja sen asiakkaan normaaleja sopimuksen mukaisia maksatusjärjestelyjä. Lisäksi sähköhyvityksen maksaminen perustuu laissa täsmällisesti säädettyyn laskentakaavaan. Sähköyhtiöille ei siten jää harkintavaltaa sähköhyvityksen saajan tai sen suuruuden suhteen.

### *Ahvenanmaan itsehallinto*

(17) Hallituksen esityksestä (s. 55) ilmenee, että esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksen suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiseen maakunnan ja valtakunnan väliseen toimivallanjakoon, ja näin ollen ehdotettujen lakien sovellettavuudesta Ahvenanmaan maakunnassa, on pyydetty maakunnan lausunto ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto. Perustelujen mukaan annetut lausunnot toimitetaan eduskunnalle, eli kyseiset lausunnot eivät ole valmistuneet ennen esityksen antamista.

(18) Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon mukaan ehdotettu laki takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä, kuten myös laki sähköenergiälaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden väliaikaisesta tukemisesta, kuuluvat elinkeinotoiminnan oikeudenalaan ja näin ollen maakunnan lainsäädäntövaltaan. Myös Ahvenanmaan maakunta katsoo lausunnossaan ehdotetun sääntelyn kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Perustusla-

## Valiokunnan lausunto PeVL 102/2022 vp

kivaliokunta pitää valitettavana, että hallituksen esitys on annettu ennen näiden lausuntojen saamista lainvalmistelun käyttöön.

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös nyt arvioitavan hallituksen esityksen yhteyteen valiokunnan käsittelyssä aikaisemmin olleeseen hallituksen esitykseen HE 320/2022 vp (PeVL 97/2022 vp). Valiokunta korostaa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan hyvän yhteistyön merkitystä asiassa.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.*

Helsingissä 14.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Jari Kinnunen kok  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Wille Rydman ps  
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen