

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 265/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- yliopistonlehtori Kaisa Huhta
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkömarkkinalakia ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin tarkastellaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja 80 §:ssä asetuksen antamisesta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksellä pyritään hillitsemään sähköjakelun hintojen nousua jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla ja kustannustason nousuun vaikuttavilla toimenpiteillä. Ehdotuksilla puututaan jakeluverkonhaltijoita koskevaan sääntelyyn. Esitykseen sisältyy muun muassa ehdotus siitä, että sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärää laskeetaan.

Sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärä

(2) Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat erityisesti säännösehdotukset, joilla pyritään siihen, että lainsäädännöllä voidaan nykyistä paremmin hillitä sähköverkkojen käytöstä perittävien hintojen nousua. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 a §:ssä säädetään sähkönsiirron ja sähköjakelun maksujen korotusten hyväksyttävistä enimmäismääristä. Pykälän 1 momenttiin sisältyvää maksujen korotuksen enimmäismäärää esitetään laskettavaksi 15 prosentista 8 prosenttiin. Maksujen korotusten enimmäismäärien tarkastelu tapahtuu liukuvasti kustakin korotuksesta alkavissa 12 kuukauden pituisissa tarkastelujaksoissa, joita verrattaisiin korotusta edeltäviin 12 kuukauden jaksoihin.

(3) Ehdotettuun 26 a §:ään liittyy siirtymäsäännös. Sähkömarkkinalain 26 a §:ään ehdotettu säännös ei siten vaikuta takautuvasti vuoden 2019 lopussa päättyneellä valvontajaksolla syntyneiden sähköverkonhaltijoiden alijäämien tasoitukseen.

(4) Ehdotus merkitsee rajoitusta omistajan oikeuteen määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (ks. esim. PeVL 74/2018 vp, s. 3). Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan kannalta. Kysymys on myös elinkeinopaupuden rajoituksesta.

(5) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 65) mukaan sääntely on laadittu lähtökohdasta, jonka mukaan omaisuuden käyttörajoituksen ei tulisi loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös siihen, että nykyistä matalamman korotuskaton rajan määrittäminen siten, että se ei muodostuisi perustuslain omaisuuden suojan näkökulmasta ongelmalliseksi, on hankalaa.

(6) Perustuslakivaliokunta on hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneesti arvioinut hallitusmuodon omaisuuden suojasäännöksen soveltamista viittaamalla omaisuuden käyttöön normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla (ks. esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp). Perustuslain 15 §:n 2 momentin säännös pakkolunastuksesta vastaa siinänsä sanamuodoltaan perusoikeusuudistusta edeltänyttä hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttia.

(7) Omaisuuden suoja koskeva tulkintakäytäntö on kuitenkin sittemmin muuttunut (ks. myös PeVL 8/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuk-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2021 vp

sien rajoituksia on omaisuudensuojan osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (PeVL 5/2017 vp, s. 4—5). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota perusoikeusrajoitusten asianmukaiseen tarkasteluun säätämisyjärjestysperusteluissa.

(8) Perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotuksia, joissa sähkö-, maakaasu- ja teleyritysten omistajille on asetettu omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia kilpailuedellytysten luomiseksi tai turvaamiseksi. Valiokunnan mukaan velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (ks. esim. PeVL 32/2009 vp, s. 2/II, PeVL 36/2004 vp, s. 2/I, PeVL 4/2000 vp, s. 2/I, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 8/2002 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2/I).

(9) Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 74/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 34/2000 vp). Valiokunnan mukaan yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 17/2021 vp, s. 32, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp).

