Eduskunnan talousvaliokunta

Asiantuntijalausunto asiassa U 59/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2019/943 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavista sähkölaskuista unionissa vähentämällä järjestelmäkustannuksia ja edistämällä sähköistämistä ja digitalisaatiota.

Johtopäätökset

- Hallituksen esityksessä esitetty huoli lainsäädäntövallan delegoimisesta komissiolle on perusteltu. Säädösvallan delegointi on ollut yleistä viimeaikaisessa unionin tason energiasääntelyssä.
- Ehdotuksen energiaverotusta koskevat kohdat ovat merkityksellisiä suhteessa jäsenvaltioiden energiaverotusta koskeviin periaatteisiin ja valintoihin. SEUT 194(2) käyttäminen oikeusperustana johtaa määräenemmistöpäätöksiin, kun verotusta koskevat SEUT 113 ja 194(3) artiklat edellyttävät yksimielisyyttä neuvoston päätöksenteossa.

Tausta

Komissio antoi 17.7.2026 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2019/943 (sähkömarkkina-asetus) muuttamisesta sähkölaskujen tulevaisuudenkestävyyden parantamiseksi unionissa vähentämällä järjestelmäkustannuksia sekä edistämällä sähköistymistä ja digitalisaatiota.

Ehdotetulla asetuksella muutettaisiin sähköverkkomaksuja ja energiaverotusta koskevaa sääntelyä sekä lisättäisiin sähkömarkkina-asetukseen uusia säännöksiä älykkäistä sähköverkoista, sähköverkkodatan vaihdosta ja älykkäistä mittausjärjestelmistä. Siinä ehdotetaan myös tiettyjä energiaverotukseen liittyviä muutoksia. Lisäksi ehdotetulla asetuksella täsmennetään sähköverkkoliitäntöjä ja verkkokapasiteetin niukkuustilanteita koskevia menettelyjä ja priorisointia. Komission mukaan tavoitteena on parantaa olemassa olevan verkkoinfrastruktuurin käyttöastetta, vähentää järjestelmäkustannuksia ja tukea sähköistymistä.

Tämän lausunnon kannalta keskisiä kysymyksiä komission ehdotuksessa ovat (1) päätösvallan delegointi, (2) energiaverotuksessa käytettävä oikeusperusta, sekä (3) vaikutustenarvioinnin puute.

(1) Päätösvallan delegointi Euroopan komissiolle

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä verkkomaksujen yhteisestä rakenteesta ja unionin tasolla harmonisoiduista tariffeihin sovellettavista menetelmistä, mukaan lukien yksityiskohtaiset edellytykset, joiden mukaisesti sääntelyviranomaiset voivat ottaa käyttöön erillisiä verkkomaksujärjestelmiä tietyille verkon käyttäjäryhmille. Tämä tapahtuisi muuttamalla 61 artiklaa lisäämällä siihen 5 a ja 5 b kohdat.

Ehdotetut delegointi vaikuttaisi kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuuksiin käyttää sähkömarkkinadirektiivissä sille annettua toimivaltaa vahvistaa tai hyväksyä verkkomaksuihin sovellettavia menetelmiä.

Valtioneuvosto suhtautuu tähän delegointiin varauksella. Sen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että sähkömarkkinadirektiivissä kansalliselle sääntelyviranomaiselle annettu toimivalta vahvistaa tai hyväksyä siirto- ja jakeluverkkomaksut tai niiden määräytymisperusteet. Ehdotuksen sekä sen nojalla mahdollisesti annettavien delegoitujen säädösten ei tulisi johtaa tilanteeseen, jossa komissio tosiasiallisesti määrittäisi verkkomaksumenetelmien sisällön tavalla, joka kaventaisi kansallisen sääntelyviranomaisen direktiivissä säädettyä toimivaltaa. Tällöin olisi arvioitava, olisiko kyse käytännössä direktiivissä säädetyn toimivaltajaon muuttamisesta delegoidulla asetuksella.

Tämän riskin takia valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti 61 artiklan 5 a kohdassa ehdotettuun valtuuteen antaa delegoituja säädöksiä verkkomaksujen yhteisestä rakenteesta ja harmonisoiduista tariffeihin sovellettavista menetelmistä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu valtuus koskee asetuksen keskeisiä osia, eikä niitä tulisi siirtää komission säädettäväksi delegoiduilla säädöksillä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös muut ehdotetut säädös- ja täytäntöönpanovaltuudet rajattaisiin välttämättömään.

Jaan tämän hallituksen esityksessä esiin nostetun huolen. Päätösvallan siirto merkittävissäkin kysymyksissä on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti. Mahdollisuus päätösvallan siirtoon luotiin Lissabonin sopimuksen yhteydessä lisäämällä sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta 290

artikla. Koska delegoitujen säännösten kohdalla komissio antaa säädöksen ja unionin lainsäätäjällä, parlamentilla ja neuvostolla on mahdollisuus ainoastaan hyväksyä tai hylätä säädös, siirtää delegointi käytännössä lainsäädäntövaltaa komissiolle. Koska lainsäätäjän päätösvaltaa tällä tavoin kavennetaan, tulee eduskunnan osaltaan valvoa, että säädösvaltaa siirretään komissiolle vain niiltä osin, kuin se on välttämätöntä.

