OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
LsN Jaana Jääskeläinen

Lausunto
15.3.2021

TaV 17.3.2021

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

Talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asiasta.

Yleistä

Hallituksen esityksellä pyritään muun muassa hillitsemään sähkönsiirron ja -jakelun hintojen nousua ja arvioidaan eri toteuttamisvaihtoehtoja tämä tavoitteen saavuttamiseksi. Esityksessä todetaan, että ei ole perustelua muuttaa nykyistä sähkönsiirron ja -jakelun hinnoittelun kohtuullisuuden ja kohtuullisen tuoton määrittelytapaa lainsäädännön kautta, sillä kohtuullisen hinnoittelun nykyistä yksityiskohtaisempi määrittely lainsäädännössä johtaisi todennäköisesti komission nostamaan rikkomuskanteeseen Suomea vastaan unionin tuomioistuimessa. Myöskään siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmien yleisten perusteiden osalta ei ole tarpeen tehdä lainsäädäntömuutoksia, sillä nykyiset säännökset ovat linjassa EU:n sähkömarkkinalainsäädännön kanssa. Esityksen mukaan lausuntomenettelyn aikana esitettyjä, sähkönsiirron ja -jakelun kohtuullisen tuoton tason las-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

kemista suorilla lainsäädäntötoimilla sekä sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuskaton merkittävää laskemista koskevia muutosehdotuksia ei ole voitu ottaa huomioon. Tämä liittyy osittain EU-oikeuden asettamiin, erityisesti kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskeviin vaatimuksiin.

Oikeusministeriö ei ole antanut asiasta lausuntoa eikä ole muutoinkaan osallistunut asian valmisteluun. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä olevan kattavan EU-oikeutta koskeva osuuden sekä valmistelun aikana hankitun perusteellisen asiantuntija-arvion esitykseen liittyvistä EU-oikeudellisista kysymyksistä tyydyn esittämään joitakin täydentäviä huomioita EU-oikeuden asettamista reunaehdoista kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudelle siirto- tai jakelutariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisessa tai hyväksymisessä.

Kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat sähkömarkkinadirektiivin säännökset perusteluineen

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2019/944 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta (jäljempänä *sähkömarkkinadirektiivi*) vahvistetaan unionissa yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle, jakelulle, energian varastoinnille ja sähkön toimitukselle sekä kuluttajansuojaa koskevat säännöt. Tarkoituksena on luoda aidosti yhdennetyt, kilpailuun perustuvat, kuluttajakeskeiset, joustavat, oikeudenmukaiset ja avoimet sähkömarkkinat unionissa. Direktiiviin on sisällytetty aiemman sähkön sisämarkkinasääntöjä koskeneen direktiivin 2009/72/EY säännökset.

Yhtenä keinona em. EU-sääntelyn tavoitteiden toteuttamiselle on kansallisten energia-alan sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien yhdenmukaistaminen sekä niiden riippumattomuuden lujittaminen. Direktiivin 57 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta. Kaikissa tapauksessa olisi säilytettävä 57 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukainen sääntelyviranomaisten riippumattomuus verkkotarif-

fien vahvistamisessa. Direktiivin johdantokappaleen 80 mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten olisi voitava tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä, ja niiden tulisi olla täysin riippumattomia kaikista muista julkisista tai yksityisistä eduista. Energiavirasto toimii Suomessa unionin lainsäädännön määrittelemänä kansallisena sääntelyviranomaisena.

Direktiivin 59 artikla sisältää säännökset kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista siirto- ja jakeluverkonhaltijoiden valvonnassa. Artiklan 1 kohdan mukaan sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Artiklan 7 kohdan mukaan sääntelyviranomaisella on oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä ennen voimaantuloa ainakin menetelmät, jotka koskevat liittämistä ja pääsyä kansallisiin verkkoihin, mukaan luettuna siirto- ja jakelutariffit. Johdantokappaleen 81 mukaan sääntelyviranomaisten olisi voitava asettaa tai hyväksyä tariffit tai niiden laskentamenetelmät siirtoverkonhaltijan tai jakeluverkonhaltijoiden ehdotuksen pohjalta tai näiden verkonhaltijoiden ja verkon käyttäjien yhteisesti sopiman ehdotuksen pohjalta. Johdantokappaleessa 82 todetaan, että sääntelyviranomaisten olisi asetettava tai hyväksyttävä siirto- ja jakeluverkkoja koskevat yksittäiset verkkotariffit tai menetelmä taikka sekä kyseiset verkkotariffit että menetelmä.

Kansalliset sääntelyviranomaiset EU-oikeudessa

EU:ssa on viime vuosina useilla eri aloilla omaksuttu vastaavaa lainsäädäntöä, jossa edellytetään, että jäsenvaltioissa on riippumattomia kansallisia viranomaisia, joiden tehtävänä on kyseisen EU-sääntelyn tavoitteiden toteuttaminen jäsenvaltioissa. Tällainen sääntely on ollut tyypillistä aloilla, jotka ovat aiemmin kuuluneet julkisen monopolin piiriin, mutta jotka on sittemmin avattu kilpailulle tai yksityistetty. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi erilaiset infrastruktuuriin perustuvat toiminnot, jotka ovat näin tulleet kilpailun ja unionin sisämarkkinasääntöjen piiriin.

Kansalliset sääntelyvirastot (“national regulatory authorities” eli NRA) ovat kansallisen oikeuden mukaisia elimiä, mutta niiden tehtäviä ja toimival-

tuuksia säännellään myös EU:n lainsäädännössä. Esimerkkejä tällaisesta kansallisia sääntelyvirastoja koskevasta sääntelystä on energia-alan lisäksi muun muassa sähköistä viestintää ja liikennettä koskevilla aloilla.

Myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä EU-oikeuden kansallisille sääntelyvirastoille asettamista vaatimuksista alkaa olla verrattain paljon. Hallituksen esityksessä mainittujen rikkomuskanteisiin perustuvien tuomioiden lisäksi on olemassa myös kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyyntöihin liittyviä tuomioita. Monet tuomioista käsittelevät juuri kansallisen sääntelyviraston riippumattomuutta sen hoitaessaan EU-oikeuteen liittyviä tehtäviään.

Viimeaikaista oikeuskäytäntöä

EU-tuomioistuimen 11.6.2020 antamassa tuomiossa C-378/19, joka perustuu Slovakian perustuslakituomioistuimen sähkömarkkinadirektiivin 2009/72 tulkintaa koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön, EU-tuomioistuin käsittelee jäsenvaltion ministeriön osallistumista sähkön hinnoittelumenettelyihin. Tuomioistuin toteaa, että vaikka jäsenvaltioilla on institutionaalinen itsemääräämisoikeus sääntelyvirastojensa organisoinnin ja rakenteen osalta, tätä itsemääräämisoikeutta voidaan käyttää ainoastaan noudattamalla täysimääräisesti kyseisessä direktiivissä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia (tuomion kohta 38). Sähkömarkkinadirektiivin 2009/72 35 artiklan 5 kohdan a alakohdasta ilmenee, että kansallisen sääntelyviraston on voitava tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta (kohta 50) ja ilman ulkopuolista vaikuttamista (kohta 51). Saman säännöksen mukaan kansallisen sääntelyviraston henkilöstön ja johtohenkilöiden riippumattomuuden vaatimus ei tuomioistuimen mukaan estä asianomaisen jäsenvaltion hallitusta vahvistamasta yleisiä suuntaviivoja, jotka eivät kuitenkaan voi koskea direktiivin 2009/72 37 artiklassa tarkoitettuja sääntelytehtäviä tai sääntelyvaltuuksia. Niihin kuuluvat eri tariffien ja hintojen vahvistamiseen, hyväksymiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet, erityisesti kyseisen artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitut tehtävät, joita ovat sähkön siirto- tai jakelutariffien taikka niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen avointen kriteerien mukaisesti (kohta 52).

EU-tuomioistuin ei tarkkojen tietojen puuttuessa ottanut kantaa siihen, onko tapauksessa kyse kielletystä vaikuttamisesta kansallisen sääntelyviraston päätöksentekoon. Se kuitenkin totesi, että ministeriön osallistuminen ja varsinkaan ministeriön edustajien hintojen vahvistamista koskevien menettelyjen aikana antamat lausunnot eivät voi olla sitovia eikä sääntelyviranomainen voi missään tapauksessa pitää niitä ohjeina, joita sen olisi tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltuuksiaan käyttäessään noudatettava (kohta 63).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, komissio on nostanut Saksaa vastaan EU-tuomioistuimessa rikkomuskanteen (C-718/18), joka koskee nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta merkityksellisiä seikkoja. Toisin kuin edellä mainitussa Slovakiaa koskeneessa asiassa, kyse ei Saksan järjestelmässä ole siitä, että ministeriö osallistuisi sähkön hinnoittelumenettelyjä koskeviin keskusteluihin. Saksan tapauksessa kyse on lainsäädännöstä, jolla liittohallitukselle annetaan toimivalta vahvistaa verkkoon pääsyn edellytykset, tasapainottamispalvelujen hankinta ja tarjoaminen mukaan luettuina, sekä näiden edellytysten määrittämiseen käytetyt menetelmät ja pääsytariffien määrittämismenetelmät. EU-tuomioistuimen julkisasiamies on 14.1.2021 antanut asiassa ratkaisuehdotuksensa, jossa hän pitää tällaista puuttumista kansallisen sääntelyviraston tehtäviin ja toimivaltuuksiin direktiivin vastaisena.

Julkisasiamies viittaa ratkaisuehdotuksessaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön todeten, että kansallisen sääntelyviranomaisen on hoidettava sääntelytehtäväänsä *ilman mitään* ulkopuolista vaikuttamista. Viraston riippumattomuus on taattava paitsi suhteessa yksityisiin elimiin ja kaupallisiin intresseihin myös suhteessa *mihin tahansa* julkiseen elimeen, ei siis pelkästään toimeenpanovaltaa käyttävään hallitukseen. Riippumattomuus on taattava suhteessa *kaikkiin* poliittisiin elimiin – ei siis ainoastaan hallitukseen vaan myös parlamenttiin – eikä se saa rajoittua tiettyihin muodon tai sisällön puolesta yksilöityihin toimiin (kohta 105). Kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, joka sille direktiiveissä taataan EU-lainsäädännössä annettujen tehtävien ja toimivaltuuksien osalta, ei voida rajoittaa edes parlamentin antamalla lailla tai hallituksen antamilla asetuksilla (kohta 106).

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksutun tulkinnan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuudesta verrattuna muihin julkisiin toimijoihin julkisasiamies kiteyttää siten, että jäsenvaltiolla ja siten sen parlamentilla ja hallituksella on edelleen toimivaltaa energiapolitiikan alalla, mutta ne eivät voi koskea kansallisille sääntelyvirastoille EU-lainsäädännössä annettuja sääntelytehtäviä tai sääntelyvaltuuksia, joihin kuuluvat eri tariffien ja hintojen vahvistamiseen, hyväksymiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet, erityisesti tehtävät, joita ovat sähkön siirto- tai jakelutariffien taikka niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen avointen kriteerien mukaisesti. Näiden seikkojen sääntely on varattu kansallisille sääntelyviranomaisille (kohta 122).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido EU-tuomioistuinta, joka voi päätyä myös toiseen lopputulokseen. Pidän kuitenkin julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta asiassa C-718/18 vakuuttavana, sillä se on linjassa EU-tuomioistuimen aiemman, kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevan oikeuskäytännön kanssa. Riippumattomuuden vaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa myöskään sellainen vaikuttaminen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintaan, joka tapahtuu lainsäädännöllä, jos sillä puututaan sääntelyviranomaisen keskeisten tehtävien hoitamiseen eli tariffien ja hintojen vahvistamiseen. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että lainsäädännössä on niin tarkkoja ja täsmällisiä säännöksiä laskentamenetelmistä, että se käytännössä rajoittaa sääntelyviranomaisen päätösvaltaa.

Näin ollen yhdyn hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan sähkönsiirron ja -jakelun kohtuullisen tuoton tason laskemista suorilla lainsäädäntötoimilla sekä sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuskaton merkittävää laskemista koskevat muutosehdotukset saattaisivat olla ongelmallisia ottaen huomioon asiaa koskeva EU-sääntely.