Lausunto

Asianajaja *Piia Ahonen* ja asianajaja *Heikki Vesikansa Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy*:stä ovat pyytäneet päämiehensä *UPM Kymmene Oyj*:n puolesta asiantuntijalausuntoani Euroopan unionin (EU) oikeuden kannalta asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksestä HE 320/2022 vp sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi. Arviotani on pyydetty seuraavista kysymyksistä:

(i) Onko esityksessä ehdotetussa sääntelyssä kyse korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annetun Euroopan unionin neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854) täytäntöönpanosta vai kotimaisen verolain säätämisestä, kun huomioidaan varsinkin se, että ehdotetun sääntelyn mukainen sähköalan yritysten verovuoden 2023 voittoihin kohdistuva vero sekä ehdotetun lain soveltamisaika poikkeavat asetuksesta?

(ii) Jos esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on kyse muustakin kuin asetuksen täytäntöönpanosta, miten lakiehdotusta on arvioitava asetuksen ja yleensä EU-oikeuden kannalta? Voidaanko esityksessä ehdotettu sääntely perustaa asetuksen 7 artiklan 2 kohtaan, jonka nojalla tietyt hankkeet ja sähköntuottajat jäävät asetuksen 6 artiklassa mukaisen markkinatulojen pakollisen ylärajan soveltamisalan ulkopuolelle? Muuttuuko lakiesitys asetuksen mukaiseksi, jos verovelvollisella on ns. vastanäyttöoikeus markkinoilta saadusta sähkön hinnasta?

(iii) Mitkä EU-oikeuden turvaamat perusoikeudet on huomioitava esityksessä ehdotetun sääntelyn EU-oikeudellisessa arvioinnissa ja miten nämä perusoikeudet on huomioitu esityksessä? Miten ehdotettua sääntelyä on arvioitava EU-oikeudessa turvattujen perusoikeuksien kannalta? Tässä yhteydessä arviotani on pyydetty myös siitä, miten esityksessä ehdotettua sääntelyä on arvioitava Suomen perustuslaissa turvattujen vastaavien perusoikeuksien kannalta.

Arviotani varten käyttööni on toimitettu selvitys, jonka perusteella esityksessä ehdotettava sääntely 10 %:n tuoton laskentapohjasta kohtelisi sähkön tuotantoyhtiöitä eri tavoin riippuen niiden yhtiö- ja konsernirakenteesta. Lisäksi käyttööni on toimitettu luonnos lain säännökseksi verovelvollisen ns. vastanäyttöoikeuden toteuttamisesta sekä erilaista selvitystä energiamarkkinoiden viimeaikaisesta kehityksestä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Asetuksen pääasiallinen sisältö energiamarkkinatoimijoita koskevan tuottokaton osalta

1. Korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annetun Euroopan unionin neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854, jäljempänä *asetus*) keskeisenä tavoitteena on vähentää korkeista energianhinnoista kuluttajille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia.
2. Asetuksella pyritään myös puuttumaan tietyille energiamarkkinatoimijoille nykytilanteessa syntyneisiin sellaisiin tuottoihin, jotka eivät johdu yritysten omista ylimääräisistä panoksista tai investoinneista, sekä uudelleenjakamaan kyseisiä tuottoja korkeista energianhinnoista kärsivien kuluttajien eduksi. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi asetuksen 6-8 artikloissa säädetään markkinatulojen pakollisesta ylärajasta (6 artikla, jäljempänä *tuottokatto*), markkinatulojen ylärajan soveltamisesta sähköntuottajiin (7 artikla) sekä kansallisista kriisitoimenpiteistä (8 artikla).
3. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan sähkön tuotannosta saatavan markkinatulon pakollinen yläraja, so. tuottokatto on ”180 euroa tuotetun sähkön megawattituntia kohti.” Asetuksen johdanto-osan kohdasta 27 ilmenee, että tuottokatto on tarkoitettu asettaa tasolle, joka ei vaarantaisi sähköntuottajien kykyä kattaa investointi- ja toimintakustannuksensa, ja että markkinatulojen yläraja on ”yhtenäinen yläraja koko unionissa … sähkön sisämarkkinoiden toiminnan säilyttämiseksi.” Johdanto-osan 28 kohdasta edelleen ilmenee, että tuottokaton ylärajan asettaminen 180 euroon megawattitunnilta ”vastaa tasoa, joka on selvästi korkeampi kuin markkinoiden alkuperäiset odotukset” (ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaa vastaan – TO), ja että ”(j)ättämällä marginaali hintaan, jota sijoittavat olisivat kohtuudella voineet odottaa, varmistetaan, että markkinatulojen yläraja ei ole ristiriidassa investointien kannattavuutta koskevan alkuperäisen arvioinnin kanssa.” Lisäksi johdanto-osan 29 kohdan mukaan ”markkinatulojen yläraja 180 euroa megawattitunnilta on johdonmukaisesti korkeampi, kohtuullinen marginaali mukaan luettuna, kuin asiaankuuluvien tuotantoteknologioiden nykyiset tasoitetut energian kokonaistuotantokustannukset (LCOE), minkä ansiosta tuottajat, joihin ylärajaa sovelletaan, voivat kattaa investointi- ja toimintakustannuksensa. Kun otetaan huomioon, että markkinatulojen yläraja jättää huomattavan marginaalin kohtuullisen LCOE:n ja markkinatulojen ylärajan välille, sen ei voida odottaa heikentävän investointeja uuteen inframarginaaliseen kapasiteettiin.”
4. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että ”markkinatulojen yläraja kohdistuu tuottajien ja tapauksen mukaan tuottajien puolesta sähkön tukkumarkkinoille osallistuvien välittäjien kaikkiin markkinatuloihin riippumatta markkinoiden aikavälistä, jolla transaktio toteutetaan, ja siitä, käydäänkö sähkökauppaa kahdenvälisesti vai keskitetyllä markkinapaikalla.” Jäsenvaltioiden on myös 6 artiklan 3 kohdan mukaan ”otettava käyttöön tehokkaita toimenpiteitä tuottajien 2 kohdan mukaisten velvoitteiden kiertämisen ehkäisemiseksi. Niiden on erityisesti varmistettava, että markkinatulojen ylärajaa tosiasiallisesti sovelletaan tapauksissa, joissa tuottajat ovat toisen yrityksen määräysvallassa tai osittain toisen yrityksen omistuksessa, erityisesti kun ne ovat osa vertikaalisesti integroitunutta yritystä.” Lisäksi asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on päätettävä, soveltavatko ne markkinatulojen ylärajaa energiakaupan selvityksen yhteydessä vai sen jälkeen.”

5. Asetuksen 7 artiklassa on säädetty tarkemmin 6 artiklassa säädetyn markkinatulojen ylärajan eli tuottokaton soveltamisesta sähköntuottajiin. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan tuottokattoa sovelletaan markkinatuloihin, jotka saadaan tuulivoimasta, aurinkoenergiasta, geotermisesta energiasta, vesivoimasta ilman tekoallasta, biomassassa eli kiinteistä ja kaasumaisista biomassapolttoaineista, pl. biometaanista, jätteistä, ydinvoimasta, ruskohiilestä, raakaöljytuotteista ja turpeesta tuotetun sähkön myynnistä. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa on säädetty jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla tuottokaton soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä hankkeista ja tuottajista, kun taas 3 ja 4 kohdassa on annettu jäsenvaltioille mahdollisuus päättää tietyin edellytyksin tuottokaton soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä muista hankkeista ja tuottajista.
6. Asetuksen 8 artiklassa säädetään kansallisista kriisitoimenpiteistä. Säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat ”pitää voimassa tai ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla rajoitetaan edelleen 7 artiklan 1 kohdassa luetelluista lähteistä sähköä tuottavien tuottajien markkinatuloja, mukaan lukien mahdollisuus tehdä ero eri teknologioiden välillä, sekä muiden markkinaosapuolten markkinatuloja, mukaan lukien sähkökauppaa käyvät markkinaosapuolet (1 kohdan a alakohta). Jäsenvaltiot voivat myös ”asettaa korkeamman markkinatulojen ylärajan tuottajille, jotka tuottavat sähköä 7 artiklan 1 kohdassa luetelluista lähteistä, edellyttäen että niiden investointi- ja toimintakustannukset ylittävät 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetun enimmäismäärän” (b alakohta), samoin kuin ”pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan niiden tuottajien markkinatuloja, jotka tuottavat sähköä muista kuin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista lähteistä” (c alakohta).Asetuksen 8 artiklan mukaisten kansallisten kriisitoimenpiteiden on kuitenkin oltava asetuksen 8 artiklan 2 kohdan a-d alakohtien mukaan oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä, ne eivät saa vääristää investointisignaaleja eivätkä tukkumarkkinoiden toimintaa eivätkä varsinkaan vaikuttaa ajojärjestykseen ja hinnanmuodostukseen tukkumarkkinoilla. Lisäksi kansallisten kriisitoimenpiteiden on oltava unionin oikeuden mukaisia (8 artiklan 2 kohdan e alakohta).
7. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan asetuksen 6-8 artiklan säännöksiä markkinatulojen pakollisesta ylärajasta, markkinatulojen ylärajan soveltamisesta sähköntuottajiin sekä kansallista kriisitoimenpiteistä sovelletaan 1.12.2022–30.6.2023.

Arvion lähtökohtia EU-oikeuden ja perustuslain näkökulmasta

Asetusten ominaispiirteet ja asema EU-oikeudessa

8. Korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettu Euroopan unionin neuvoston asetus (EU) 2022/1854) on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksen 22 artiklan viimeisessä virkkeessä säädetäänkin, että ”…asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti.”
9. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai

valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn taikka ellei asetuksen osittainen toistaminen ole tarpeellista kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden takia (ks. esim. asia C-39/72, *komissio v. Italia*, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 27 kohta; asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147; ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta).[1]

10. Asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon kulloisenkin asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa. Kuten edeltä on ilmennyt, asetuksen 7 ja 8 artiklan säännökset antavat kohdittain kansallista harkintavaltaa siltä osin kuin on kysymys markkinatulojen ylärajan soveltamisesta sähköntuottajiin (7 artikla) sekä kansallista kriisitoimenpiteistä (8 artikla). Sitä vastoin asetuksen 6 artiklan säännökset markkinatulojen pakollisesta ylärajasta eli tuottokatosta ovat jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavia, eivätkä ne anna jäsenvaltioille harkintavaltaa muutoin kuin siltä osin kuin jäsenvaltioiden on päätettävä, soveltavatko ne markkinatulojen ylärajaa energiakaupan selvityksen yhteydessä vai sen jälkeen (6 artiklan 4 kohta).
11. Asetukset ovat alemmanasteista ns. sekundääristä oikeutta suhteessa ns. primääriseen EU-oikeuteen, joka koostuu unionin perussopimuksista, unionin oikeudessa turvatuista perusoikeuksista sekä EU-oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista (esim. syrjimättömyys, oikeusvarmuus, luottamuksen suoja, perustellut odotukset sekä suhteellisuusperiaate) Aiemmin perusoikeudet turvattiin osana EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, mutta EU-oikeuden nykytilassa perusoikeuksia turvataan ennen muuta *Euroopan unionin perusoikeuskirjassa*, jolla on ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla” Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 1 kohdan mukaan.[2]
12. Primäärinen EU-oikeus on sekä tulkinnan että pätevyyden perusteena sekundääriselle EU-oikeudelle. Näin ollen nyt käsillä olevaa asetusta on tulkittava unionin perussopimusten ja perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien kanssa yhteensopivalla tavalla. Lisäksi asetuksella on oltava asianmukainen oikeusperusta perussopimuksissa, eikä se saa olla ristiriidassa unionin perussopimusten tai unionin perusoikeuskirjan kanssa.[3]
13. Käsillä oleva asetus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohdan nojalla. Sen mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.
14. SEUT 122 artikla on nähdäkseni asianmukainen oikeusperusta käsillä olevalle asetukselle, eikä asetuksen pätevyys ole siten kyseenalainen. Asetusta on kuitenkin EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tulkittava ”niin pitkälle kuin mahdollista tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi, ja

---

[1] Ks. asetusten ominaispiirteistä Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. 3 uudistettu laitos. Keuruu/Edita 2016, s. 43-45.

[2] Ks. perusoikeuksista EU-oikeudessa erityisesti ns. Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 jälkeen, Ojanen, EU-oikeuden perusteita, luku V, s. 135-183.

[3] Ks. EU-oikeuden rakenteesta ja EU-oikeuden tulkinnasta Ojanen, EU-oikeuden perusteita, luku III, erit. s. 38-39 ja 51-57.

kaiken primaarioikeuden ja erityisesti perusoikeuskirjan määräysten mukaisesti." Näin ollen tilanteessa, jossa asetusta "voidaan tulkita eri tavoin, etusija on annettava tulkinnalle, jonka ansiosta säännös on primaarioikeuden mukainen, eikä tulkinnalle, jonka johdosta säännöksen todetaan olevan ristiriidassa sen kanssa" (ks. esim. EUT, tuomio 14.5.2019 C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15. Tässä yhteydessä on huomautettava esitettyjen kysymysten oikeudellisen arvion kannalta siitä, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "(u)nionin säädöksen johdanto-osalla ei …ole sitovaa oikeudellista arvoa eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen (ks. esim. *C-418P*, kohta 76, ks. myös vastaavasti tuomio 24.11.2005, *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, EU:C:2005:716, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen käsillä olevan asetuksen johdanto-osassa esitetylle ei voida antaa ratkaisevaa tai edes keskeistä merkitystä esitettyjen kysymysten EU-oikeudellisessa arviossa. Johdanto-osassa esitettyä on aina luettava yhdessä asetuksen 6-8 artiklojen kanssa, eikä johdanto-osa voi olla perusteena tulkita asetuksen 6-8 artikloja *contra legem*.
16. Edelleen on huomautettava esitettyjen kysymysten oikeudellisen arvion kannalta, että EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne "soveltavat unionin oikeutta". Näin ollen kotimainen lainsäätäjä on esityksessä ehdotettavan sääntelyn yhteydessä velvollinen huomioimaan unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet.
17. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksosta (s. 44-47) ilmenee, esityksessä ehdotettava sääntely on merkityksellinen varsinkin perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan sekä 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi merkityksellinen on perustuslain 21 § oikeusturvasta.
18. Esityksessä ei kuitenkaan lainkaan huomioida unionin oikeudessa turvattuja perusoikeuksia. Näin ollen on painokkaasti huomautettava siitä, että kotimaisia perusoikeuksia vastaavia perusoikeuksia suojataan EU:n perusoikeuskirjassa. Kansallinen lainsäätäjä - nyt käytännössä eduskunta, koska esitys on jo annettu eduskunnan käsiteltäväksi - on esityksessä ehdotettavan sääntelyn käsittelyssä velvollinen huomioimaan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklat elinkeinovapaudesta ja omistusoikeudesta sekä 47 artiklan oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, sellaisena kuin näiden perusoikeuksien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.
19. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa on lisäksi määrätty, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet "vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (Euroopan ihmisoikeussopimus - TO) taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa."
20. Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimus, sellaisena kuin se täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, asettaa *vähimmäistason* vastaavien oikeuksien suojalle EU-oikeudessa. Esimerkiksi unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa turvatulla omaisuudensuojalla on näin ollen vähintään sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklassa turvatulla omistusoikeudella, eikä ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjä

rajoituksia saa ylittää (ks. omaisuudensuojasta perusoikeutena EU-oikeudessa esim. EUT, *Hauer*, 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727; asia 265/87, *Schräder*, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 15 kohta ja asia 5/88, *Wachauf*, tuomio 13.7.1989, Kok. 1989, s. 2609, 17 ja 18 kohta).

21. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa on turvattu jokaisen luonnollisen tai oikeushenkilön omistusoikeus seuraavasti:

> ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.
>
> Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

22. Ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla siis turvaa nimenmaisesti myös oikeushenkilöiden omaisuudensuojaa luonnollisten henkilöiden ohella. Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännös sitä vastoin turvaa ensisijaisesti luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojaa, kun taas oikeushenkilöt nauttivat perustuslain omaisuudensuojasta lähinnä välillisesti, jos omaisuudensuojaa rajoittavalla sääntelyllä on välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 19/2021 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).
23. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan verotus puuttuu lähtökohtaisesti ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan turvaamaan oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan, koska verotus ottaa pois luonnolliselta tai oikeushenkilöltä sellaista omaisuutta, so. rahamäärän, joka on verona maksettava (ks. esim. *Burden v. Yhdistynyt kuningaskunta* [GC], § 59; *S̆pac̆ek, s.r.o., v. Tsekin tasavalta*, § 39; *Bez̆anić and Bas̆karad v. Kroatia*, § 60).
24. Omaisuudensuojaan puuttuminen verotuksella on ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lähtökohtaisesti hyväksyttävää ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdan verojen tai muiden maksujen maksamista koskevan poikkeuksen nojalla (*Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat*, § 59; *Christian Religious Organization of Jehovan todistajat v. Armenia* (joulukuu), §43).
25. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös todettu, että valtiolla on yleensä laaja harkintavalta verotuksessa ("*Bulves*" *AD v. Bulgaria*, § 63; *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat*, § 60; *Stere ym. v. Romania,* kohta 51.), ja että ihmisoikeustuomioistuin kunnioittaa kansallisen lainsäätäjän arviota veroasioissa, ellei kansallinen arvio ole perusteeton (*Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat*, § 60).
26. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edelleen todettu, että pelkästään se seikka, että verolainsäädäntö on luonteeltaan taannehtivaa, ei sinänsä ole vastoin ihmisoikeussopimuksen mukaista omaisuudensuojaa (ks. esim. *M.A. and 34 Others v. Suomi*). Myöskään korkea verokanta ei lähtökohtaisesti loukkaa omaisuudensuojaa (*R.Sz. v. Unkari*, § 54).
27. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin todennut muun muassa Suomea koskevassa asiassa, että veroa, joka olisi huomattavasti korkeampi kuin kyseisten tulojen syntyhetkellä voimassa ollut verokanta, voitaisiin ”epäilemättä” pitää kohtuuttomana puuttumisena ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdan

mukaisesti suojattuihin odotuksiin ja siten omaisuudensuojan loukkauksena (*M.A. ja 34 muuta v. Suomi).*

28. Edelleen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan verotuksen merkitsemän puuttumisen omaisuudensuojaan on oltava oikeudenmukaisessa tasapainossa yleisen edun ja luonnollisten tai oikeushenkilöiden omistusoikeuden suojan välillä. Omaisuuden suojaan veron takia kohdistuvan rajoituksen tulee siis olla oikeasuhtainen, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
29. Näistä lähtökohdista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu muun muassa se, että verojen korotus voi vaikuttaa haitallisesti omistusoikeuden takaamiseen, jos se asettaa luonnolliselle tai oikeushenkilölle liiallisen taakan tai vaikuttaa olennaisesti henkilön taloudelliseen asemaan (*Ferretti v.Italia; Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftelse and noin 15000 yksilön ryhmä v. Ruotsi*; *Buffalo S.r.l. in liquidation v. Italia*, § 32; *Iofil AE* v. Kreikka, § 34).

EU-säädösten mukainen kansallinen liikkumavara ja sen käyttö perustuslain mukaan

30. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu, ettei valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin perustuslain 74 §:n mukaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan mukaan perustuslain 74 §:stä seuraa, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (esim. PeVL 19/2021 vp, kohta 14 ja PeVL 79/2018 vp).

31. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti myös todettu, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2018 vp). Valiokunta on tämän takia painottanut, että hallituksen esityksissä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta (PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp). Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen selostamiseen hallituksen esityksissä (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 31/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).
32. Käytännössä kansallinen liikkumavara tarkoittaa EU-säädösten, kuten varsinkin asetusten ja direktiivien, mukaista harkintavaltaa tai -marginaalia, jonka puitteissa kansallisen lainsäätäjän tai muun norminantajan on sallittua antaa tai pitää voimassa kansallista sääntelyä. Kansallisen liikkumavaran puitteissa annetulla kansallisella sääntelyllä yleensä täydennetään tai täsmennetään EU:n säädösten mukaista sääntelyä. Koska EU-säädös muodostaa kuitenkin peruspuitteet

kansallisen liikkumavaran nojalla annettavalle kansalliselle sääntelylle, kansallista sääntelyä on tulkittava ja sovellettava EU-säädöksen mukaisesti.

33. Perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt selvänä, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten vallitessa eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14, PeVL 79/2018 vp, PeVL 20/2017 vp ja PeVL 51/2014 vp).
34. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslaista ja unionin oikeudesta ilmenee yleisiä lähtökohtia unionin oikeuden ja Suomen 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentista voi johtaa oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2019 vp, kohta 14).
35. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut kansallisen lainsäätäjän aktiivista velvollisuutta selvittää lakiehdotusten EU-oikeudenmukaisuutta, mikä käytännössä on tarkoittanut lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä sitä, että varsinkin ns. mietintövaliokunnan on ollut syytä selvittää kulloinkin ehdotetun sääntelyn sopusointua EU-oikeuden kanssa (ks. esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 16 ja PeVL 58/2022 vp, kappale 12).

Arvio esitetyistä kysymyksistä

Onko hallituksen esityksessä kyse Euroopan unionin asetuksen täytäntöönpanosta vai kotimaisen verolain säätämisestä?

36. Esityksen pääasiallista sisältöä koskevan jakson mukaan esityksessä ehdotettavan sääntelyn ”taustalla on korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä annettu Euroopan unionin neuvoston asetus (EU) 2022/1854 samoin kuin hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluissa tekemät linjaukset” (s. 1).
37. Edelleen hallituksen esityksen jaksosta 4 ilmenee, että esityksellä muun ohella “toteutettaisiin myös hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluissa tekemä kirjaus siitä, että valmistellaan sähköntuottajien windfall-voittojen verotusta koskeva sääntely.” (s. 19).
38. Esityksen jaksossa 6.1 on tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista. Esityksen mukaan sen valmistelussa “on arvioitu EU-asetuksen mukaista tuottokattoa”, mutta siitä on kuitenkin luovuttu esityksestä ilmenevistä syistä (s. 25). Jaksosta edelleen ilmenee, että valmistelussa on lisäksi harkittu EU-asetuksen solidaarisuusmaksun mukaista lähestymistapaa verotettavan voiton

määrittämiseksi sähköliiketoiminnassa. Esityksessä kuvattujen syiden vuoksi tätäkään mallia ei ehdotettu (s. 25-26).

39. Lisäksi esityksen säätämisjärjestysperustelujaksossa 10 toistetaan se edellä todettu seikka, että ”ehdotuksen taustalla on täytäntöönpanoa vaativa EU-asetus, joka on annettu 6.10.2022 ja jota koskeva komission ehdotus on annettu 14.9.2022 samoin kuin hallituksen 1.9.2022 tekemä linjaus windfall-veron valmistelusta.” (s. 46)
40. Jo yksin edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, ettei käsillä olevassa lakiehdotuksessa ole pelkästään kysymys sääntelystä, joka perustuisi asetukseen ja olisi sen edellyttämää. Sitä vastoin lakiehdotus myös toteuttaa hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvottelujen kirjausta sähköntuottajien ns. *windfall*-voittojen verotussääntelystä.
41. Lakiehdotus poikkeaa asetuksesta erityisen merkittävästi asetuksen 6 artiklan mukaisen markkinatulojen pakollisen ylärajan eli tuottokaton osalta: kun asetuksen mukaan tuotannosta saatavan pakollisen markkinatulon yläraja on 180 euroa megawattitunnilta, lakiehdotuksen nojalla sähkön tuotantoa verotettaisiin myös alle 180 euron tuottoja megawattitunnilta sähkön hinnasta riippumatta. Vaikka sähkön hinta ei tosiasiassa nousisi yli 180 euroon megawattitunnilta, sähkön tuotantoa silti verotettaisiin lakiehdotuksen mukaisesti.
42. Lisäksi lakiehdotuksen mukaisen väliaikaisen voittoveron soveltamisaika poikkeaa merkittävästi asetuksen 6-8 artiklan soveltamisajanjaksosta: lakiehdotuksen säännöksiä voittoverosta sovellettaisiin verovuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa, so. ajanjaksolla 1.1. – 31.12.2023, kun taas asetuksen säännöksiä tuottokatosta ja kansallisista kriisitoimista sovelletaan 1.12.2022–30.6.2023. Lisäksi esityksessä ehdotettavaa sääntelyä sovellettaisiin vuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa, jos verovelvollisen tilikausi ei pääty vuoden 2023 aikana tai jos verovelvollinen on tämän esityksen antamisen jälkeen muuttanut tilikauttaan siten, että verovuoden 2023 päättymisajankohta on aikaistunut. Koska vero kannettaisiin jälkikäteen vuoden 2024 aikana, verotulot kertyisivät valtion budjettiin vuonna 2024.
43. Esityksessä ehdotetun sääntelyn kansallisia erityispiirteitä havainnollistaa myös se, että esityksen arviot ehdotetusta sähköalan voittoverosta kertyvästä verotulosta ovat huomattavasti korkeampia verrattuna esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa suunniteltujen tuottokattosääntelyjen verotuottoihin (Tanskassa 0,05 miljardia euroa ja Ruotsissa 0,025 miljardia euroa). Näin merkittävät erot kertyvistä verotuloista herättävät osaltaan kysymyksiä esityksessä ehdotetusta sääntelystä EU-oikeuden kannalta, varsinkin kun tuottokatosta säätävä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT) 288 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
44. Esityksessä perustellaan asetuksen tuottokatosta ja sen voimassaolosta poikkeavaa sääntelyä ensinnäkin sillä, että EU-asetuksen mukaisen tuottokaton toimeenpanoon ”katsottiin sisältyvän ongelmia, joiden ratkaiseminen lyhyessä valmisteluajassa ei arvioitu olevan mahdollista.” Esityksen mukaan erityisesti ”sähköntuotantoon liittyvien suojausten huomioiminen tuottokattomallissa luotettavasti ja hallinnollisesti yksinkertaisesti olisi hyvin vaikeaa”, koska ”suojaukset eivät usein kohdistu tiettyyn tuotantomuotoon, vaan koko tuotantoon, joista vain osa olisi tuottokaton piirissä ja suojaustasot vaihtelevat myös ajassa.” (s. 25).
45. Edelleen esityksessä perustellaan asetuksen mukaisesta tuottokatosta poikkeavaa sääntelyehdotusta sillä, että ”todellisuudessa yritykset voisivat välttää tuottokaton

nostamalla suojaustasoaan tai tekemällä tuottokaton soveltamisaikaa pidempiaikaisia sähkösopimuksia ja siten siirtää taloudellinen hyöty myöhemmäksi, mikä ei olisi vastannut kansallista ja EU-asetuksen mukaista tavoitetta leikata sähköntuottajien kasvaneita voittoja." Lisäksi esityksen mukaan tuottokaton soveltamiseen katsottiin liittyvän myös riski siitä, että "se voisi johtaa ennalta-arvaamattomiin vaikutuksiin sähkömarkkinoilla ja johtaa pahimmillaan sähkön tarjonnan vähenemiseen ja sähköpulaan, sillä tuottokaton piirissä olevan tuotannon osalta 180 euron ylittäviä tuloja leikattaisiin vähintään 90 prosenttia." Tämä voisi esityksen mukaan nostaa sähkön hintaa, jolloin se olisi vastoin myös EU-asetuksen varsinaista tavoitetta hillitä sähkön hinnan noususta aiheutuvia ongelmia (s. 25).

46. Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että hallituksen esityksessä ei ole kyse pelkästään Euroopan unionin asetuksen täytäntöönpanosta. Siinä on monelta osin kysymys myös sellaisen kotimaisesta verolakiehdotusta, joka merkittävästi poikkeaisi asetuksesta varsinkin siltä osin kuin on kyse asetuksen mukaisesta tuottokatosta ja sen soveltamisajasta.

Jos esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on kyse muustakin kuin asetuksen täytäntöönpanosta, miten esitystä on tältä osin arvioitava EU-oikeuden kannalta?