Toimivaltaperusta energiaverotuksen osalta

Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 18 c artikla energiaverotuksesta. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi edistettävä sähkön käyttöä energialähteenä verotuksellisen ohjauksenkeinoin. Verotuksen osalta komissio katsoo, että myös ehdotukseen sisältyvät energiaverotusta koskevat säännökset liittyvät pääasiallisesti energiapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen ja täydentävät verkkomaksuja koskevia toimenpiteitä. Komission mukaan verotusta koskevien säännösten tarkoituksena on tukea sähköistymistä ja vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä osana ehdotuksen yleistä tavoitetta alentaa sähkölaskuja ja vähentää energiajärjestelmän kustannuksia. Komissio katsoo verotusta koskevien säännösten olevan luonteeltaan energiapoliittisia ja ehdotuksen päätavoitteen toteuttamista tukevia toimenpiteitä ja siten hyväksyttävissä SEUT 194 (2) artiklan nojalla ehdotuksen liitännäisinä osina.

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotetuissa energiaverotusta koskevissa muutoksissa, joissa ehdotetaan rajoituksia jäsenvaltion mahdollisuudelle asettaa tarkoituksenmukaiset verotasot ja tarkoituksenmukainen verotuksen rakenne, on kyse energiaverotusta koskevista keskeisistä osista ja periaatteista. Valtioneuvoston arvion mukaan asetusehdotuksella ei sen sisällön valossa näyttäisi olevan selkeästi vain yhtä pääasiallista tarkoitusta eli energiamarkkinoiden toimivuuden parantamista, vaan olennainen osa asetusehdotuksesta myös sen säännösmäärä huomioiden koskee merkittävällä tavalla verotusta. Valtioneuvosto katsoo, että 18 c artiklassa on kyse SEUT 113 artiklassa tarkoitetusta yhdenmukaistetusta välillisestä verosta.

Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että komission näkemys SEUT 194 (2) artiklan käyttämisestä koko ehdotuksen oikeusperustana ei huomioi SEUT 194 (3) artiklaa. Kun huomioidaan valittu säädöspohja ehdotukselle ja sen merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden verotusta koskevaan toimivaltaan ja lainsäädäntöön, voidaan ehdotuksen tosiasiassa katsoa sisältävän toimenpiteitä, jotka ovat myös SEUT 194 artiklassa tarkoitetulla tavalla etupäässä verotuksellisia.

Olen samaa mieltä valtioneuvoston kanssa tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytöstä verotusta koskevissa kysymyksissä. EU-tasolla energiaverotus perustuu edelleen vuoden 2003 energiaverotusta koskevaan direktiiviin.[1] Yritykset uudistaa direktiiviä ovat epäonnistuneet ja tällä hetkellä meneillään olevat neuvottelut ovat olleet vaikeita.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään arvioinut valittavaa säädösperustaa useissa eri ratkaisuissaan. Sen mukaan säädöksen sisältö ja tarkoitus ovat ratkaisevassa asemassa säädösperustaa valitessa. Asiassa C-36/98, unionin tuomioistuin totesi, että mikäli säädöksellä on kaksi tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia komponentteja, ja jos yksi niistä on yksilöitävissä pääasialliseksi tai määrääväksi komponentiksi ja toinen on ainoastaan liitännäinen komponentti, säädös on annettava ainoastaan yhden oikeudellisen perustan perusteella eli sen, jota säädöksen tarkoitus tai sen pääasiallinen tai määräävä komponentti edellyttää.[2] Tässä tapauksessa ehdotuksen verotukselliset elementit eivät mitenkään selvästi ole ”liitännäisiä komponentteja” vaan, kuten valtioneuvosto toteaa, kyse vaikuttaisi olevan energiaverotusta koskevista keskeisistä osista ja periaatteista.

Asiassa C-61/22[3], tuomioistuin näyttää myös antavan painoarvoa sille, johtaako mahdollinen virhe oikeusperustan valinnassa myös väärään lainsäätämisjärjestystä käyttöön. Tässä tapauksessa 194(2) artiklan mukainen oikeusperusta johtaa siihen, että päätöksenteko perustuu tavalliseen lainsäätämisjärjestyksen noudattamiseen. SEUT 194(3) artiklan mukaan toimiin, jotka ovat etupäässä verotuksellisia tulisi soveltaa erityistä lainsäätämisjärjestystä, joka edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa. Samalla tavoin SEUT 113 artiklan mukainen päätöksenteko edellyttää yksimielisyyttä. Kuten valtioneuvosto toteaa, kaventaa valittu oikeusperusta jäsenvaltioiden toimivaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia neuvostossa.

Lopuksi

Lopuksi haluan vielä huomauttaa, että lainsäädännön vaikutusten arviointi on merkityksellinen osa komission säädösvalmistelua. Lähtökohtaisesti sen tekemättä jättäminen pitäisi perustella muutoin, kuin viittaamalla kiireeseen. Vaikutustenarvioinnit ovat keskeinen osa komission paremman sääntelyn agendaa, jonka avulla EU-politiikkaa ja -lakeja pyritään laatimaan ja arvioimaan siten, että

[1] Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51–70).
[2] C-36/98, Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan unionin neuvosto, EU:C:2001:64, kohta 59.
[3] C-61/22, RL v Landeshauptstadt Wiesbaden, EU:C:2024:251, kohta 62.

EU:n tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tätä pyrkimystä tulisi edistää aina kun se on mahdollista.

Joensuussa, 21.10.2026



Kim Talus

Eurooppalaisen energiaoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto

Energiaoikeuden professori
Helsingin yliopisto