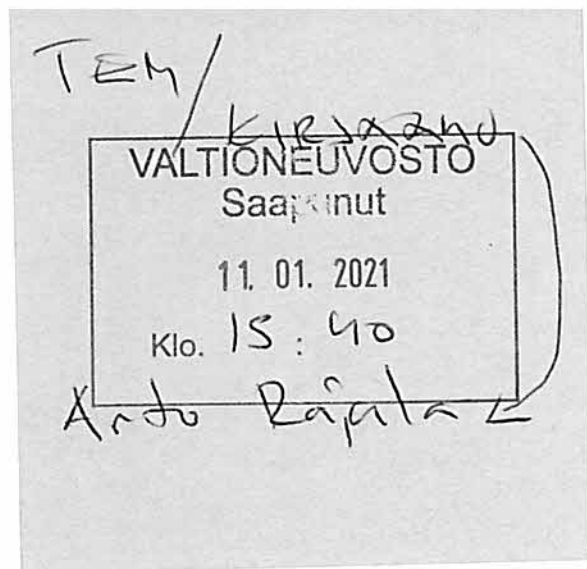


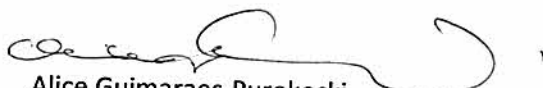
Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolle



Toimitan ohessa työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolle 8.1.2021 päivätyn ja tuolloin sähköpostitse toimitetun oikeudellisen asiantuntijalausuntoni kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisesta EU-oikeuden oikeuslähdeopin näkökulmasta.

Oikeudellista asiantuntijalausuntoa on pyydetty liittyen valtioneuvoston lainsäädäntöhankkeeseen diaarinumero VN/6621/2019.

Helsingissä, 11. päivänä tammikuuta 2021

  
Alice Guimaraes-Purokoski

**Oikeudellinen asiantuntijalausunto kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa EU-oikeuden oikeuslähdeopin näkökulmasta**

# Sisällys

|                                                                                                                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Oikeudellinen asiantuntijalausunto kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa EU-oikeuden oikeuslähdeopin näkökulmasta..</b>              | <b>1</b>  |
| <b>Johdanto.....</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>3</b>  |
| <b>1 Keskeiset unionin oikeuden oikeuslähteet .....</b>                                                                                                                                                                  | <b>5</b>  |
| 1.1 Yleistä unionin toimivallasta energiaoikeuden alalla.....                                                                                                                                                            | 5         |
| 1.2 Oikeuslähteistä unionin oikeudessa .....                                                                                                                                                                             | 7         |
| 1.2.1 Oikeuslähteiden jaottelu.....                                                                                                                                                                                      | 7         |
| 1.2.2 Perussopimuksen määräykset ja unionin oikeuden yleiset periaatteet.....                                                                                                                                            | 7         |
| 1.2.3 Unionin asetukset ja direktiivit .....                                                                                                                                                                             | 10        |
| 1.2.4 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö .....                                                                                                                                                                        | 13        |
| 1.2.5 Soft law -instrumenteista .....                                                                                                                                                                                    | 16        |
| <b>2 Unionin oikeuden oikeuslähteet kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä toimivallasta vahvistaa sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmiä .....</b>                                   | <b>18</b> |
| 2.1 Sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 ja sähkön sisämarkkina-asetus 2019/943 .....                                                                                                                                  | 18        |
| 2.1.1 Tausta – sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, toimivaltuuksia ja tehtäviä koskevan unionin sääntelyn alan laajentuminen .....                                                                                   | 18        |
| 2.1.2 Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 ja sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 keskeiset oikeusohjeet .....                                                                                                     | 19        |
| 2.2 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.....                                                                                                                                                                           | 27        |
| 2.3 Oikeudellisesti sitomattomista (soft law) lähteistä .....                                                                                                                                                            | 34        |
| <b>3 Kansallisissa lainsäädännöissä omaksuttuja malleja sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista siirto- ja jakeluverkkotariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa .....</b> | <b>39</b> |
| 3.1 Suomi.....                                                                                                                                                                                                           | 39        |
| 3.2 Kansallisesta tuomioistuinvalvonnasta.....                                                                                                                                                                           | 42        |
| 3.3 Eräissä muissa jäsenvaltioissa omaksutuista ratkaisuksista kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista sähköverkkotariffien määrittelyssä.....                                                  | 44        |

## Johdanto

Allekirjoittaneelta on pyydetty riippumatonta oikeudellista asiantuntijalausuntoa sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/944 (jäljempänä myös sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944) tarkoittaman kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa unionin oikeuden oikeuslähteopin näkökulmasta. Lausunnon tarve liittyy valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain eräiden säännösten muuttamisesta.

Lausuntoa on pyydetty ensinnä siitä, mitkä unionin oikeuden oikeuslähteet jäsenvaltion on otettava huomioon säätäessään kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta vahvistaa sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmät. Arviota on pyydetty näiden oikeuslähteiden suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi arvioita on pyydetty muiden jäsenvaltioiden valitsemien lainsäädäntöratkaisujen, Euroopan komission konsulttiselvitysten ja tutkijoiden näkemysten merkityksestä oikeuslähteinä.

Toiseksi lausuntoa on pyydetty siitä, mikä merkitys voitaisiin unionin oikeuden näkökulmasta antaa kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti säädettyä yksityiskohtaisemmille lain perusteluihin (hallituksen esitykseen) sisällytettävälle määrittelyille tariffien laskentamenetelmistä ja niiden sisällöstä. Tältä osin arvioitavana on, onko lain perusteluihin tällä tavoin kirjattu lainsäätäjän tahto, joka ei kuitenkaan käy ilmi lain säännöksistä, kansallista sääntelyviranomaista ja tuomioistuinta sitova.

Olen jakanut lausuntoni kolmeen osaan, joista ensimmäisessä käsittelen yleisluontoisesti keskeisiä unionin oikeuden oikeuslähteitä. Tässä osiossa esittämiäni kannanottoja hyödynnän lausuntoni toisessa osassa, jossa käsittelen kansallisen sääntelyviranomaisen sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamista koskevan toimivallan ja tehtävien kannalta keskeisiä unionin oikeuden oikeuslähteitä ja näiden sitovuutta kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Lausuntoni kolmannessa osassa tarkastelen eräiden jäsenvaltioiden kansallisissa



lainsäädännöissä omaksuttuja malleja sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista sähkönsiirto- ja jakeluverkkotariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa. Tässä yhteydessä otan myös kantaa esityölausumien merkitykseen direktiivin säännösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Käyttööni on lausunnon laatimista varten annettu seuraavat asiakirjat:

- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain ja Energiavirastosta annetun lain muuttamiseksi (HE\_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros sekä versio 11.12.2020)
- Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy, Study carried out for the European Commission by Spark Legal Network, Trinomics & University of Groningen, 2019 Directorate-General for Energy
- Selvitys sähköön verkkohinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen oikeudellisesta tulkinnasta, laatija Kaisa Huhta (OTT), päiväämätön

Riippumattomana oikeudellisena asiantuntijalausuntoni esitän kunnioittavasti seuraavan:

## 1 Keskeiset unionin oikeuden oikeuslähteet

### 1.1 Yleistä unionin toimivallasta energiaoikeuden alalla

Euroopan unionilla ei ole yleistä, kaikkia elämänaloja koskevaa toimivaltaa, vaan unionin toimivalta määräytyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös SEU) 5 artiklan 1 kohdan nojalla niin kutsutun annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu mainitun artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioille. Unionin toimivalta jaotellaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös SEUT) 2 artiklassa muun ohella unionin yksinomaiseen toimivaltaan sekä unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan.

Energia kuuluu SEUT 4 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisesti niihin pääaloihin, joissa unionin ja jäsenvaltioiden toimivalta on jaettua. Jaetun toimivallan alalla unioni ja jäsenvaltiot voivat SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimia lainsäätäjinä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säännöksiä. Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen sisällytetyn jaetun toimivallan käyttöä koskevan pöytäkirjan (N:o 25) mukaan unionin toteuttaessa toimintaa tietyllä alalla tämä toimivallan käytön soveltamisala ei kata kuin kyseessä olevassa unionin säädöksessä säädellyt asiat eikä se siten koske asianomaista alaa kokonaisuudessaan.

Niin kutsutun *pre-emption* -periaatteen<sup>1</sup> mukaisesti sikäli ja siltä osin kuin unioni on käyttänyt lainsäädäntövaltaa kysymyksessä olevalla alalla, jäsenvaltiot menettävät

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Craig, Paul & de Búrca Gráinne: EU Law – Text, Cases and Materials, 7<sup>th</sup> edition, Oxford University Press 2020, s. 114–115, Gormley, Laurence W.: Free Movement of Goods and Pre-emption of State Power teoksessa A Constitutional Order of the States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood, Hart Publishing 2011, s. 371–372, Sarmiento, Daniel: The Silent Lamb and the Deaf Wolves teoksessa Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond, Hart Publishing 2011, s. 305–308, Schütze, Robert: Supremacy without Pre-emption, CMLRev. 2006, s. 1023–1048 sekä Cross, Eugene Daniel: Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community, CMLRev. Vol. 29, Kluwer 1992, s. 447–472. Kriittisemmin pre-emption periaatteesta Klamert, Marcus: The Principle of Loyalty in EU Law, Oxford Studies in European Law 2014, s. 116–121.

toimivaltansa antaa unionin lainsäädännöstä riippumatta kansallista lainsäädäntöä samoista kysymyksistä. Unionin toimivallan alan määrittäminen edellyttää aina kulloinkin kysymyksessä olevan unionin säädöksen säännösten yksityiskohtaista tarkastelua. Esimerkiksi pelkästään se seikka, että eräistä, sinänsä keskeisistä sähkön sisämarkkinoita koskevista kysymyksiä on annettu unionin lainsäädäntöä, ei siten merkitse sitä, että jäsenvaltioilla ei olisi muilta osin itsenäistä sähkömarkkinoiden sääntelyä koskevaa lainsäädäntövaltaa.

Unionin toimivalta antaa energia-alaa koskevaa lainsäädäntöä seuraa SEUT 194 artiklan energiaa koskevasta oikeusperustasta. Unionin energiapolitiikalla pyritään SEUT 194 artiklan 1 kohdan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä muun ohella varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus, varmistamaan energian toimitusvarmuus unionissa sekä edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä. Unionin energiaa koskevaa lainsäädäntöä annettaessa noudatetaan niin kutsuttua tavallista lainsäätämisyhteistyötä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät säädöksen yhdessä komission ehdotuksesta määräenemmistöllä SEUT 289 ja 294 artiklan mukaisessa järjestyksessä.

Vaikka mainittu nimenomainen energiaa koskeva oikeusperusta sisällytettiin unionin perussopimukseen vasta 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella, on unionin edeltäjinä olleiden Euroopan yhteisön sekä Euroopan talousyhteisön yhteis- ja sisämarkkinoiden luomista sekä ympäristöä koskevien oikeusperustojen nojalla annettu energiaa koskevia eurooppalaisia säädöksiä 1960-luvulta lähtien. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/943 sähkön sisämarkkinoista (jäljempänä myös sähkön sisämarkkina-asetus 2019/943) sekä sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 ovat ensimmäisiä nimenomaisen energiaa koskevan oikeusperustan nojalla annettuja unionin säädöksiä.

## 1.2 Oikeuslähteistä unionin oikeudessa

### 1.2.1 Oikeuslähteiden jaottelu

Oikeuskirjallisuudessa on pyritty tekemään erilaisia jaotteluja unionin oikeuslähteiden hierakkiseksi järjestämiseksi.<sup>2</sup> Tämänkaltaiset jaottelut voivat olla hyödyllisiä unionin eri oikeuslähteiden keskinäisten suhteiden hahmottamiseksi, mutta niillä ei ole muodollista, normatiivista asemaa unionin oikeusjärjestyksessä. Keskeisinä unionin oikeuden oikeudellisesti sitovina oikeuslähteinä voidaan pitää unionin perussopimuksia, unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita sekä unionin lainsäädäntöä. Näiden lisäksi unionin oikeuden alaan kuuluu myös oikeudellisesti sitomattomia, niin kutsuttuja *soft law*, lähteitä, joita voidaan tällaisen lähteen laatijatahosta ja sen luonteesta riippuen eri vahvuisesti ohjaavana hyödyntää oikeudellisen tulkinnan apuna.

Tyypillisesti unionin oikeuslähteet jaetaan primaareihin ja sekundaareihin tai johdettuihin oikeuslähteisiin. Primaareja oikeuslähteitä voi tällaisen jaottelun mukaisesti pitää hierarkkisesti sekundaareja oikeuslähteitä ylempinä muun ohella sen vuoksi, että niiden muuttaminen on menettelyllisesti vaikeampaa kuin sekundaarien oikeuslähteiden muuttaminen ja niistä voidaan johtaa sekundaarien oikeuslähteiden olemassaolon lähtökohtainen oikeudellinen perusta sekä niiden tulkinnan peruskehikko.

### 1.2.2 Perussopimuksen määräykset ja unionin oikeuden yleiset periaatteet

Mainittua jaottelua noudattaen sopimus Euroopan unionista toimivallanjakoa koskevina määräyksineen ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta muun ohella energiaa koskevina oikeusperustoineen muodostavat osan unionin oikeuden primaareista oikeuslähteistä. Eräät perussopimuksen määräykset ovat välittömästi sovellettavia ja antavat jo sellaisenaan toimivallan toteuttaa myös yksityisiä oikeussubjekteja velvoittavia toimenpiteitä, kuten SEUT 101 artiklan mukainen kartellikielto tai SEUT 102 artiklan mukainen määräävän markkina-aseman

---

<sup>2</sup> ks. esim. Craig, Paul & de Búrca Gráinne: EU Law – Text, Cases and Materials, 7<sup>th</sup> edition, Oxford University Press 2020, s. 136–145, Chalmers, Damian ym. European Union Law–Text and Materials, 3<sup>rd</sup> edition, Cambridge University Press 2014, s. 111–116, Weatherill, Stephen, Cases and Materials on EU Law, 9<sup>th</sup> edition, Oxford University Press 2010, s. 27–78, Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita, 3. painos, Edita 2016, s. 37–57 ja Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus, Talentum Pro 2016, s. 203–206.

väärinkäyttöä koskeva kielto. Eräille luonteeltaan selville ja ehdottomille perussopimuksen määräyksille, kuten unionin neljää perusvapautta – tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääoman vapaata liikkuvuutta – sekä syrjintäkieltoa koskeville artikloille, on unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä annettu välitön oikeusvaikutus.

Perussopimukseen primaareina oikeuslähteinä rinnastuvat myös niihin liitetyt pöytäkirjat sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja<sup>3</sup> selityksineen.

Unionin oikeuden oikeuslähteistä primaareiksi voi lukea myös unionin oikeuden yleiset periaatteet, jotka ovat pääosin muodostuneet unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, mutta joista osa on kirjattu myös perussopimukseen. Unionin oikeuden yleiset periaatteet kehittyvät, rikastuvat ja vahvistuvat unionin tuomioistuimen tulkitsessa ja soveltaessa niitä erilaisissa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.<sup>4</sup> Unionin oikeuden yleiset periaatteet ovat välittömästi sovellettavia ja ne sitovat myös kansallisia viranomaisia niiden soveltaessa unionin oikeutta.<sup>5</sup>

Keskeisinä unionin oikeuden yleisinä periaatteina voidaan pitää muun ohella seuraavia:

*Vilpittömän yhteistyön periaatteesta* määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa. Tämän mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen, tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään sekä pidätyvät unionin tavoitteiden toteutumista vaarantavista toimenpiteistä. Vilpittömän yhteistyön periaate on näin ollen sekä unionia että jäsenvaltioita vastavuoroisesti sitova, ja periaate sisältää jäsenvaltioille paitsi positiivisen velvoitteen toteuttaa unionin oikeudesta johtuvat velvoitteensa myös

<sup>3</sup> EUVL C 326 6.10.2012, s. 391–407.

<sup>4</sup> esimerkiksi velvollisuudesta jättää soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä tuomio 5.12.2017, M.A.S. (Taricco II), C-42/17, EU:C:2017:936 ja tuomio 8.9.2015, Taricco ym. C-105/14, EU:C:2015:555 sekä *ne bis in idem* -periaatteeseen liittyen tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105.

<sup>5</sup> tuomio 19.12.2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

negatiivisen velvoitteen pidättäytyä toimenpiteistä, jotka vaarantavat näiden velvoitteiden toteutumisen.<sup>6</sup>

Unionin oikeuden *ensisijaisuuden periaatteen* mukaisesti unionin oikeudella on etusija jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Periaate velvoittaa kaikkia jäsenvaltion toimielimiä huolehtimaan unionin oikeussääntöjen täyden vaikutuksen toteutumisesta ilman, että jäsenvaltion kansallisella oikeudella voidaan tähän puuttua. *Kansallisen oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen* mukaan kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti. Jollei kansallista oikeutta voi tulkita unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, on ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti välittömästi sovellettavien unionin säännösten ja määräysten täysi vaikutus varmistettava tarvittaessa jättämällä soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä ilman, että tällainen säännös olisi ensin poistettava lainsäädäntöiteitse tai muulla perustuslain mukaisella keinolla.<sup>7</sup> Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty, että ensisijaisuusvelvoite koskee kaikkia jäsenvaltion hallintoviranomaisia, mukaan lukien hajautetut viranomaiset, joihin nähden yksityiset voivat vedota unionin oikeuteen. Paitsi lakeja myös hallinnollisia määräyksiä voidaan pitää unionin oikeuden vastaisina kansallisen oikeuden säännöksinä.<sup>8</sup>

Unionin oikeus on *erityspiirteistä* muun ohella annetun toimivallan periaatteen ulottuvuuden ja unionin perusoikeuskirjan mukaisen vahvistetun oikeussuojan vuoksi sekä unionin tuomioistuinjärjestelmään liittyvän oikeudellisesti sitovan ennakkoratkaisupyyntömenettelyn takia. Unionin oikeus on näistä syistä luonteeltaan *itsenäistä* suhteessa muihin kansainvälisoikeudellisiin järjestelmiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ks. esim. Van Elsuwege, Peter: The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations, s. 283–285, teoksessa *Between Compliance and Particularism – Member State Interests and European Union Law*, ed. Varju, Marton, Springer, 2019, s. 283–298 sekä Klamert, Marcus: *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law 2014.

<sup>7</sup> esimerkiksi tuomio 19.11.2019, A.K. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 157–161 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, 39 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>8</sup> tuomio 14.6.2012, ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>9</sup> unionin tuomioistuimen lausunto 2/13 (Unionin liittyminen EIS:een), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 179–200 kohta.



### 1.2.3 Unionin asetukset ja direktiivit

Oikeudellisesti sitovia unionin säädöksiä, unionin sekundaareja oikeuslähteitä, ovat SEUT 288 artiklan mukaisesti asetus, direktiivi ja päätös; unionin suositukset ja lausunnot eivät sen sijaan ole sitovia. Sähkön sisämarkkinasääntelyn ja erityisesti kansallisen sääntelyviranomaisen sähkönsiirron- ja jakelun tariffeja koskevien laskentamenetelmien vahvistamisen kannalta keskeisiä unionin lainsäädäntöinstrumentteja ovat muun ohella mainitut sähkön sisämarkkina-asetus 2019/943 ja sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 sekä niitä edeltäneet säädökset. Unionin säädösluontoiset päätökset tai komission sille SEUT 290 artiklan mukaisesti siirretyn vallan nojalla muussa kuin lainsäätämisjärjestyksessä antamat säädökset eivät ole merkityksellisiä esillä olevan lausunnon kannalta. Tällaisia eivät ole myöskään kansainväliset sopimukset, joihin unioni on sitoutunut joko yksin tai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