(10) Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinotoiminnan sääntelyä ns. luonnolliseen monopoliin perustuvassa markkinatilanteessa lähtökohtaisesti tarpeellisena ja hyväksyttävänä (PeVL 4/2000 vp, s. 2). Tällaisessa tilanteessa on valiokunnan mukaan perusteltua pyrkiä edistämään kilpailua ja suojaamaan asiakkaiden varallisuusarvoisia oikeuksia tavanomaista tehokkaammilla sääntelykeinoilla (PeVL 36/2004 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt sähkömarkkinoiden sääntelyä kuluttajien suojaamiseksi mahdollisena tietyin edellytyksin myös sopimukseen kohdistuvien taannehtivien vaikutuksien (PeVL 36/2004 vp, s. 3, PeVL 63/2002 vp, s. 2—3).

(11) Sähkömarkkinadirektiivin 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.

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korotusten hyväksyttävistä enimmäismääristä on esitetty hyväksyttävät perusteet. Sääntely perustuu laissa säädettyyn enimmäismäärään, eikä se edellä valiokunnan käytännöstä sanottu huomioiden ole kohtuullisuusvaatimuksen vastaista. Valiokunnan mielestä sääntely ei myöskään estä verkkojen toimivuuden varmistamiseksi tarvittavia verkkoinvestointeja, eikä sitä voida pitää ehdotettu siirtymäsäännös huomioiden muutenkaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena. Valiokunnan mielestä lainsäätäjällä on luonnollisten monopolien sääntelyssä myös hinnoitteluperusteiden osalta, mukaan lukien sääntelyn taannehtivuus, laaja liikkumavara, eikä ehdotettukaan hintasääntely ole ongelmallista perustuslain kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2021 vp

Kohtuullisen tuoton laskentaperusteet ja sääntelyviranomaisen riippumattomuus

(13) Sähkösiirron ja -jakelun hinnoittelusta säädetään sähkömarkkinalaissa varsin yleisellä tasolla. Sähkömarkkinalain 24 §:n mukaan verkkopalvelujen hinnoittelun on oltava kokonaisuutena arvioiden kohtuullista. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 28) viitataan siihen, että sähkömarkkinadirektiivissä säädetään sähköverkkomaksujen ja niiden laskentamenetelmien vahvistamiseen liittyvästä menettelystä ja että direktiivin 59 artiklan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Direktiivin 57 artiklassa säädetään sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta. Sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suojelemiseksi jäsenvaltioiden on muun muassa erityisesti varmistettava, että sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta. Hallituksen esityksen mukaan (s. 31) kohtuullisen hinnoittelun nykyistä yksityiskohtaisempi määrittely lainsäädännössä johtaisi todennäköisesti komission nostamaan rikkomuskanteeseen Suomea vastaan unionin tuomioistuimessa. Esityksen perustelujen (s. 37) mukaan sanotun johdosta myöskään korotuskaton ylärajaa ei tulisi asettaa niin matalaksi, että se saattaisi leikata Energiaviraston toimivaltansa puitteissa vahvistamien tariffien laskentamenetelmien mukaista kohtuullista tuottoa.

(14) Perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Samalla valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 74 §:stä seuraavan, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3).

(15) Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. esim. PeVL 10/2016 vp).

(16) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä esitettyä tulkintaa EU-oikeudessa edellytetyn sääntelyviranomaisen riippumattomuuden ja lailla säätämisen vaatimuksen välisestä suhteesta ei välttämättä voida pitää perusteltuna EU-oikeuden näkökulmasta. Valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeus ja voimassa oleva Euroopan unionin oikeuskäytäntö sallivat sen, että lailla säädettäisiin yleisistä periaatteista, joiden mukaan Energiaviraston olisi arvioitava hinnoittelun kohtuullisuutta, vaikka verkonhaltijoiden tuottoprosentin yksityiskohtainen määrittäminen kuuluisikin EU-oikeuden mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan. Tällainen sääntely olisi perusteltua myös omaisuudensuojan kannalta. Talous-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2021 vp

valiokunnan on perustuslaista johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti voimassa olevan EU-oi-
keuden sisältöä ja täydennettävä sääntelyä kohtuullisen tuoton laskentaperusteista sen
asettamissa rajoissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 26.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen