Asiantuntijalausunto

EU-oikeuden yliopistonlehtori Kaisa Huhta (OTT)

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ilmasto-, energia- ja ympäristöoikeuden keskus (CCEEL)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 1.4.2021

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

Esitin kirjallisen kannanottoni hallituksen esityksestä HE 265/2020 vp 10.3.2021 päivätyllä lausunnolla, jossa käsittelin esitystä perustuslain (PL, 731/1999) omaisuuden suojan (PL 15 §) näkökulmasta. Kuulemisen 25.3.2021 jälkeen perustuslakivaliokunta on pyytänyt täydentävää lausuntoa, johon sisältyisi arvio myös EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Käsittelen tässä täydentävässä lausunnossani EU-oikeudellisia näkökohtia, joilla voi olla valtiosääntöoikeudellista merkitystä hallituksen esityksen arvioinnissa.

Lähtökohta

Hallituksen esityksen keskeiset EU-oikeudelliset kytkökset syntyvät EU:n sähkömarkkinalainsäädännöstä, joka edellyttää kansallisen energiaviranomaisen eli Suomessa Energiaviraston riippumattomuutta.[1] Energiavirastolla on sähkömarkkinadirektiivin mukaan oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä riittävän ajoissa ennen niiden voimaantuloa sähkön siirron ja jakelun verkkopalvelumaksut tai niitä koskevat menetelmät, joita käytetään verkkopalvelumaksujen laskennassa tai niitä koskevien ehtojen ja edellytysten vahvistamisessa.[2]

Tämän säännöksen tulkinnassa on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että EU:n sähkömarkkinadirektiivi edellyttää hinnoittelun (eli kulujen ja tuoton) kohtuullisuuden määrittelyn kuuluvan Energiaviraston toimivaltaan ja tämä vaatimus rajoittaa sitä, miten yksityiskohtaisella tasolla hinnoittelun kohtuullisuutta on mahdollista määrittää kansallisessa lainsäädännössä. Hallituksen esityksessä on perusteellisesti selostettu tätä asian kannalta relevanttia EU:n sähkömarkkinasääntelyä. Lisäksi esityksen valmistelun yhteydessä oikeusneuvos OTT Alice Guimares-Purokoskelta on pyydetty asiantuntijalausunto (lausunto 8.1.2021 ja siihen liittyvä jälkikirjoitus 17.1.2021), jossa käsitellään kattavasti esityksen kannalta keskeistä EU:n sähkömarkkinasääntelyä. Erityisesti siinä arvioidaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka täydentää sitä, minkä laajuisena energiaviraston riippumattomuusvaatimusta olisi pidettävä silloin, kun kyse on sähköverkkopalveluiden

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/944, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta, OJ L 158, 14.6.2019, p. 125–199, 57(4) artikla (jäljempänä sähkömarkkinadirektiivi).
[2] Sähkömarkkinadirektiivin 59(7) artikla.

hinnoittelun kohtuullisuuden määrittelystä. Siten asiassa relevantin lainsäädännön tai relevanttien oikeustapausten kuvausta ei ole syytä tässä toistaa.

EU:n sähkömarkkinasääntelyn ja omaisuuden suojan rajoittamisen rajapinta

Olen 10.3. päivätyssä lausunnossani käsitellyt luonnollisten monopoliyhtiöiden omaisuuden suojan rajoittamista ja niitä vakiintuneita perusoikeuksien rajoittamisperusteita, joiden on täytyttävä, kun esimerkiksi sähköverkkoyhtiöiden omaisuuden suojaa rajoitetaan hinnoitteluun puuttumalla.[3] Näihin rajoittamisperusteisiin kuuluu lailla säätämisen vaatimus.[4] Lailla säätämisen vaatimus omaisuuden suojaa rajoitettaessa on sisällytetty myös EU:n perusoikeuskirjaan ja se on vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[5] Toisin sanoen verkkoyhtiöiden olisi omaisuuden suojan vakiintuneen tulkinnan mukaan voitava arvioida niihin kohdistuvat omaisuuden suojaa rajoittavat tekijät lakitasoisesta säädöksestä. Hinnoittelun kohtuullisuuden määritteleminen on kuitenkin nykyisessä lainsäädännössä ja nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä edelleen Energiaviraston päätöksellä kokonaisuudessaan määritettävä asia, vaikka hinnoittelun määrittely on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan todettu yhdeksi omaisuuden suojaa rajoittavaksi tekijäksi.

On ilmeistä, että EU:n sähkömarkkinasääntelystä seuraa, että hinnoittelun yksityiskohtaisen määrittelyn on jatkossakin oltava Energiaviraston toimivaltaan kuuluva tehtävä, ellei EU:n lainsäädäntö muutu. Kansallisella lailla ei esimerkiksi voitaisi asettaa prosentuaalista tuottokattoa sähköverkkoyhtiöille tai antaa muita seikkaperäisiä kriteerejä vaikkapa numeerisella tasolla. Näin yksityiskohtaisten ja teknisten kriteerien asettaminen lailla ei myöskään palvelisi sääntelyn kokonaistarkoitusta, jossa sähköverkkoyhtiöiden valvontamallia on muutettava ja kehitettävä vastaamaan olosuhteiden muutosta, mikä edellyttää valvontamallin säännöllistä uudelleenarviointia.

Sen sijaan EU-oikeus ja voimassa oleva Euroopan unionin oikeuskäytäntö sallisivat sen, että lailla säädettäisiin niistä yleisistä periaatteista, joiden mukaan Energiaviraston olisi arvioitava hinnoittelun kohtuullisuutta. Vastaavia periaatteita on sisällytetty myös esimerkiksi Ruotsin sähkölakiin (Ellag 1997:857), jossa on asetettu yleinen kehikko verkkoyhtiöiden hinnoittelun kohtuullisuudelle. Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, Ruotsin sähköalan lainsäädännöstä ja energia-alan kansallisen viranomaisen riippumattomuudesta on lainvoimainen Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu, jossa Ruotsin lainsäädäntö todettiin sähkömarkkinadirektiivin vastaiseksi.[6] Syy, miksi Ruotsin lainsäädäntö todettiin sähkömarkkinadirektiivin vastaiseksi, ei kuitenkaan johtunut Ruotsin sähkölaissa asetetuista yleisistä hinnoittelun kohtuullisuuden määräytymisperiaatteista, vaan siitä, että sääntelyviranomaisella on direktiivin mukaan oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä hinnoittelun määräytymismenetelmät ’ennen niiden voimaantuloa’. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi Ruotsin rikkoneen jäsenvelvoitteitaan, koska sen sääntelyviranomaiselle verkkopalvelumaksuasiassa antama valvontavalta oli jälkikäteistä, eikä direktiivin

[3] *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.
[4] *PeVL 36/2004 vp*, s. 2; *PeVL 4/2000 vp*, s. 2; *PeVL 32/2009 vp*.
[5] Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407. Oikeuskäytännössä C-686/18 *Adusbef ym*., ECLI:EU:C:2020:567, paras. 85-86; C-8/15 P to C-10/15 P C-8/15 P *Ledra Advertising v. komissio ja EKP*, EU:C:2016:701, paras. 69-70; C-686/18O *C e.a. ym. vastaan Banca d’Italia ym*, ECLI:EU:C:2020:567, paras. 83-84.
[6] C-274/08 *komissio v. Ruotsi*, ECLI:EU:C:2009:673.

edellyttämällä tavalla etukäteistä.[7] Samankaltaisia esimerkkejä on tunnistettavissa Belgiasta. Asiassa C-474/08 *komissio v Belgia* ei ollut noudattanut sähkömarkkinadirektiivin mukaisia velvollisuuksiaan, koska se oli antanut muun viranomaisen kuin toimivaltaisen sääntelyviranomaisen tehtäväksi määrittää tietyt verkkopalvelumaksujen laskemisen kannalta ratkaisevat seikat.[8] Belgian hallitukselle oli jätetty valta määrittää verkonhaltijoiden kustannukset ja tuottoprosentti, joita komissio ja tuomioistuin pitivät verkkopalvelumaksujen määrittämisen kannalta niin ratkaisevina elementteinä, että niiden voitiin katsoa rikkovan sähkömarkkinadirektiivin toimivaltavaatimuksia.[9] Kuten yllä tuon ilmi, verkonhaltijoiden tuottoprosentin yksityiskohtainen määrittäminen kuuluu ilmeisellä tavalla kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan.

