Tuomas Ojanen

25.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksellä pyritään hillitsemään sähkönjakelun hintojen nousua jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla toimenpiteillä. Lisäksi ehdotetaan sääntelymuutoksia, jotka loiventavat kustannustason nousua jaksottamalla kustannuksia pidemmälle ajanjaksolle. Valvontalain 13 §:n mukaan Energiavirasto voi muuttaa omasta aloitteestaan siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmiä koskevia päätöksiään niiden voimassaoloaikana, jos muutos perustuu sähköverkkojen sääntelyyn vaikuttavan lainsäädännön muuttumiseen.
2. Esityksen jaksossa 4 on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan sekä perustuslain 18 §:n elinkeinovapauteen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Lisäksi esityksen muissakin jaksoissa on perustuslain 15 §:n ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tarkastelua.
3. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa päädytään kantaan, jonka mukaan ehdotettua sääntelyä voidaan muutoin pitää ongelmattomana perustuslain 15 §:n kannalta paitsi siltä osin kuin kysymys on lakiehdotuksen 26 a §:n mukaisesta siirto- ja jakeluhintojen korotuskaton ylärajan laskemisesta 15 prosentista 8 prosenttiin, jonka esityksessä arvioidaan synnyttävän perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön nähden valtiosääntöoikeudellisesti uusia kysymyksiä perustuslain 15 §:n kannalta. Koska esityksen mukaan on ”tulkinnanvaraista, onko näin merkittävä vuotuisen korotuskaton rajan laskeminen mahdollisesti ongelmallista perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan näkökulmasta, hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi sähkömarkkinalain 26 a §:n muutosehdotuksesta lausunnon.”

Arvio

4. Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluista ja muultakin esityksestä välittyvään käsitykseen siitä, että esityksessä sähkömarkkinalain 19 ja 119 §:ään ehdotettu sääntely on ongelmatonta perustuslain 15 ja 18 §:n kannalta.
5. Edelleen voidaan yhtyä esitykseen siinä, että ehdotetun sääntelyn kysymyksenasettelut perustuslain 15 §:n kannalta paikantuvat lakiehdotuksen 26 a §:ään, jossa siis ehdotetaan sähkömarkkinalain 26 a §:n siirto- ja jakelumaksujen vuotuisen korotuskaton rajan laskemista 15 prosentista 8 prosenttiin.

6. Perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa – samoin kuin perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta - rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.
7. Nähdäkseni ehdotettu lakiin perustuva sääntely on 26 a §:n osalta riittävän täsmällistä, joten tarkemmin arvioitavaksi tulevat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja varsinkin oikeasuhtaisuudesta.
8. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on ensinnäkin korostettava lähtökohtana sitä, että kyse on luonnollisesta monopolista ja sen sääntelystä, ja että kyse on muutoinkin hyvin erityisluonteisesta omaisuudesta.
9. Samoin on hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana huomautettava siitä, että rajoitus kohdistuu elinkeinonharjoittajiin alalla, joka on erittäin painavien yhteiskunnallisten perusteiden vuoksi huomattavan laajasti ja vahvasti säännelty sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden tasolta, ja joka on edelleen laajasti viranomaisvalvonnan piirissä.
10. Merkitystä on niin ikään varsinkin valtiosääntöoikeudellisen kokonaisarvion kannalta sillä, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 55/2018, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Tässä yhteydessä on huomattava, että elinkeinonharjoittajilta voidaan ledellyttää varautumista lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin käsillä olevan kaltaisessa asiassa, jossa siirtomaksujen suuruuteen liittyvät kysymykset ovat olleet jo vuosien ajan verraten vahvasti esillä julkisuudessa.
11. Lisäksi valtiosääntöisessä arviossa merkitystä on sillä, että nyt ovat kysymyksessä varallisuusmassaltaan huomattavat yhtiöt. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp).
12. Edellä esitetyillä perusteilla ja ottaen samalla huomioon esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetyn päädyn kantaan, jonka mukaan sähkömarkkinalain 26 a §:ään ehdotetulle hinnoittelun sääntelylle on luonnollisen monopolin sääntelyyn liittyvät hyväksyttävät perusteet ja että ehdotetulle omaisuuden suojaa rajoittavalle sääntelylle on edelleen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.
13. Omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
14. Oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta on merkityksellistä, että ehdotettu siirto- ja jakelumaksujen vuotuisen korotuskaton rajan laskeminen 15 prosentista 8

prosenttiin on sinänsä merkittävä. Lakiehdotuksen 26 a § rajoittaisi siten varsin voimakkaasti omaisuudensuojaa.

15. Merkittäväkin rajoitukset omaisuudensuojaan voivat kuitenkin olla erittäin painavien yhteiskunnallisten intressien suojaamiseksi perusteltuja etenkin tilanteessa, jossa vähäisemmät keinot eivät tuota tavoiteltua tulosta.
16. Nähdäkseni nyt 26 a §:ään ehdotettava sääntely ei estä käsillä olevaa luonnollisen monopolin hyödyntämiseen perustuvaa elinkeino- ja yritystoimintaa kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla jatkossakaan, vaan lakiehdotuksen 26 a § lähinnä ohjaisi siirtohinnoittelua yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpään ja oikeasuhtaisempaan suuntaan.
17. Oikeasuhtaisuuden kannalta on myös merkityksellistä, että ehdotetun siirtymäsäännöksen seurauksena lakiehdotuksen 26 a § ei vaikuttaisi takautuvasti vuoden 2019 lopussa päättyneellä valvontajaksolla syntyneiden alijäämien tasoitukseen.
18. Edellä esitetyillä perusteilla ja viitaten säätämisjärjestysjaksoon päädyn kantaan, jonka mukaan lakiehdotuksen 26 a §:n merkitsemää omaisuudensuojan rajoitusta voidaan pitää oikeasuhtaisena.

Lainsäädäntövallan siirtäminen ja elinkeinovapaus

19. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää ongelmattomana perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevistä syistä.

EU-oikeus

20. Ehdotettua sääntelyä on perustuslain ohella arvioitava EU-oikeuden kannalta muun muassa siltä osin kuin kysymys on edellä perustuslain kannalta tarkastellusta korotuskaton ylärajan laskemisesta. Tästä syystä esityksessä on tehty selkoa EU-oikeudesta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.
21. Esityksessä on myös arvioitu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja komission valvontatoiminta huomioon ottaen, ettei korotuskaton ylärajaa tulisi asettaa niin matalaksi, että se saattaisi leikata Energiaviraston toimivaltansa puitteissa vahvistamien tariffien laskentamenetelmien mukaista kohtuullista tuottoa tai että se ei mahdollistaisi verkonhaltijoita tekemästä verkkojen toimivuuden varmistamiseksi tarvittavia investointeja verkkoihin. Esityksen mukaan riskinä olisi, että komissio käynnistäisi rikkomusmenettelyn Suomea vastaan. Esityksessä on myös tehty selkoa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä rikkomusmenettelyistä muita jäsenvaltioita vastaan.
22. 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 79/2018 vp, 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.

23. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaista ja unionin oikeudesta ilmenee myös yleisiä lähtökohtia unionin oikeuden ja jäsenvaltion oikeuden väliseen suhteeseen. Unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate sisältyy keskeisenä periaatteena unionin oikeusjärjestykseen, joka on perustuslain tasoisesti saatettu voimaan myös Suomessa. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa todetaan myös Suomen perustuslain 1 §:ssä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään vilpittömän yhteistyön periaatteesta. Se sisältää muun muassa sen, että jäsenvaltion lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 1 §:n 3 momentista voi johtaa myös oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2018 vp).
24. 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.
25. Esityksessä on tällainen peruste sikäli, että omaisuudensuoja on turvattu perusoikeutena EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa sekä EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-oikeuden yleisissä oikeusperiaatteissa (ks. erit. C-44/79 *Hauer* 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727), samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa, joka asettaa, sellaisena kuin se täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, omaisuudensuojan vähimmäistason EU-oikeudessa perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
26. Esityksessä on sinänsä tehty asianmukaisesti selkoa kansallisen liikkumavaran alasta ehdotetun sääntelyn osalta. Tosin tällöin tarkastelu on ”vain” perustuslain 15 §:n ja 18 §:n kannalta, ei siis perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.
27. Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn sopusointu EU-oikeuden kanssa on jossain määrin tulkinnanvaraista. Tästä ei kuitenkaan seuraa estettä ehdotetun lain säätämiselle. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että ehdotettua sääntelyä koskevan EU-oikeuden tulkinta on viime kädessä sellainen EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisu kuuluu EU-tuomioistuimelle, ja että kysymys ehdotetun sääntelyn sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa edellyttää myös täsmällistä tietoa EU-oikeuden sisällöstä.

Muita seikkoja

28. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta seurata jatkossa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia sähkömarkkinoiden toimintaan ja varsinkin siirtohinnoitteluun epätoivottujen ja omaisuudensuojan kannalta kohtuuttomien seurausten havaitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi.

Helsingissä 25. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

Professori

Helsinki