MUISTIO
9.3.2021

HE 265/2020 VP, VASTAUKSIA TALOUSVALIOKUNNASSA 19.2.2021 ESITETTYIHIN KYSYMYKSIIN

1. Miksi ei ole asiaan tartuttu aiemmin?

Ministeriön näkökulmasta katsottuna hallituksen esityksen valmistelu on käynyt läpi varsin tavallisen hallituksen esityksen laadinnan kaaren koronapandemiasta keväällä 2020 aiheutunutta poikkeuksellista eduskunnan käsittelyrajoitusta lukuun ottamatta.

Asian valmistelu alkoi keväällä 2018 ministeri Tiilikaisen toimeksiannosta, kun professori Jarmo Partanen kutsuttiin selvittämään sähkön siirtohintoja ja toimitusvarmuutta. Selvitysmiehen raportti valmistui marraskuun lopussa 2018.

Siirtohintoihin puuttuminen kirjattiin sekä Rinteen että Marinin hallitusten hallitusohjelmiin. Ministeri Kulmuni antoi toimeksiannon HE:n valmistelusta syksyllä 2019 ja lausunnoille HE-luonnos lähetettiin tammikuussa 2020. Lopullista HE:tä ei ehditty antaa ennen eduskunnan keväällä päättämää hallituksen esitysten rajoittamista.

2. Erittely vaikutustenarvioinnista

HE:ssä esitetty 350 miljoonan euron vuosittainen säästö verrattuna vuoteen 2020 muodostuu seuraavasti:

<u>Taustaoletukset:</u>

- Jakeluverkkojen nykykäyttöarvo (11,6 mrd €), jälleenhankinta-arvo (21 mrd €) ja keskimääräinen poistoaika (n. 40 vuotta) säilyvät vuoden 2019 tasolla.
- Liikevaihto 2019: 2,1 mrd €
- WACC-% nykymallilla vuonna 2020 5,73%, toimenpiteiden jälkeen 2022 4,00% (palataan ennen 2016 sovelletun sääntelymallin mukaiseen määrittelyyn)
- Yksikköhinnat vuonna 2022 15% alhaisemmat kuin 2020 (konservatiivinen arvio)

<u>Vaikutus sallittuun tuottoon 2022:</u>
Sallittu tuotto v. 2020: 660 milj. €
Sallittu tuotto toimenpiteiden jälkeen 2022: 390 milj.€
⇨ Sallittu tuotto 270 milj. € alhaisempi vuoteen 2020 verrattuna

<u>Vaikutus sallittuun liikevaihtoon:</u>
Tasapoistot nykyisillä yksikköhinnoilla v. 2020 ja 2022: 530 milj. €
Tasapoistot toimenpiteiden jälkeen 2022: 450 milj. €
⇨ Sallittu liikevaihto laskee 80 milj. € vuonna 2022

Kokonaisvaikutus:

Vuonna 2022 asiakkailta voidaan kerätä 350 miljoonaa euroa vähemmän vuoteen 2020 verrattuna

Lisäksi:

- Toimitusvarmuuskannustimen mahdollinen poisto leikkaisi tuottoja n. 1/3 yhtiöistä, ml. sijoittajavetoiset yhtiöt, yhteensä 30 miljoonaa euroa (ei mukana yo. summassa).
- Kuntaomisteisten yhtiöiden voitonjakoluonteiset erät pienenisivät arviolta noin 50 miljoonaa euroa vuoteen 2019 verrattuna
- Mikäli lähtötasona käytettäisiin LA 17/2020 vp tapaan vuotta 2018, olisi kokonaisvaikutus noin 420 miljoonaa euroa (pl toimitusvarmuuskannustin). LA:ssa sen vaikutukseksi on ilmoitettu 440 miljoonaa euroa.
- Asiakkailta kerätään 700 miljoonaa euroa vähemmän vuosina 2022-2023 verrattuna siihen teoreettiseen vaihtoehtoon, että toteutettaisiin LA:n ehdotukset kirjanpitoarvojen käyttämisestä sääntelypääoman laskentaperusteena lainsäädäntöteitse. LA:n toimenpiteet edellyttävät merkittäviä muutoksia valvontamalliin. Lisäksi kirjanpitoarvojen manipuloinnin estämiseksi tarvittaisiin merkittäviä täydennyksiä LA:n säädösehdotuksiin. Näiden toteuttaminen olisi mahdollista aikaisintaan vuonna 2024 alkavan valvontajakson alusta.

3. Yksikköhintojen päivitys, miksi HE:ssä oletetaan 15 % lasku eikä enempää?

Ministeriön teettämässä professori Partasen vuoden 2018 selvityksessä arvioitiin, että toteutuneet investointikustannukset olivat noin 22 % alhaisemmat kuin valvontamallin yksikköhinnoilla lasketut kustannukset. Todennäköisesti tietyissä komponenttiryhmissä hinnan lasku on ollut tätäkin suurempaa (esimerkiksi kaapeloinnissa), mutta joissain komponenteissa (esimerkiksi ilmajohtoverkoissa) hinnat ovat saattaneet myös nousta. Koska yksikköhinnat vaikuttavat valvontamallissa myös jo tehtyjen investointien arvottamiseen, arvioimme TEM:ssä yksikköhintojen päivityksen vaikutuksen valvontapääomaan konservatiivisesti 15 %:n laskuksi. Lopullinen luku selviää, kun Energiavirasto on päivittänyt yksikköhintaluettelot.

4. Kuva alijäämien kulumisesta, selvennökset?

Laskelma on tehty Energiavirastossa TEM:n pyynnöstä ja TEM:n asettamilla lähtöoletuksilla. Laskelmat perustuvat julkisiin tietoihin. Laskelmat antavat kuvaa siitä, milloin HE:n toimenpiteet alkaisivat vaikuttaa siirtohintoihin eri yhtiöissä.

Yhtiöiden kohtuullisen tuoton laskemien erät jäädytetty vuoden 2019 tietoihin, lukuun ottamatta seuraavia tietoja:
WACC: 2020 5,73% (todellinen), 2021: 5,35%, 2022 – 2027 4%
NKA: - 15% vuoden 2019 tasosta
Tasapoistot: - 15% vuoden 2019 tasosta
Alaskirjaukset jätetty huomioimatta oikaistun tuloksen laskennassa
2016-2019 valvontajakson alijäämät käytettävissä 2020-2023 ja 2024-2027 valvontajaksoilla

Laskennassa on jouduttu tekemään tiettyjä oletuksia, koska yksittäisten jakeluverkkoyhtiöiden toimintaa on mahdotonta ennakoida laskennassa. Kuvassa on oletuksena, että hintataso pidetään vuoden 2019 tasolla, eli hintoja ei muuteta laskennassa. Jos jakeluverkkoyhtiö on tehnyt tai tekee korotuksia 2019 jälkeen, mahdolliset alijäämät käytetään kuvassa esitettyä nopeammin. Osa yhtiöistä on korottanut hintojaan vuoden 2020 aikana. Lisäksi oletetaan, että myös sellaisia jakeluverkkoyhtiötä, jotka eivät ole aikaisemmin aikoneetkaan hyödyntää 2016-2019 jakson alijäämiä hinnoittelussaan, kiinnostuu valvontamalliin tehtävien muutosten vuoksi alijäämien käyttämisestä, jotta

ne eivät joutuisi laskemaan hintojaan. Laskennassa on oletettu, että kaikki jakeluverkkoyhtiöt hyödyntävät ko. alijäämät täysimääräisesti, vaikka joukko jakeluverkkoyhtiöitä ei ole toiminut tällä tavoin aikaisempien alijäämiensä suhteen.

Keskeistä on huomata, että kuvan pohjana olevat siirtyvät alijäämät pitäisi huomioida myös LA 17/2020 ja KAA 9/2020 mukaisissa toimenpiteissä, koska perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi ottaa huomioon myös niissä ehdotetuissa toimenpiteissä.

5. Onko yhtiöillä mahdollisuutta nostaa hintoja?

Kyllä, valvontamallin tuloraamin ja korotuskattosäännöksen asettamissa rajoissa.

6. Miksi alijäämille mahdollistetaan 4 vuoden jatkoaika?

Valvontajaksolla 2016-2019 syntyneiden alijäämien tasoittamiseen ehdotetaan siirtymäsäännöksellä neljän vuoden ylimääräistä tasoitusjaksoa, koska siirtomaksujen korotuskattoa esitetään laskettavaksi 15 %:sta 8 %:iin kesken kulumassa olevaa tasoitusjaksoa. Verkonhaltijat, joilla on alijäämää ko. valvontajaksolta, eivät ole voineet ennakoida korotuskaton rajua leikkaamista. Merkittävällä osalla verkonhaltijoista on mainitulta valvontajaksolta niin suuria alijäämiä, että ne eivät pysty korotuskaton laskemisen vuoksi toteuttamaan alijäämänsä tasoitusta normaalin tasoitusjakson ja voimassa olevan lain mukaisen poikkeuslupaan perustuvan ylimääräisen tasoitusjakson puitteissa. Korotuskaton laskemista koskevalla säännöksellä leikattaisiin siten takautuvasti valvontajakson 2016-2019 kohtuullista tuottoa tällaiselta verkonhaltijalta. Ilman siirtymäsäännöstä hallituksen esitys ei olisi perustuslakivaliokunnan perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojaa koskevan lausuntokäytännön mukainen eikä lakia voitaisi säätää tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Lisäksi ylimääräinen tasoitusjakso on mahdollistanut lainvalmistelun aikana ja mahdollistaa myös sen jälkeen pienemmät hinnankorotukset erityisesti niissä verkkoyhtiöissä, jotka toiminnassaan tavoittelevat sääntelymallin mukaista maksimituottoa.

Sähkönsiirtomaksujen valvonta perustuu Suomessa Energiaviraston vahvistamien laskentamenetelmien mukaan muodostuvaan nelivuotiseen tuloraamiin, jonka virasto vahvistaa kullekin verkonhaltijalle ennen valvontajakson alkua. Valvontajakson päätyttyä virasto vahvistaa verkonhaltijan tuloraamin mukaisen sallitun tuoton (eli valvontajakson maksimiliikevaihdon) sekä valvontajaksolla syntyneen mahdollisen ylijäämän eli ylituoton tai mahdollisen alijäämän eli alituoton. Valvontajaksoa seuraava nelivuotinen valvontajakso muodostaa tasoitusjakson, jonka kuluessa verkonhaltijan on palautettava ylijäämä asiakkaille alempina hintoina. Vastaava tasoitusjakso on myös alijäämälle, jonka tasoittaminen puolestaan merkitsee sallittua tuottoa korkeamman hinnoittelun mahdollistamista seuraavan valvontajakson aikana.

Valvontajärjestelmä perustuu siis nelivuotiseen valvontajaksoon ja sitä seuraavaan nelivuotiseen tasoitusjaksoon, jonka aikana verkonhaltijalla on velvollisuus palauttaa ylituotto asiakkaille ja oikeus laskuttaa alijäämä asiakkailta. Alijäämä on siis periaatteessa tuloraamin mukaista tuottoa, jota ei ole vielä laskutettu asiakkailta.

Tasoitusjaksoon perustuva järjestelmä on käytössä sen vuoksi, että verkonhaltija ei pysty ennakoimaan tarkasti liikevaihtoaan valvontajakson loppuvaiheessa, koska esimerkiksi lämpötilavaihtelut ja asiakkaiden sähkönkäyttö vaikuttavat siirretyn sähkön määrään. Valvontajakson lopullinen tuloskin tiedetään vasta Energiaviraston valvontapäätöksen antamisen jälkeen. Ilman tasoitusjaksomenettelyä riskinä olisi, että verkonhaltijat varmuuden vuoksi ylimitoittaisivat tuottonsa valvontajakson aikana, jotta ne eivät menettäisi osaa sallitusta tuotostaan, jos verkonhaltijan tulojen ennakointi epäonnistuisi valvontajakson loppupuolella. Toisaalta, koska alijäämä on verkonhaltijan ta-

seen ulkopuolista varallisuutta, ei voida myöskään hyväksyä niiden ”säilömistä” yhtiöön liian pitkäksi aikaa, koska alijäämä voitaisiin siirtää myöhemmin hintoihin esimerkiksi yrityskaupan jälkeen. Asiakkaille koituisi tällöin suuria hinnankorotuksia.

Kun sähkömarkkinalakiin lisättiin vuonna 2017 voimassa oleva korotuskattosäännös, lakiin sisällytettiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vuoksi myös nelivuotinen lisätasoitusjakso sellaisille alijäämille, joiden kattamisen korotuskaton asettaminen estää. Ylimääräisen tasoitusjakson saaminen edellyttää Energiaviraston myöntämää poikkeuslupaa.

Hallituksen esityksen alijäämien tasoitusjaksoa koskeva ehdotus on kuvattu seuraavassa kuvassa:



7. Mihin perustuu tulkinta omaisuuden suojasta?

Hallituksen esityksessä omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia sisältyy sähkömarkkinalakia koskevan muutosehdotuksen 19 §:ään (verkon kehittämisvelvollisuus), 26 a §:ään (sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korottaminen) ja 119 §:ään (jakeluverkon toimintavarmuutta koskeva siirtymäsäännös). Säännösten suhdetta perustuslain omaisuuden suojaan on arvioitu kattavasti hallituksen esityksen perustuslakiarvioinnissa. Vastauksessa keskitytään tämän vuoksi erityisesti niihin kysymyksiin, joissa hallituksen esitys ja LA 17/2020 vp eroavat toisistaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä omaisuuden käyttörajoitusten suhteesta omaisuuden suojaan ja luonnollisten monopolien sääntelyyn on paljon. Valiokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinotoiminnan sääntelyä luonnolliseen monopoliin perustuvassa markkinatilanteessa lähtökohtaisesti tarpeellisena ja hyväksyttävänä (esimerkiksi PeVL 4/2000 vp ja PeVL 36/2004 vp). Tällaisessa tilanteessa on valiokunnan mielestä perusteltua pyrkiä edistämään kilpailua ja suojaamaan asiakkaiden varallisuusarvoisia oikeuksia tavanomaista tehokkaammilla sääntelykeinoilla. Edelleen valiokunta on katsonut, että sääntelyn riittävää täsmällisyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon päätettäviin seikkoihin liittyvät osin laskennalliset ja siten teknisluonteiset erityispiirteet samoin kuin sääntelyn kohdistuminen - yksilön asemesta - ensi sijassa sähköliiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin (esimerkiksi PeVL 2/2004 vp,

PeVL 36/2004 vp ja 32/2009 vp). Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianmukaisen oikeusturvan järjestämiseen toiminnanharjoittajille (esimerkiksi PeVL 36/2004 vp).

HE 265/2020 vp osalta keskeiset perustuslakivaliokunnan kannanotot perustuvat vuoden 1995 sähkömarkkinalain säätämisvaiheeseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuden käyttörajoituksen ei tule loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus (tässä tapauksessa verkkoon pääsy) ei saa estää omistajaa ja toiminnanharjoittajaa käyttämästä omaisuutta haluamallaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista (esimerkiksi PeVL 2/1986 vp ja 19/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että tulisi harkita hinnoittelun kohtuullisuuden vaatimuksen sisältävän säännöksen sanamuodon muuttamista siten, että verkkopalvelujen hinnoittelua koskevaa säännöstä ei tulkittaisi ensi sijassa asiakkaan näkökulmasta (PeVL 19/1994 vp).

Korotuskattosäännöksen muutos ja sen edellyttämä siirtymäsäännös

Vastauksessa kysymykseen 6 osoitettiin se, että sääntelyjärjestelmän mukainen vahvistettu alijäämä on verkonhaltijan edelliseltä valvontajaksolta laskuttamatta jäänyttä tuottoa, joka valvontajärjestelmän luonteesta johtuen on verkonhaltijan taseen ulkopuolista varallisuutta. Vaikka lakialoitteen allekirjoittajat eivät tätä tunnista, on tämä asia tunnistettu sääntelijöiden, verkkojen omistajien ja verkkojen asiakkaita edustavien etujärjestöjen keskuudessa.

Esimerkiksi kansalaisaloitteen KAA 9/2020 vp taustalla oleva Suomen Omakotiliitto ry sekä Suomen sähkökäyttäjät ry kiinnittivät hallituksen esityksen lausuntokierroksella lausunnoissaan huomiota siihen, että alijäämä on luonteeltaan asiakkaiden piilovelkaa verkonhaltijoille ja, että se voisi vaikuttaa jopa asiakkaiden omistamien kiinteistöjen kauppahintoihin.

Alijäämän varallisuusarvo tulee esiin myös verkkoyhtiöitä koskevissa kaupoissa kohteen arvoon vaikuttavana tekijänä. Tästä voi mainita esimerkkinä tapauksen, jossa Mari Kiviniemen hallitus osti yhdessä Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen kanssa talvella 2011 noin puolet kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj:n osakkeista Fortumilta ja Pohjolan Voimalta. Kauppa valmisteltiin TEM:ssä ja tämän HE:n esittelijä oli itse mukana kaupan valmistelussa. Sekä myyjille että ostajille oli selvä asia, että Energiaviraston vahvistama alijäämä oli otettava huomioon kauppahinnassa, koska ostajilla oli mahdollisuus hyödyntää se korkeampina hintoina yrityskaupan jälkeen. Tämä on yleinen käytäntö verkkoyhtiökaupoissa.

Korotuskattosääntelyllä rajoitettaisiin verkonhaltijan ja elinkeinonharjoittajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytön hinnoittelusta. Tältä osin hallituksen esitystä samoin kuin laki- ja kansalaisaloitetta joudutaan arvioimaan suhteessa perustuslain omaisuuden suojaan.

Ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 2/1986 vp ja 19/1994 vp ovat edelleen erittäin ajankohtaisia. Lausunnot nojautuvat siihen lähtökohtaan, että tarpeellisesta sääntelystä huolimatta yksityisen omistusoikeuden ydintä suojataan (omaisuuden käyttörajoituksen ei tule loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön). Lisäksi lausunnot huomioivat sen markkinatalouden perusajatuksen, että yritysten tulee voida toimia omistajilleen kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, vaikka ne olisivatkin monopoliasemassa. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee myös turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut lausunnossaan PeVL 19/1994 vp, että hinnoittelua koskevaa sääntelyä ei myöskään tulisi tulkita yksipuolisesti asiakkaan näkökulmasta.

Korotuskaton rajaa ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vuoksi voida asettaa niin matalaksi, että se loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Sähköverkkojen osalta verkko-omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö tarkoittaa vähimmäisvaatimuksena sitä, että verkonhaltija pystyy täyttämään sille EU:n ja kansallisen sähkömarkkinalainsäädännön asettamat velvollisuudet ja ettei sääntely estä verkon käyttämistä kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Hallituksen esityksessä on katsottu, että verollisista hinnoista laskettu 8 %:n korotuskatto riittää turvaamaan nämä mahdollisuudet, kun otetaan huomioon korotuskattosäännökseen liittyvät joustomahdollisuudet. Ministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan tämä on ollut ehdoton minimi, jotta laki voitaisiin säätää normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä. Ministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan on myös näyttöä siitä, että ehdotettu 8 %:n raja on liian matala täyttämään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vaatimukset. Esimerkiksi kantaverkkoyhtiö Fingrid on esittänyt painavia näkökohtia sen puolesta, että rajan tulisi olla yli 10 %:n luokkaa, jotta se pystyisi tulevaisuudessa toteuttamaan energialähteiden muutoksen johdosta lisääntyvän sähkönsiirron vaatimukset (esimerkiksi uusi siirtoyhteys Ruotsiin merkitsisi yksinään 10 %:n korotusta kantaverkkomaksuihin).

Ministeriö huomauttaa, että korotuskattosäännöksen tarkoituksena ei ole siirtomaksujen ylärajan määrittely vaan yksittäisten, asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttoman suurten kertakorotusten rajoittaminen. Sähkömarkkinalain mukaan korotuksille on aina oltava asianmukainen kustannuksiin perustuva syy. Siirtohintojen yläraja sen sijaan asetetaan Energiaviraston vahvistamilla tariffien laskentamenetelmillä. Hallituksen esityksen luvussa 2.4 on kuvattu voimassa olevan korotuskattosäännöksen vaikutuksia. Sen perusteella ministeriön virkamiesten arvio on, että 3 prosenttiyksikön lasku nykyisestä 15 prosentin korotuskattorajasta olisi sellainen, että voidaan varmuudella arvioida, ettei ristiriitaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa syntyisi. Korotuskaton leikkauksen määrän täsmällinen arviointi on tässä suhteessa kuitenkin erittäin vaikeaa. Juuri tämän kohdan vuoksi hallitus on katsonut, että esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista. Tästä seuraa, että korotuskaton maksimia ei voida laskea siten, että se leikkaisi tasoitusjakson aikana edellisellä valvontajaksolla syntynyttä alijäämää. Muuten kyseessä olisi verkonhaltijan edellisen valvontajakson tuoton takautuva leikkaaminen, joka on yksiselitteisesti ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen on sisällytetty siirtymäsäännös, jolla 2016-2019 valvontajaksolla syntyneelle alijäämälle säädettäisiin ylimääräinen nelivuotinen tasoitusjakso. Toinen pohdittu vaihtoehto on ollut ajoittaa uuden korotuskaton voimaantulo seuraavaan valvontajaksojen taitteeseen (1.1.2024). Tämä vaihtoehto on kuitenkin hylätty sen vuoksi, että se olisi johtanut isompiin hinnankorotuksiin kuluvan valvontajakson aikana. Tämä on arvioitu ehdotusta huonommaksi vaihtoehdoksi esityksen tavoitteiden näkökulmasta.

Ministeriö haluaa nostaa esiin, että lakialoitteen allekirjoittajat eivät ole aloitteessaan lainkaan kiinnittäneet huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja siihen, että lakialoite a) ilman korotuskaton laskemista koskevaa siirtymäsäännöstä leikkaa takautuvasti verkkoyhtiöiden varallisuutta satojen miljoonien eurojen arvosta ja b) estää verkkojen omistajien omistajan oikeuden omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön asettamalla korotuskaton niin matalaksi kuin 5 %.

Omaisuuden käyttörajoitusten täsmällisyys

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan luonnollisen monopolin muodostavan omaisuuden käyttörajoitusten tulee perustua täsmällisiin lainsäännöksiin.

LA 17/2020 vp:ssa on kaksi säännösehdotusta, jotka eivät täytä tätä vaatimusta.

Valvontalain 10 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan hinnoittelussa noudatettavissa menetelmissä verkkotoimintaan tai palveluun sidotun pääoman arvostusperiaatteissa ”sidotun pääoman arvo ei **oleellisesti** eroa kyseisen pääoman taseeseen määritellystä arvosta”. Ehdotettu säännös on itsessään EU-oikeuden vastainen (ks. jäljempänä vastaus 8), mutta sanan ”oleellisesti” osalta ehdotus ei myöskään täytä perusoikeussääntelyn täsmällisyysvaatimusta. Ko. säännös ei menisi läpi oikeusministeriön laintarkastuksesta. Koska sana ”oleellisesti” olisi poistettava lakitekstistä, aloite johtaisi tosiasiallisesti kirjanpito- ja tasearvoihin perustuvaan sääntelymalliin. Menetelmä nostaisi muutaman vuoden sisällä siirtohintoja ja johtaisi yritysjärjestelyihin, joihin Energiavirasto ei pystyisi puuttumaan.

Vastaava perusoikeusongelma sisältyy myös sähkömarkkinalain 19 §:ään tehtyyn muutosehdotukseen. Aloitteen mukaan sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava ja sitä on ylläpidettävä siten, että verkonhaltija tuottaa siirto- ja jakelupalvelut verkkonsa käyttäjille **mahdollisimman** kustannustehokkaalla tavalla. Ko. säännös ei menisi läpi oikeusministeriön laintarkastuksesta. Sana ”mahdollisimman” tekee arvioinnin oikeudellisesti vaikeaksi sekä verkonhaltijalle että Energiavirastolle, josta seuraa oikeusriitoja. Lainvalmistelussa pyritään välttämään tällaisia ansoja. Säännös ei tältä osin täytä perustuslakivaliokunnan edellyttämää sääntelyn täsmällisyyden vaatimusta.

8. Miksi lakialoitteen keskeisiä sisältöjä ei voida toteuttaa EU-oikeuden näkökulmasta?

Sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa siirtotariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Direktiivin 57 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivissä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä asetettuja viranomaistehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomainen varmistaa, että sen henkilöstö ei viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eikä ota suoria ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Direktiivin 59 artiklan mukaan tariffien tai niiden laskentamenetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.

EU-tuomioistuin on antanut useita tuomioita kansallisen sääntelyviranomaisen ja kansallisten lainsäädäntöelinten välisestä toimivallan jaosta tariffien tai niiden laskentamenetelmien ja verkkoon pääsyn ehtojen vahvistamissa (C-474/08, komissio v. Belgia; C-274/08, komissio v. Ruotsi; C-767/19, komissio v. Belgia). Komissio on ajanut samanaikaisesti HE:n valmistelun kanssa rikkomuskannetta Saksaa vastaan tariffien tai laskentamenetelmien vahvistamisesta kansallisessa lainsäädännössä (C-718/18, komissio v. Saksa). Julkisasiamies on antanut tammikuussa 2021 tuomioistuimelle ratkaisuehdotuksen, joka myös tukee hallituksen valitsemaa sääntelytapaa. Tuomioistuimen vuonna 2009 antamasta tuomiosta C-474/08, komissio v. Belgia lähtien on ollut selvää, että jäsenvaltio rikkoo sähkömarkkinadirektiiviä, jos jäsenvaltio antaa kansallista lainsäädäntöä ”tariffien laskemisessa ratkaisevista tekijöistä”, joihin kansallinen sääntelyviranomainen on sidottu.

LA 17/2020:ssa esitetään Suomen kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa sääntelevään lakiin sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta kahta säännöstä, joissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti sääntelypääoman ja tuottotason määrittämismenetelmästä (ehdotukset Valvontalain 10 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtiin). Ehdotetut säännökset koskevat yksiselitteisesti tariffien laskemisen kannalta ratkaisevia tekijöitä. Tuomiossa C-474/08 on jopa nimenomaisesti todettu yhtenä esimerkkinä, että voittomarginaali on tällainen ratkaiseva tekijä. Ei jää epäilystäkään siitä, etteivätkö mainitut Valvontalakiin ehdotetut säännökset olisi ristiriidassa unionin tuomioistuimen tuomion C-

474/08 kanssa. Lisäksi unionin tuomioistuimen tuomio C-767/19 on toimivallan osalta analoginen tuomion 474/08 kanssa, vaikka se koskeekin muita verkkoon pääsyn ehtoja kuin hintoja.

Lisäksi LA:ssa ehdotetaan sähkömarkkinalain 26 a §:ään niin matalaa korotuskattoa (5 %), että se tulee rajoittamaan verkonhaltijoiden mahdollisuuksia saavuttaa Energiaviraston vahvistamien tariffien laskentamenetelmien mukaisen tuloraamin. Säännöksellä rajoitettaisiin siten tosiasiallisesti kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa vahvistaa tariffien laskentamenetelmät, vaikka säännös ei suoraan koskekaan tariffien laskentamenetelmiä. Säännös voi myös rajoittaa verkonhaltijoiden lakisääteisten tehtävien toteuttamista, esimerkiksi rajoittamalla investointeihin käytettävissä olevien varojen keräämistä asiakasmaksuina. Tällöin syntyy ristiriita direktiivin kanssa myös siinä, että laskentamenetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus. SML 26 a §:ää koskevasta ehdotuksesta voidaan myös todeta kansallisesta näkökulmasta, että LA:n ehdotus on ylimitoitettu, energia- ja ilmastopolitiikan kannalta epätarkoituksenmukainen ja ristiriidassa perusoikeuksien sääntelyn kanssa. Korotuskaton tarkoitus ei ole vaikuttaa valvontajakson ja tasoitusjakson aikajänteellä hintatasoon (tämä toteutuu tariffien laskentamenetelmien etukäteen tapahtuvalla vahvistamisella), vaan estää yksittäiset kohtuuttomat korotukset.

Ministeriö toteaa, että hallituksen näkemys perustuu tältä osin EU-oikeuden oikeuslähdeopin perustalle eli sähkömarkkinadirektiivin säännöksiin ja johdantolauseissa ilmaistuihin tavoitteisiin sekä unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Lisäksi hallitus on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että sähkömarkkinadirektiivin täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioille asetettujen vakiintuneiden velvoitteiden ja käytäntöjen mukaisesti. Jos direktiiviä muutetaan tai jos unionin tuomioistuin muuttaa oikeuskäytäntöään, näkemystä voidaan luonnollisesti muuttaa tässä suhteessa,

9. Miksi HE:n lainsäädäntö kestäisi oikeudelliset toimenpiteet paremmin kuin LA:n mukaiset toimenpiteet?

Hallituksen esityksen oikeudelliset perusteet

Hallituksen esitys on laadittu siten, että ehdotetut säännökset eivät johda ristiriitaan EU:n sähkömarkkinadirektiivin kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltuuksia ja itsenäisyyttä koskevien säännösten ja niiden soveltamista koskevien unionin tuomioistuimen tuomioiden kanssa. Esitys on laadittu EU-oikeuden oikeuslähdeopin mukaisesti ja laadinnassa on noudatettu EU-säännösten täytäntöönpanosta annettuja kansallisia ohjeita (Oikeusministeriön Lainkirjoittajan opas ja Lainlaatijan EU-opas).

EU-oikeudella voidaan luoda välittömästi sovellettavia oikeuksia ja velvollisuuksia EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille sekä yksityisille, niin luonnollisille henkilöille kuin oikeushenkilöille. Liittymissopimuksen voimaansaattamisen myötä Suomessa on muodollisesti saatettu kansallisesti voimaan perussopimukset ja hyväksytty EU:n oikeusjärjestys osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

EU-oikeus velvoittaa kansallisia viranomaisia lainvalmistelussa ja soveltamiskäytännössä. EU:n perussopimusten ja säädösten lisäksi muut EU-oikeuden lähteet – EU-oikeuden periaatteet, EU:n tekemät kansainväliset sopimukset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, ja ne velvoittavat kansallisia viranomaisia.

Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltion toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan EU:n perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltion tulee muun muassa toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet EU-säädösten panemiseksi täytäntöön. Periaate velvoittaa myös pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen.

Se sitoo jäsenvaltion kaikkia viranomaisia. Kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee muun muassa tulkita EU-oikeutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä luotujen periaatteiden mukaisesti.

LA 17/2020 oikeudellisten perusteiden arviointi

Kysymyksen 8 vastauksessa on kuvattu, missä kohdin LA 17/2020 on ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

LA:ssa on pyritty perustelemaan direktiivin kanssa ristiriidassa olevien säännösten oikeutusta. LA:n perusteeksi esitettyjen väitteiden osalta ministeriö toteaa seuraavaa:

Väite 1:

”Direktiivin perusteella kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus tulee turvata erityisesti ministeriön poliittisesta ohjauksesta. Kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus ei tarkoita, ettei lainsäätäjä voisi ottaa eduskunnan säätämässä laissa kantaa hinnoittelun valvontamenetelmissä noudatettaviin yleisiin periaatteisiin.”

Ministeriön arviointi:

Ministeriö katsoo, että väite on virheellinen eikä vastaa EU-lainsäädännön nykytilaa.

Unionin tuomioistuimen tuomioissa ei ole ollut kysymys ministeriöiden poliittisesta ohjauksesta, vaan Belgian ja Ruotsin lainsäädännöstä ja julkisasiamiehen lausunnossa Saksan lainsäädännöstä. Se, että kyseessä on ollut kansallinen asetustasoinen säännös ei vaikuta asian arviointiin EU-lainsäädännön ensisijaisuuden näkökulmasta. Se, että Suomessa laskentamenetelmien ratkaisevista tekijöistä säädettäisiin eduskuntalaissa ei oikeuta Suomea kiertämään Suomea velvoittavaa EU-lainsäädäntöä. Komission valvontamenettelyssä direktiivin kansallisen täytäntöönpanon säädöstasolla ei ole mitään merkitystä komission arvioinnissa.

Oikeusministeriön Lainkirjoittajan opas toteaa asiasta seuraavaa:

> ”EU-säädösten täytäntöönpanon tehokkuus edellyttää, että säädös pannaan täytäntöön oikeasisältöisesti. Säädöksen tavoitteen tulee toteutua, ja täytäntöönpano tulee toteuttaa kaikilta osin. Lisäksi täytäntöönpanon on oltava riittävän täsmällistä ja selkeää. Täytäntöönpanoa toteutettaessa tulee myös varmistaa, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia EU-säädöksen kanssa ja ettei uusia ristiriitoja synny.
>
> Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.
>
> Direktiivissä edellytetään erillistä täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Lainvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota direktiivin tavoitteeseen ja sisältöön. Direktiivi muunnetaan kansalliseksi lainsäädännöksi tehokkaasti siten, että sen tavoite ja sisältö toteutuvat. Muoto ja keinot, joilla direktiivi pannaan täytäntöön, riippuvat pitkälti jäsenvaltion omasta oikeusjärjestyksestä.”

Tapauksessa C-718/18 julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksessaan tästä nimenomaisesta LA:n väitteestä seuraavasti:

> 124. ”direktiiveissä yksinomaisesti kansalliselle sääntelyviranomaiselle annetut toimivaltuudet ja sääntelyviranomaisen riippumattomuus on voitava taata suhteessa kaikkiin poliittisiin elimiin, ei siis pelkästään hallitukseen vaan myös kansalliseen lainsäätäjään, joka voi ja jonka täytyykin määrittää nämä toimivaltuudet säädöksillä mutta joka ei kuitenkaan voi ottaa niistä osaa pois kansalliselta sääntelyviranomaiselta antaakseen ne sitten muille julkisille elimille.”

Julkisasiamies myös jatkaa seuraavasti:

> 140. ” Kuten on jo todettu, sähkö- ja kaasualan kansalliset sääntelyviranomaiset toimivat niille osoitettujen toimivaltuuksien puitteissa unionin oikeutta soveltaen, ilman että kansalliset poliittiset elimet puuttuvat niiden toimintaan edes muodollisten tai aineellisten lakien kautta. Unionin lainsäädäntö ottaa tässä sen paikan, joka kansallisessa hallintomallissa oli parlamenttilailla, ja kytkee sen siten demokratiaperiaatteeseen. Koska unionin säädökset syntyvät demokraattisessa päätöksentekomenettelyssä, johon osallistuvat sekä unionin kansalaisten valitsema Euroopan parlamentti että neuvosto, joka edustaa jäsenvaltioiden etuja demokraattisesti legitimoitujen hallitusten kautta, kansalliset sääntelyviranomaiset ovat tällä tavoin yhteydessä demokraattisen legitimaation kehään.”

Ministeriö toteaa, että julkisasiamiehen ratkaisu ei sido unionin tuomioistuinta. Ministeriön näkemyksen mukaan julkisasiamiehen kannanotto kuvaa kuitenkin sen kehityspisteen, johon EU-lainsäädäntö päätynyt tämän kysymyksen osalta vuonna 2003 annetusta toisesta sähkömarkkinadirektiivistä lähtien. Sama ajatusmalli nousee esille komission kannekirjelmissä ja unionin tuomioistuimen tuomioissa. Saman ajatusmallin esitti myös eläkkeelle jäänyt pitkäaikainen unionin tuomioistuimen suomalainen tuomari Allan Rosas tammikuussa 2021 ministeriöiden EU-juristeille pitämässään esitelmässä EU:n ja kansallisen lainsäädännön suhteesta.

Väite 2:

”Komission selvityksen mukaan eräissä jäsenvaltioissa, kuten Itävallassa, on voimassa parlamentin säätämä laki, jossa valvontamenetelmien sisällöstä on säädetty yleispiirteisesti sääntelyviranomaista velvoittavalla tavalla. Komissio ei ole katsonut näitä säännöksiä EU:n oikeuden vastaisiksi. Myös Ruotsin laissa säädetään hinnoittelumenetelmien sisällöstä yleisellä tasolla, eikä Ruotsia vastaan tältä osin ole nostettu rikkomuskannetta

<u>Ministeriön arviointi:</u>

Toisten jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö ei ole EU-oikeuden oikeuslähde. Muiden maiden lainsäädäntöratkaisuille ei voida antaa argumenttina painoarvoa asian ratkaisemisessa, kun vastakkaisena argumenttina on direktiivin nimenomainen sanamuoto ja unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö. EU-oikeuden oikeuslähteet antavat päinvastaisen ratkaisun asiaan kuin LA:ssa perusteeksi nostetut kahden jäsenvaltion kansalliset lainsäädäntöratkaisut. Ruotsin lainsäädäntö on rakennettu samaan tapaan kuin Belgian lainsäädäntö langettavaan tuomioon johtaneissa tapauksissa C-474/08 ja C-767/19.

Toiseksi, voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi LA:ssa Itävallan ja Ruotsin lainsäädännön pohjalta vedetyt johtopäätökset.

Itävallan lainsäädännön osalta LA:ssa annetaan ymmärtää, että kyseessä on komission selvitys. Tarkkaan ottaen kyseessä on komission tilaama konsulttiselvitys, jossa esitetyt näkemykset eivät edusta komission virallisia näkemyksiä, vaan yksinomaan

konsultin näkemyksiä. Konsultti tuo tämän esille raporttinsa vastuuvapauslausekkeessa. Lisäksi itse raportissa konsultti toteaa näkemyksenään Itävallan lainsäädännöstä, että direktiivin edellyttämä kansallisen sääntelyviranomaisen harkintavalta hintojen vahvistamisessa voidaan asettaa kyseenalaiseksi Itävallan lainsäädännön ohjaavuuden tason vuoksi.

Ruotsiin ei ole kohdistettu rikkomuskannetta nykysäännöksen osalta. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että komissio on lähettänyt keväällä 2019 kirjeen Ruotsin hallitukselle, jossa on kehotettu luopumaan tuottotason määrittelemisestä asetuksella. Ruotsin hallitus on vastannut komissiolle, että se pitää komission Saksaa vastaan ajamaa rikkomuskannetta C-718/18 ennakkotapauksena asiassa. Ruotsin hallitus on myös ilmoittanut, että Ruotsi tulee muuttamaan lainsäädäntöään, mikäli unionin tuomioistuimen päätös antaa tähän aihetta. Ministeriön virkamiesten ruotsalaisilta kollegoiltaan saamien tietojen mukaan Ruotsin hallitus valmistautuu tällä hetkellä muuttamaan lainsäädäntöänsä tältä osin.

Ministeriöstä katsottuna tuntuu myös hieman hämmentävältä, että lakialoitteessa, jossa vaaditaan siirtohintojen laskemista, haetaan mallia Ruotsista ja Itävallasta, joissa Eurostatin tilaston mukaan kotitalouksien sähkön veroton jakeluhinta on Suomea korkeampi.

Ministeriö myös toteaa, että LA:ssa ehdotetaan tariffien laskentamenetelmiä koskevia aineellisoikeudellisia säännöksiä kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa sääntelevään Valvontalain 10 §:ään. Ko. sijoituspaikka jo yksistään alleviivaa sitä, että sääntelyviranomaista pyritään ohjaamaan direktiivin vastaisesti. Myös kansallisen lainsäädännön suhteen sijoituspaikka on lainsäädännön systematiikan näkökulmasta virheellinen. Valvontalaki sääntelee sääntelyviranomaisen toimivaltuuksia. Lain 12 §:stä ilmenee, että vahvistuspäätöksien sisältöön vaikuttavat aineellisoikeudelliset säännökset tulevat EU-lainsäädännöstä ja kansallisten säännösten osalta – siltä osin kuin ne ovat mahdollisia – säännökset sijoitetaan sähkömarkkinalakiin.

Väite 3:

LA:ssa perustellaan siirtomaksujen korotuskaton laskemista sähkömarkkinadirektiivin 1 ja 28 artiklan yleisluontoisten säännösten perusteella. LA:ssa katsotaan, että nykyistä tiukemman korotuskaton voidaan siten katsoa olevan sähkömarkkinadirektiivin tavoitteiden ja säännösten mukainen.

Ministeriön arviointi:

Ministeriö ei ole eri mieltä siitä, etteikö nykyistä alempaa korotuskattoa voitaisi asettaa direktiivin mukaisesti. Direktiivi ja LA:ssa viitatut säännökset eivät sääntele millään tavoin SML 26 a §:n säännöksen kaltaista menettelyä. Säännös on puhtaasti kansallista sääntelyä, jolla suojataan kuluttajia ja muita verkonhaltijoiden asiakkaita yksittäisiltä kohtuuttomilta siirtomaksujen korotuksilta.

Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia siitä, että ne direktiivejä täytäntöön pannessaan varmistavat, ettei kansalliseen lainsäädäntöön jää ristiriitaisuuksia EU-säädöksen kanssa ja ettei kansalliseen lainsäädäntöön synny uusia ristiriitoja EU-lainsäädännön kanssa.

Ministeriö viittaa kysymykseen 8 antamaansa vastaukseen ja toteaa, että LA:n 5 %:n tasolle ehdottama korotuskatto rajoittaa tosiasiallisesti direktiivin mukaista kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa ja itsenäisyyttä tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa. Säännös voi myös rajoittaa verkonhaltijoiden direktiiviin perustuvien lakisääteisten tehtävien toteuttamista, esimerkiksi rajoittamalla investointeihin käytettävissä olevien varojen keräämistä asiakasmaksuina.

Johtopäätökset oikeudellisiin toimenpiteisiin liittyen

Hallituksen esityksen mukaiset säännökset on laadittu EU-oikeuden oikeuslähdeopin perustalle perustaen ne sähkömarkkinadirektiivin säännöksiin ja johdantolauseissa ilmaistuihin tavoitteisiin sekä unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Lisäksi ehdotuksen laadinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioille asetettujen vakiintuneiden velvoitteiden ja käytäntöjen mukaisesti.

Lakialoitteen perusteeksi on puolestaan esitetty kahden jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntöratkaisu ja komission tilaama konsulttiselvitys, joka ministeriön näkemyksen mukaan ei edes tue lakialoitteessa esitettyjä väitteitä. Niillä ei ministeriön näkemyksen mukaan ole painoarvoa komission rikkomuskannetta vastaan tai jos asiaa käsiteltäisiin esimerkiksi kansallisessa tuomioistuimessa ja siihen liittyvässä unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä.

Ministeriö muistuttaa, että komissio on ajanut tässä kysymyksessä menestyksellisesti rikkomuskanteita jäsenvaltioita vastaan ja on voittanut ne kaikki. Lisäksi näyttää vahvasti siltä, että komissio on voittamassa kanteen myös Saksaa koskevassa asiassa C-718/18. Vastuullisesti toimiva hallitus ei voi tällaisessa tilanteessa lähteä kokeilemaan kepillä jäätä, josko Suomi onnistuisi kiertämään EU-lainsäädäntöä. Se ei tunnu myöskään kovin rationaaliselta toimintatavalta, koska samaan lopputulokseen päästään nopeammin oikeusjärjestyksen mukaisia toimenpiteitä toteuttamalla.

Siirtohintojen hillinnän toteuttamisen voi kuvaannollisesti nähdä kapuamisena puuhun. Hallituksen esitys kiipeää puuhun tyvestä kohti latvaa tukevia oksia pitkin. LA:n osalta vastaavaa ponnistuspohjaa ja johdonmukaista reittiä ei ole esitetty. Kuten ministeri Lintilä lähetekeskustelussa totesi: Jos oikeudellinen pohja on hatara, on se suora syöttö verkkoyhtiöiden lapaan ja varma keino pitkiin oikeusprosesseihin ja nykytilanteen jatkumiselle. Hallituksen esitys on varmalla pohjalla ja sen myötä korjaavat toimenpiteet pystytään toteuttamaan nopeasti ja niin, että ne näkyvät jo ensi vuodesta alkaen.

10. Guimaraes-Purokosken lausunto: miksi TEM:ssä tulkitaan niin vahvasti?

Kansalaisaloitteen KAA 9/2020 vp vuoksi ministeriö pyysi joulukuussa 2020 oikeudellisen asiantuntijalausunnon oikeusneuvos, OTT Alice Guimaraes-Purokoskelta, joka on entinen valtionasiamies ja ministeriön näkemyksen mukaan Suomen paras asiantuntija EU-oikeuden ja energiaoikeuden yhdistelmän osalta. Lausunto 8.1.2021 ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta koskeva jälkikirjoitus 17.1.2021 käsittelevät tariffien laskentamenetelmien vahvistamisasiaa EU-oikeuden ja sen oikeuslähdeopin näkökulmasta.