47. Käsillä oleva asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT) 288 artiklan 1 kohdan mukaisesti. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn, taikka ellei asetuksen osittainen toistaminen ole tarpeellista kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden takia (ks. esim. asia C-39/72, *komissio v. Italia*, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 27 kohta; asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147; ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta).
48. EU-oikeuden mukaan kansallinen sääntely on siis kiellettyä asetuksen soveltamisalalla, ja asetusta täydentävä tai täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on sallittua vain silloin, kun se asetus nimenomaisesti velvoittaa kansallisen sääntelyn tai sallii sen.
49. Asetuksen 6-8 artikloihin sisältyy kohdittain säännöksiä, jotka yhtäältä velvoittavat kansallisiin sääntelytoimiin ja toisaalta sallivat ne. Asetuksen 6 artiklan säännökset markkinatulojen pakollisesta ylärajasta ovat kuitenkin jäsenvaltioita velvoittavia, eivätkä ne anna jäsenvaltioille harkintavaltaa muutoin kuin siltä osin kuin jäsenvaltioiden on päätettävä, soveltavatko ne markkinatulojen ylärajaa energiakaupan selvityksen yhteydessä vai sen jälkeen (6 artiklan 4 kohta).
50. Asetus antaa kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin on kysymys markkinatulojen ylärajan soveltamisesta tiettyihin hankkeisiin ja sähköntuottajiin (7 artikla) sekä kansallista kriisitoimenpiteistä (8 artikla).
51. Asetuksen 8 artikla sisältää kuitenkin myös kansallisen liikkumavaran käytössä huomioitavia vaatimuksia: jos jäsenvaltio päättää ottaa käyttöön 8 artiklan 1 kohdan mukaisia kansallisia kriisitoimenpiteitä, kansallisten toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä, eivätkä ne saa vaarantaa investointisignaaleja (a ja b alakohdat). Niiden on myös varmistettava investointi-

ja toimintakustannusten kattaminen, eivätkä ne saa vääristää sähkön tukkumarkkinoiden toimintaa, eivätkä varsinkaan vaikuttaa ajojärjestykseen ja hinnanmuodostukseen tukkumarkkinoilla (c ja d alakohdat).

52. Lisäksi kansallisten toimenpiteiden on oltava unionin oikeuden mukaisia (e alakohta). Vaatimus EU-oikeuden mukaisuudesta tarkoittaa käytännössä sitä, että 8 artiklan mukaisten kansallisten kriisitoimenpiteiden on oltava sopusoinnussa muun muassa unionin perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien sekä EU:n perussopimuksissa suojattujen sisämarkkinavapauksien (esimerkiksi palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus) kanssa.
53. Kuten edeltä on ilmennyt, esityksessä ehdotettava kansallinen sääntely eroaa erityisen paljon asetuksen 6 artiklan mukaisesta tuottokatosta sekä asetuksen 6-8 artiklojen soveltamisajasta. Tämä ei ole ongelmatonta asetuksen ja yleisemmin EU-oikeuden näkökulmasta sikäli, että kyse on kuitenkin kaikilta osiltaan velvoittavaan ja kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaan asetukseen perustuvasta tuottokatosta, jonka *unionin lainsäätäjän* voidaan katsoa arvioineen EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien sekä perussopimuksen sisämarkkinamääräysten mukaiseksi sekä sellaiseksi, että sillä voidaan väliaikaisesti puuttua käsillä olevissa energiamarkkinoiden ennakoimattomissa olosuhteissa sellaisiin ylimääräisiin voittoihin, joita energiayhtiöt unionissa eivät olisi saaneet tai voineet odottaa saavansa energiamarkkinoiden tavanomaisissa olosuhteissa. Unionin lainsäätäjän voidaan niin ikään katsoa arvioineen asetuksen mukaisen markkinatulojen pakollisen ylärajan varmistavan sen, ettei markkinatulojen yläraja ole ristiriidassa investointien kannattavuutta koskevan alkuperäisen arvioinnin kanssa. Nämä unionin lainsäätäjän tarkoitusta koskevat seikat tulevat esiin edellä selostetuista asetuksen johdanto-osan 27-29 kohdista.
54. Koska unionin lainsäätäjän voidaan kuitenkin katsoa arvioineen asetuksen 6 artiklan mukaisen pakollisen ylärajan nimenomaan varmistavan tuottokaton kohdentumisen energiamarkkinatoimijoiden sellaisiin tuottoihin, jotka eivät johdu niiden omista toimenpiteistä, vaan johtuvat niistä energiamarkkinoiden poikkeuksellisista olosuhteista, joita on seurannut Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaa vastaa, esityksessä nyt ehdotettavassa, asetuksen mukaisesta tuottokatosta merkittävästi poikkeavassa väliaikaisessa voittoverossa ei enää juurikaan olisi kysymys unionin lainsäätäjän tarkoittamasta sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaisesta rajoittamisesta.
55. Lisäksi unionin lainsäätäjän katsoa arvioineen, että asetuksen 6-8 artiklojen soveltaminen ajanjaksolla 1.12.2022-30.6.2023 varmistaa sen, että tuottokatto on ajallisella ulottuvuudella oikeasuhtainen ja ehdottoman väliaikainen keino puuttua energiayhtiöiden ylimääräisiin voittoihin käsillä olevissa energiamarkkinoiden olosuhteissa, ja että asetuksen 6-8 artiklojen soveltamisella 1.12.2022-30.6.2023 on tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa tuottokatolle asetetut tavoitteet. Se, että esityksessä ehdotettua väliaikaista voittoveroa kerättäisiin huomattavasti pidemmältä ajanjaksolta jälkikäteisesti, on näin ollen osaltaan ongelmallista unionin asetuksen keskeisten tavoitteiden toteutumisen kannalta.
56. Sitä, että unionin lainsäätäjä on tässä vaiheessa arvioinut oikeasuhtaiseksi rajoittaa 6 artiklan mukaisen tuottokaton soveltamisen ajanjaksoon 1.12.2022-30.6.2023, osoittaa myös asetuksen uudelleentarkastelusta säätävä 20 artikla. Sen 1 kohdan mukaan komissio tarkastelee II lukua uudelleen viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2023 unionin sähköntoimitusten ja sähkönhintojen yleisen tilanteen valossa ja

toimittaa neuvostolle kertomuksen kyseisen uudelleentarkastelun tärkeimmistä havainnoista. Kertomuksen perusteella komissio voi erityisesti, jos se on perusteltua unionin ja yksittäisten jäsenvaltioiden taloudellisen tilanteen tai niiden sähkömarkkinoiden toiminnan vuoksi, ehdottaa tämän asetuksen soveltamisajan pidentämistä, 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn markkinatulojen ylärajan ja 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sähköntuotannon lähteiden, joihin sitä sovelletaan, muuttamista tai II luvun muuttamista muulla tavoin.

57. Lopuksi on huomioitava hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn EU-oikeudellisessa arvioinnissa, että esityksen mukaan sähköalan voittoveron vaikutusten arviointiin liittyy ”merkittävää epävarmuutta”. Lisäksi esityksessä on perusteltu esityksessä ehdotetun poikkeamista EU-asetuksen mukaisesta tuottokatosta sillä, että ”tuottokaton soveltamiseen katsottiin liittyvän myös riski, että se voisi johtaa ennalta-arvaamattomiin vaikutuksiin sähkömarkkinoilla ja johtaa pahimmillaan sähkön tarjonnan vähenemiseen ja sähköpulaan, sillä tuottokaton piirissä olevan tuotannon osalta 180 euron ylittäviä tuloja leikattaisiin vähintään 90 prosenttia.” Tämä voisi esityksen mukaan ”nostaa sähkön hintaa, jolloin se olisi vastoin myös EU-asetuksen varsinaista tavoitetta hillitä sähkön hinnan noususta aiheutuvia ongelmia.” (s. 25)
58. Esityksen valmistelun ja eduskunnalle antamisen jälkeen julkisuudessa on kuitenkin alkanut olla kasvavassa määrin tietoa muun muassa maakaasun voimakkaasta laskusuuntaisesta hintakehityksestä, jolla on merkittävä vaikutus sähkön hinnan kehitykseen laskevasti.[4] . Hallituksen esitys ei riittävässä määrin huomioi näitä kehityskulkuja ja keskeisiä markkinaolosuhteita.
59. Esityksessä ehdotetun väliaikaisen voittoveron huomattavasti pidempi soveltamisaika asetukseen verrattuna johtaakin muun ohella siihen, että se lisää epävarmuutta tulevaisuuteen sijoittuvista tapahtumista ja siten myös esityksessä ehdotettavan sääntelyn vaikutuksista. Näin ollen esityksessä ehdotettua sääntelyä ja sen vaikutuksia olisi perusteltua arvioida vielä huolellisesti esityksen antamisen jälkeen julkisuuteen tulleiden sähkömarkkinoiden kehityssuuntausten kannalta, etenkin jos sähkön hinnan laskusuunta Suomessa tarkoittaisi sitä, että sähköntuottajien asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista lähteistä tuotetusta sähköstä saamat markkinatulot jäisivät käytännössä suurelta osin asetuksen 6 artiklan mukaisen markkinatulojen pakollisen alarajan, so. 180 euroa tuotetun sähkön megawattituntia kohti, alle. Tällöin ehdotettu väliaikainen voittovero ei kohdistuisi käytännössä lainkaan Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan syntyviin ja siten energiamarkkinoiden poikkeusoloista aiheutuviin ”ansiottomiin” tuottoihin.
60. Edellä esitetyn perusteella esityksessä ehdotettua, asetuksen mukaisesta tuottokatosta ja soveltamisajasta merkittävästi poikkeavaa sääntelyä ei kaiken kaikkiaan voida pitää ongelmattomana asetuksen ja yleensä EU-oikeuden näkökulmasta. Vähintäänkin ehdotettavan sääntelyn sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa on epäselvyyttä, eikä hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja poiketa asetuksen mukaisesta tuottokatosta ja 6-8 artiklojen soveltamisajanjaksosta voida kaikilta osin pitää perusteltuna EU-oikeuden näkökulmasta, varsinkin kun huomioidaan edellä selostetut asetuksen EU-oikeudelliset ominaispiirteet,

[4] Ks. esimerkiksi Kauppalehti 17.1.2023: ”Ekonomistit: Euroalueen taantuma on peruttu”; Tekniikka & Talous 30.12.2022: ”Maakaasun hinta heilahtelee ja laski jopa sotaa edeltävälle tasolle – Se vaikuttaa sähkön hintaan Suomessakin”; YLE 12.1.2023 ”Kallis sähkö jää kohta muistoihin”; ja HS 12.1.2023 ”Sähkön ennätyshinnat väistyvät tänä vuonna, arvioi Energiateollisuus”.

tuottokattoa ja sen soveltamisaikaa koskevat unionin lainsäätäjän tarkoitusperät, esityksen vaikutusarvioihin liittyvät epävarmuustekijät sekä se, että esityksen antamisen jälkeen on tullut edellä selostettua uutta tietoa sähkön hinnan kehityksestä.

61. Käsillä oleva asetus on ensisijaista suhteessa kansalliseen sääntelyyn, eikä kotimaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin sääntelyratkaisuihin. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukainen vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltion lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden eli tässä tapauksessa käsillä olevan asetuksen ja sen keskeisten tavoitteiden toteutumisen.
62. Kansallisella lainsäätäjällä on aktiivinen velvollisuus varmistua esityksessä ehdotettavan sääntelyn EU-oikeudenmukaisuudesta käsillä olevassa tilanteessa, jossa esityksessä ehdotettava sääntely eroaa erityisen merkittävästi asetuksen 6 artiklan mukaisesta tuottokatosta ja sen soveltamisajasta.
63. Koska esitys on jo annettu eduskunnalle, eduskunnassa varsinkin esitystä käsittelevän mietintövaliokunnan olisi EU-oikeudesta johtuvista syistä vielä huolellisesti selvitettävä ja arvioitava esityksessä ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta sekä tarvittaessa muuttamista enemmän asetuksen mukaisen tuottokaton varaan rakentuvaksi, koska asetus perustuu kuitenkin unionin lainsäätäjän arvioon sellaisesta energia-alan toimijoihin kohdistettavasta väliaikaisesta voittoverosta, joka on EU-oikeuden mukainen ja joka myös varmistaa investointiedellytysten turvaamisen.

Voidaanko esityksessä ehdotettu sääntely perustaa asetuksen 7 artiklan 2 kohtaan, jonka nojalla tietyt hankkeet ja sähköntuottajat jäävät asetuksen 6 artiklassa mukaisen markkinatulojen pakollisen ylärajan soveltamisalan ulkopuolelle?

64. Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä markkinatulojen ylärajaa eli tuottokattoa ”ei sovelleta demonstrointihankkeisiin eikä tuottajiin, joiden tuloja tuotetun sähkön megawattituntia kohti on jo rajoitettu sellaisten valtion tai viranomaisten toimenpiteiden seurauksena, joita ei ole hyväksytty 8 artiklan nojalla.”
65. Asetuksen johdanto-osan 35 kohdan mukaan markkinatulojen ylärajaa ei olisi sovellettava demonstrointihankkeisiin, jotta voidaan säilyttää kannustimet innovatiivisten teknologioiden kehittämiseen. Johdanto-osan 36 kohdassa on edelleen todettu 7 artiklan 2 kohdasta ensinnäkin se, että joissakin jäsenvaltioissa joiltakin tuottajilta saaduille tuloille on jo asetettu yläraja valtion ja julkisilla toimenpiteillä, kuten syöttötariffeilla ja kaksisuuntaisilla hinnanerosopimuksilla. Koska kyseiset tuottajat eivät hyödy sähkön hintojen viimeaikaisen nousun aiheuttamasta tulojen kasvusta, johdanto-osan 36 kohdan mukaan nykyiset tuottajat, joihin sovelletaan tämän tyyppisiä valtion toimenpiteitä, joita ei ole hyväksytty nykyiseen energiakriisiin vastaamiseksi, olisi jätettävä markkinatulojen ylärajan soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi johdanto-osan 36 kohdassa on todettu, että vastaavasti markkinatulojen ylärajaa ei olisi sovellettava tuottajiin, joiden markkinatuloihin sovelletaan muita viranomaisten toteuttamia sääntelytoimenpiteitä, joiden puitteissa tuloja siirretään suoraan asiakkaille.

66. Kuten edellä on todettu, unionin ”säädöksen johdanto-osalla ei …ole sitovaa oikeudellista arvoa eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen (ks. esim. *C-418P*, kohta 76, ks. myös vastaavasti tuomio 24.11.2005, *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, EU:C:2005:716, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen käsillä olevan asetuksen johdanto-osan 35 ja 36 kappaleissa esitetylle ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä esitetyn kysymyksen EU-oikeudellisessa arviossa, vaan niissä esitettyä on luettava yhdessä asetuksen 7 artiklan 2 kohdan ja yleensä asetuksen 6-8 artiklojen muodostaman säännöskokonaisuuden kanssa.
67. Nähdäkseni esityksessä ehdotettua, asetuksen 6 artiklan mukaisesta tuottokatosta ja sen soveltamisajasta merkittävästi poikkeavaa sääntelyä ei voida perustaa asetuksen 7 artiklan 2 kohtaan, koska tämä säännös on jo sanamuotonsa mukaan luettuna tarkoitettu sovellettavaksi vain sellaisiin tuottajiin, joiden tuloja tuotetun sähkön megawattituntia kohti ”on jo rajoitettu” ennen asetuksen voimaantuloa ja sen 6-8 artiklojen soveltamisesta 1.12.2022 alkaen asetuksen 22 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti. (”… eikä tuottajiin, joiden tuloja tuotetun sähkön megawattituntia kohti *on jo rajoitettu* sellaisten valtion tai viranomaisten toimenpiteiden seurauksena, joita ei ole hyväksytty 8 artiklan nojalla”, *kursivointi* – TO).
68. Sitä vastoin esityksessä on kysymys lakiehdotuksesta, joka on vielä käsiteltävänä eduskunnassa, ja joka ei siis ole vielä voimassa. Lisäksi esityksessä on nimenomaisesti todettu, että siinä ehdotetussa sääntelyllä on kyse ”sähköalalla toimivien yritysten osalta EU-asetuksen 8 artiklan mukainen kansallinen kriisitoimenpide ja fossiilisten polttoaineiden alalla toimivien yritysten osalta 14 artiklan 1 kappaleen mukainen solidaarisuusmaksua vastaava kansallinen toimenpide.” (s. 20) Näin ollen esityksessä ehdotettava sääntely ei esityksen itsensäkään mukaan perustu 7 artiklan 2 kohtaan, joka on siis asetuksessa tarkoitettu koskemaan tuottajia, ”joiden tuloja tuotetun sähkön megawattituntia kohti on jo rajoitettu sellaisten valtion tai viranomaisten toimenpiteiden seurauksena, joita ei ole hyväksytty 8 artiklan nojalla”.
69. Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, ettei esityksessä ehdotettua sääntelyä voida perustaa asetuksen 7 artiklan 2 kohtaan, jonka nojalla tietyt hankkeet ja sähköntuottajat jäävät asetuksen 6 artiklassa mukaisen markkinatulojen pakollisen ylärajan soveltamisalan ulkopuolelle.

Vastanäyttöoikeus

70. EU-oikeudellista arviotani on pyydetty myös siitä, muuttuisiko ehdotettava laki enemmän asetuksen mukaiseksi, jos verovelvollisella on ns. vastanäyttöoikeus markkinoilta saadun sähkön hinnasta.
71. Verovelvollisen vastanäyttöoikeudessa olisi saamani selvityksen mukaan kysymys siitä, että jos verovelvollisen sähkön myynnit eivät kuukaudessa ylitä 180 megawattitunnin hintaa niin silloin veron perusteeseen ei lisätä niiden kuukausien voittoja eikä veroa siis voida kohdistaa niille kuukausille. Tällä mahdollistettaisiin saamani selvityksen mukaan se, että vero ei ylitä unionin asetuksen asettamia velvoitteita määrällisesti eikä ajallisesti.

72. Arviotani varten olen saanut nähtäväksi seuraavan säännösehdotuksen vastanäyttöoikeuden toteuttamiseksi:

> ”5 § Veron määrä
>
> Sähköalan voittoveron määrä on 30 prosenttia sähköliiketoimintojen tuloksesta siltä osin kuin se ylittää 10 prosentin vuotuisen tuoton verovelvollisen sähköliiketoiminnan oikaistun oman pääoman määrälle (tuottorajan ylittävä voitto) kerrottuna murtoluvulla 6/12.
>
> Mikäli verovelvollinen osoittaa, että sen sähkönmyynnistä saama keskihinta kuukaudessa on alittanut 180 euroa megawattitunnilta useamman kuin kuuden kuukauden aikana verovuonna 2023, korvataan edellä 1 momentissa tarkoitettu murtoluku toisella pienemmällä murtoluvulla, joka saadaan jakamalla niiden kuukausien määrä, joilta verovelvollinen ei ole osoittanut edellä mainitun kuukauden keskihinnan alittuneen, luvulla 12.”

73. Siteerattu säännös muuttaisi ehdotettua sääntelyä enemmän asetuksen 6 artiklan mukaisen tuottokaton ja sen keskeisten tavoitteiden mukaiseksi. Säännöksen myötä ehdotettavassa väliaikaisessa voittoverossa olisi säännösperusteisesti verraten selvästi kysymys unionin lainsäätäjän tarkoittamasta sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaisesta rajoittamisesta sekä kohdentamisesta nimenomaan Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan syntyvistä energiamarkkinoiden poikkeusoloista aiheutuviin ylimääräisiin tuottoihin. Vastanäyttöoikeussäännös myös varmistaisi ehdotettua sääntelyä paremmin investointiedellytysten turvaamisen asetuksen tarkoittamalla tavalla tai ainakin hälventäisi nyt ehdotettavaan sääntelyn epäselvyyksiä investointiedellytysten turvaamisen kannalta (ks. erit. asetuksen edellä selostetut johdanto-osan kappaleet 27-29).

Mitkä EU-oikeuden turvaamat perusoikeudet on huomioitava esityksessä ehdotetun sääntelyn EU-oikeudellisessa arvioinnissa ja miten nämä perusoikeudet on huomioitu esityksessä? Miten ehdotettua sääntelyä on arvioitava EU-oikeudessa turvattujen perusoikeuksien kannalta?

74. Esityksessä ei ole otettu lainkaan huomioon EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia, eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja ihmisoikeuksia, vaikka ne velvoittavat käsillä olevassa tilanteessa kansallista lainsäätäjää EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 ja 3 kohtien mukaisesti.
75. Kuten edellä on jo todettu, kansallinen lainsäätäjä on esityksessä ehdotettavan sääntelyn yhteydessä velvollinen huomioimaan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklat elinkeinovapaudesta ja omistusoikeudesta sekä 47 artiklan oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, sellaisena kuin näiden perusoikeuksien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa turvatulla omaisuudensuojalla on tässä yhteydessä vähintään sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklassa turvatulla omistusoikeudella, eikä ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjä rajoituksia saa ylittää (ks. omaisuudensuojasta perusoikeutena EU-oikeudessa esim. EUT, *Hauer*, 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727; asia 265/87, *Schräder*, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 15 kohta ja asia 5/88, *Wachauf*, tuomio 13.7.1989, Kok. 1989, s. 2609, 17 ja 18 kohta). Viittaan tarkemmin edellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklassa turvatusta omistusoikeudesta esitettyyn toistamatta sitä tässä.