Lainsäätäjän liikkumavara

Sääntelyviranomaisen riippumattomuuteen liittyvää Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on selostettu laajasti hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä oikeuskäytännöstä tehty tulkinta on kuitenkin näkemykseni mukaan riskiaversiivinen. Toisin sanoen hallituksen esitys on laadittu EU-oikeuden näkökulmasta niin, että sillä ei varmuuden vuoksi levittäydytä lähelle EU-oikeuden säätämää kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa. Hallituksen esityksen tulkinta EU:n sähkömarkkinasääntelystä vaikuttaisi perustuvan sellaiselle olettamalle, että EU:n lainsäätäjä on pyrkinyt luomaan niin riippumattoman sääntelyviranomaisen, että sen toimivaltaa ei voida ohjata tai arvioida niin kansallisen lainsäätäjän kuin tuomioistuintenkaan toimesta edes silloin, kun kyse on perusoikeuden rajoittamisesta. On pidettävä hyvin epätodennäköisenä jo oikeusvaltioperiaatteenkin näkökulmasta, että tällainen lopputulema olisi ollut EU:n lainsäätäjän tarkoitus sähkömarkkinadirektiiviä laatiessaan erityisesti ottaen huomioon, että omaisuuden suojan rajoittamisen lakiperusteisuutta vaaditaan myös EU-oikeudessa.[10]

Oikeusneuvos OTT Alice Guimares-Purokosken asiantuntijalausunnossa on käsitelty samaa teemaa. Yhdyn hänen lausunnossaan erityisesti siihen, että viimeaikainen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö näyttää täsmentävän sääntelyviranomaisen riippumattomuuden sisältöä, mutta oikeustila on edelleen tulkinnanvarainen. Jos tässä oikeuskäytännössä määriteltyä sääntelyviranomaisen riippumattomuutta tulkitaan laajentavasti, kuten hallituksen esityksessä on nyt tehty, päädytään tilanteeseen, jossa demokraattisesti valittu eduskunta eivätkä kansalliset tuomioistuimet voi yleiselläkään tasolla ohjata Energiaviraston toimintaa, kun se määrittää verkkoyhtiöiden hinnoittelun kohtuullisuuden sisältöä – ja samalla rajoittaa omaisuuden suojaa. Nähdäkseni sähkömarkkinadirektiivi ja siitä annettu oikeuskäytäntö sallisivat kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa enemmän kuin hallituksen esityksessä arvioidaan. Tämän liikkumavaran hyödyntämistä puoltaisivat säänneltävän asian painava yhteiskunnallinen merkitys ja yllä kuvattu omaisuuden suojan rajoittamisen lakiperusteisuuden vaatimus. Viime kädessä sähkömarkkinadirektiivin ja sen sisältämän riippumattomuusvaatimuksen tulkinta on kuitenkin vain Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaistavissa.

---

[7] C-274/08 *komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, para 34.
[8] C-474/08 *komissio v Belgia* [2009] ECR I-175. Uudemmassa oikeuskäytännössä C-767/19 *komissio v. Belgia*, ECLI:EU:C:2020:984.
[9] C-474/08 *komissio v Belgia* [2009] ECR I-175, para 24.
[10] Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407. Oikeuskäytännössä C-686/18 *Adusbef ym*., ECLI:EU:C:2020:567, paras. 85-86; C-8/15 P to C-10/15 P C-8/15 P *Ledra Advertising v. komissio ja EKP*, EU:C:2016:701, paras. 69-70; C-686/18O *C e.a. ym. vastaan Banca d'Italia ym*, ECLI:EU:C:2020:567, paras. 83-84.