Ministeriön näkemyksen mukaan lausuntojen keskeiset johtopäätökset ovat tiivistettynä seuraavat (suorat lainaukset lausunnoista lainausmerkeissä):

- Lausuntojen mukaan hallituksen esityksen laatimistapa ja puuttumattomuus itse laskentamenetelmiin on linjassa EU-oikeuden kanssa. ”Kansallinen lainsäädäntö noudattaa EU-lainsäädännön sääntelymallia.”

- Lausuntojen mukaan LA:ssa oikeudellisina perusteluina esitetyillä komission tilaamalla konsulttiselvityksellä ja Itävallan lainsäädäntöratkaisulla ”ei ole oikeudellista sitovuutta”. ”Jäsenvaltion lainsäädäntöratkaisujen punninnassa tämän tai muiden senkaltaisten tutkimusten merkitys on nähdäkseni kovin rajallinen.”

- Lausuntojen mukaan ”sikäli kuin unionin tuomioistuin päätyy tuomiossaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaiseen lopputulokseen ja katsoo Saksan rikkoneen sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72 säännöksiä säätäessään kansallisella lailla sääntelyviranomaista sitovasti sähkönsiirron ja -jakelun tariffien määrittelystä, ovat mahdollisuudet antaa vastaavista kysymyksistä kansallista lainsäädäntöä hyvin rajalliset.”

- Lausunnoissa katsotaan myös, että ”pidän aivan selvänä, ettei tämänkaltaisista kysymyksistä voi sääntelyviranomaista velvoittavasti määrätä myöskään lain esitöissä.”

Edelliseen viitaten ministeriö katsoo, että Alice Guimaraes-Purokosken lausunto jälkikirjoituksineen tukee yksiselitteisesti hallituksen esityksessä valittua sääntelytapaa ja sen perustana olevaa tulkintaa EU-oikeuden soveltamisesta tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa. Ministeriö toteaa, että EU-lainsäädäntö ja sen tämänhetkiset viralliset tulkinnat eivät mahdollista tariffien tai niiden laskentamenetelmien sisällöstä säätämistä edes kansallisen parlamentin säätämillä laeilla tai sääntelyviranomaisen ohjaamista sitovasti tässä suhteessa lainsäädännön esitöillä, kuten esimerkiksi eduskunnan valiokuntien lausunnoilla. Itse sääntelyjärjestelmän määrittelyssä on kuitenkin huomattavaakin liikkumavaraa. Siten eduskunta pystyy ohjaamaan välillisin keinoin sääntelyviranomaisen sääntelytoimia, vaikka ei voi suoraan puuttua laskentamenetelmien sisällön määrittelyyn. Juuri tätä liikkumavaraa on hyödynnetty hallituksen esityksessä.

11. Direktiivissä on vaatimus kustannusvastaavuudesta

Lakialoitteessa on katsottu kustannusvastaavuuden periaatteesta seuraavaa: ”EU:n sähköverkkosääntelyn keskeisiä tavoitteita ovat kustannustehokkuuden ja kustannusvastaavuuden vaatimukset. Vaikka esitetty säännös (LA viittaa tässä Valvontalain 10 §:n 2 momentin 1 kohtaan) kaventaisi kansallisen sääntelyviranomaisen liikkumavaraa hinnoittelun valvontamenetelmistä päätettäessä, sääntely edistäisi EU:n sähkömarkkinasääntelyn kustannusvastaavuuden tavoitteita. Sen sijaan standardiyksikköhintojen ja todellisten toteutuneiden investointikustannusten välisen merkittävän eron voidaan katsoa olevan ongelmallista EU-oikeudellisen kustannusvastaavuuden vaatimuksen näkökulmasta.”

Ministeriö toteaa, että EU-lainsäädännössä on asetettu vaatimus siirtomaksujen kustannusvastaavuudesta. Säännös sisältyy sähkön sisämarkkinoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943 18 artiklan 1 kohtaan. Asetusta on sovellettu 1.1.2020 lukien. Kustannusvastaavuuden vaatimus on siten voimassa olevaa oikeutta Suomessa ja velvoittaa myös kansallista sääntelyviranomaista. Ministeriö myös huomauttaa, että vaatimus sisältyi jo asetusta (EU) 2019/943 edeltäneen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 714/2009 14 artiklan 1 kohtaan. Lisäksi kustannusvastaavuuden vaatimus on sisältynyt jo ennen unionin antamaa lainsäädäntöä kansalliseen lainsäädäntöömme vuoden 1995 sähkömarkkinalain voimaantulosta lähtien. Koko tämän ajan kansallinen sääntelyviranomainen on soveltanut Suomessa nykykäyttöarvoon perustuvia yksikköhintoja sähköverkon arvon määrittämisessä.

Ministeriö muistuttaa, että EU-asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Lainvalmisteluohjeiden mukaan EU-asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä (ks. Lainkirjoittajan opas).

Ministeriö viittaa lopuksi siihen, mitä unionin tuomioistuin on lausunut sähkömarkkinadirektiivissä säännellystä siirtomaksujen laskentamenetelmien sääntelytoimivallasta.

Ministeriö pitää edellä todetun perusteella yksiselitteisen selvänä, että jäsenvaltio ei voi kansallisella lainsäädännöllä lähteä määrittelemään itse, mitä tariffien kustannusvastaavuus tarkoittaa tariffeja tai niiden laskentamenetelmiä vahvistettaessa. Se olisi vastoin sähkömarkkinadirektiiviä ja sitä koskevaa unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

12. Lopuksi

Ministeriö toteaa lopuksi, että hallituksen esitykseen liittyvä julkinen keskustelu ja päätöksentekijöiden lobbaus on ollut poikkeuksellisen voimakasta.

Lainsäädännön uudistukset on toteutettava oikeusjärjestyksen puitteissa, vaikka kaikki julkiseen keskusteluun osallistuvat tai lobbarit eivät sen sisältöä tuntisikaan. Valmistelevat virkamiehet toimivat virkavastuulla ja heillä on velvollisuus esittää poliittisille päättäjille näkemyksensä oikeusjärjestyksen asettamista reunaehdoista.

Poikkeuksellisen julkisen keskustelun vuoksi oikeusjärjestyksen puolustaminen on keskeisessä osassa hallituksen esityksessä. EU:n jäsenvaltiona Suomi noudattaa toimivallan jakoa unionin lainsäädäntöelinten ja kansallisten lainsäädäntöelinten välillä. Tämä toimivallanjako on osa Suomenkin oikeusjärjestystä. Oikeusvaltiossa oikeusjärjestys suojaa verkonhaltijoiden asiakkaita, mutta myös verkonhaltijoita ja niiden omistajia.