76. Tässä yhteydessä on lisäksi huomautettava EU-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyys- sekä suhteellisuusperiaatteen, merkityksestä. Vaikka perusoikeuskirjan 20 artiklassa turvatulla yhdenvertaisuudella on ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä koskevana käsillä olevassa sääntelyssä verraten vähäinen merkitys, yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys ovat myös EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita.
77. Asetuksen 8.2 artiklassa muun ohella edellytetäänkin kansallisilta kriisitoimenpiteiltä sitä, että ne ovat ”oikeasuhteisia ja syrjimättömiä” (a alakohta). Tämän vaatimuksen kannalta on ei ole ongelmatonta, että saadun selvityksen mukaan ehdotetun sääntelyn mukainen väliaikainen voittovero kohdistuisi sähköntuottajiin eri tavoin riippuen niiden konserni- ja yhtiörakenteesta, koska käsillä oleva asetus perustuu kuitenkin unionin lainsäätäjän arvioon sellaisesta energia-alan toimijoihin kohdistettavasta väliaikaisesta voittoverosta, joka on EU-oikeuden mukainen, unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet sekä yleiset oikeusperiaatteet, kuten syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteet, mukaan lukien.
78. Kokoavasti voidaan edellä esitetyn perusteella todeta, ettei esityksessä ehdotettava sääntely ole ongelmatonta asetuksen ja yleensä EU-oikeuden kannalta; vähintäänkin on huomattavaa epäselvyyttä lakiehdotuksen sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa. Tämän vuoksi edellä on katsottu, että kansallisella lainsäätäjällä on velvollisuus varmistua esityksessä ehdotettavan sääntelyn EU-oikeudenmukaisuudesta käsillä olevassa tilanteessa, jossa esityksessä ehdotettava sääntely eroaa erityisen paljon asetuksen mukaisesta tuottokatosta ja sen soveltamisajasta. Tämä kansallisen lainsäätäjän selvitysvelvollisuus koskee myös ehdotettavan sääntelyn sopusointua unionin oikeuden turvaamien perusoikeuksien sekä yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Varsinkin EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa turvattu omaisuudensuoja, jolla on vähintään sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklassa turvatulla omistusoikeudella, sekä EU-oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvat syrjimättömyyden periaate ja suhteellisuusperiaate, puoltavat tässä yhteydessä sitä, että sähkömarkkinoilla toimivien yhtiöiden voittoihin kohdistuva vero rakennettaisiin mahdollisimman pitkälle EU-asetuksen 6 artiklan mukaisen tuottokaton ja sen soveltamisajan mukaisesti.
79. Eduskunnassa mietintövaliokunnan olisi näin ollen myös unionin perusoikeuskirjasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä EU-oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista johtuvista syistä vielä huolellisesti selvitettävä esityksessä ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta sekä arvioitava mahdollisuuksia rakentaa ehdotettava sääntely väliaikaisesta voittoverosta nyt ehdotettua enemmän EU-asetuksen 6 artiklan mukaisen tuottokaton ja sen soveltamisajan mukaiseksi.

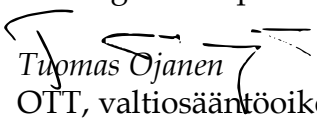
Miten esityksessä ehdotettua sääntelyä tulee arvioida Suomen perustuslain kannalta?

80. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 10 on tehty selkoa ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, perustuslain 6 §:n 1 momentin yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sekä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (s. 44-47). Lisäksi jaksossa on

tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta käsillä olevaan unionin asetukseen (s. 41-42).

81. Nähdäkseni voidaan sinänsä pääosin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujaksossa esitettyihin käsityksiin esityksessä ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista sekä johtopäätelmiin ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Samalla on kuitenkin huomautettava siitä, että esityksen vaikutusarvioihin liittyvät epävarmuustekijät sekä se, että esityksen antamisen jälkeen on tullut edellä selostettua uutta tietoa sähkön hinnan kehityksestä, vaikeuttavat myös esityksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Nähdäkseni olisi syytä edellyttää vielä lisäselvitystä esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista ottaen tällöin huomioon myös esityksen antamisen jälkeen julkisuuteen tulleet tiedot energiamarkkinoiden ja sähkön hinnan kehityssuuntauksista.
82. Esitystä voidaan myös kritisoida siitä jo edellä todetusta seikasta, ettei esityksessä ole lainkaan kiinnitetty huomiota EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin, eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvattuun omistusoikeuteen, vaikka ne velvoittavat käsillä olevassa tilanteessa kansallista lainsäätäjää EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 ja 3 kohtien mukaisesti. Viittaan edellä esitettyyn unionin perusoikeuskirjan turvaamista perusoikeuksista sekä yleisistä oikeusperiaatteista, jotka siis osaltaan puoltavat sitä, että eduskunnassa olisi vielä huolellisesti selvitettävä ja arvioitava esityksessä ehdotetun sääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta sekä tarvittaessa muuttamista enemmän asetuksen 6 artiklan mukaisen tuottokaton ja sen soveltamisajan mukaan rakentuvaksi.
83. Lisäksi esitystä voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole kaikilta osin riittävästi arvioitu asetuksen jättämän liikkumavaran käyttöä nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, vaikka tätä on vakiintuneesti edellytetty edellä selostetussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Esityksen jaksossa 10 on sinänsä tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta asetukseen sekä sen mukaista kansallista liikkumavaraa, mutta ongelmana on, etteivät perus- ja ihmisoikeuksien turvaamat seikat riittävästi suuntaa ja määritä kansallisen liikkumavaran käyttöä esityksessä ehdotettavien sääntelyratkaisujen suhteen. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että vaikka ehdotettua sääntelyä ei voida pitää suoranaisesti perustuslain vastaisena esityksen säätämisjärjestysperusteluista pääosin ilmenevillä perusteilla, perustuslain perusoikeussäännösten turvaamat seikat kuitenkin osaltaan puoltavat ehdotetun sääntelyn rakentamista asetuksen 6 artiklan mukaisen tuottokaton ja sen soveltamisajan mukaiseksi. Lisäksi tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslaissa turvatun perusoikeussuojan tason tulee vähintään olla sama kuin suojan vähimmäistason asettavista Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (ks. esim. PeVM 4/2018 vp, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp ja PeVL 59/2014 vp). Näin ollen esimerkiksi perustuslain 15 §:ssä turvatulla omaisuudensuojalla on tässä yhteydessä oltava vähintään sama merkitys ja kattavuus kuin edellä selostetulla Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklassa turvatulla omistusoikeudella, eikä ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjä rajoituksia saa ylittää.

Helsingissä 22. päivänä tammikuuta 2023



Tuomas Ojanen
OTT, valtiosääntöoikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti
Helsinki