*Asetus* pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetus on voimaantulostaan lähtien kansallisesti sellaisenaan sovellettavaa oikeutta eikä sen säännöksiä tavallisesti panna erikseen täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen välitön sovellettavuus edellyttää, että se tulee voimaan ja sitä sovelletaan oikeussubjektien hyväksi tai rasitukseksi ilman eri toimenpiteitä sen siirtämiseksi kansalliseen oikeuteen, ellei asetuksessa jätetä jäsenvaltioiden itsensä tehtäväksi antaa asetuksen säännösten tehokkaan soveltamisen edellyttämät lait, asetukset, hallinnolliset tai taloudelliset määräykset. Välittömästi sovellettavat asetukset estävät jo pelkällä voimaantulollaan niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen.<sup>10</sup>

Asetuksen säännösten kansallinen täytäntöönpano on mahdollista, jos näin asetuksessa erikseen säädetään. Erillinen täytäntöönpano voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, jos asetuksessa edellytetään toimivaltaisen kansallisen viranomaisen nimeämistä tai asetuksen rikkomisesta aiheutuvista kansallisista seuraamuksista säättämistä. Asetuksessa voidaan antaa myös jäsenvaltiolle oikeus säätää yksityiskohtaisemmin jostakin asetuksessa muutoin säännellystä kysymyksestä.

---

<sup>10</sup> ks. esim. tuomio 14.6.2012, ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, 72 ja 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

Riskeihin varautumisesta sähköalalla ja direktiivin 2005/89/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/941 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään toimivaltaisen kansallisen viranomaisen nimeämistä.

Energiamarkkinavirasto on energiavirastosta annetun lain 1 §:n 4 momentin nojalla nimetty tällaiseksi kansalliseksi viranomaiseksi.

Sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 66 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän asetuksen 59 artiklan nojalla hyväksytyjen verkkosääntöjen ja 61 artiklan nojalla hyväksytyjen suuntaviivojen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Näiden unionin säännösten tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvasta rikkomisesta määrättävästä seuraamusmaksusta on säädetty sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 16 §:n 1 momentin 3 kohdassa.

Tarkempaa sääntelyä koskeva valtuus sisältyy esimerkiksi sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 62 artiklaan.

*Direktiivi* velvoittaa jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Direktiivin säännökset tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä tavallisesti noin puolentoista tai kahden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta. Jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valita muoto ja keinot direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä vähentää se, että direktiivin säännökset saattavat olla verraten yksityiskohtaisia eikä jäsenvaltiolla ole harkintavaltaa sen suhteen, mitkä näistä säännöksistä pannaan kansallisesti täytäntöön. Täytäntöönpanovelvoite koskee niin direktiivin aineellisia kuin menettelyllisiä säännöksiä, ja se kohdistuu unionin oikeuden täyden vaikutuksen toteuttamiseksi kaikkiin jäsenvaltion elimiin –hallintoviranomaiset mukaan lukien– näiden toimivallan puitteissa.<sup>11</sup>

Direktiivin säännösten sitovuuden kannalta jäsenvaltion viranomaisen käsitettä tulkitaan laajasti. Esimerkiksi sellaiset valtion elimet tai yksiköt, joilla on erityisen laajoja toimivaltuuksia, ja jotka eroavat yksityisistä oikeussubjekteista, rinnastetaan valtioon. Tämä voi johtua muun ohella siitä, että ne ovat valtioon laajassa merkityksessä kuuluvia julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä tai siitä, että niiden tehtäväksi on annettu yleisen edun mukainen tehtävä ja niille on tätä varten annettu

---

<sup>11</sup> tuomio 19.12.2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Prechal, Sacha: Directives in European Community Law – A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts, Clarendon Press, Oxford 1995, s. 45–47, 69–70



erityisen laajoja toimivaltuuksia.<sup>12</sup> Energiavirasto toimii jäljempänä kuvatulla tavoin Suomen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden kansallisena sääntelyviranomaisena. On nähdäkseni aivan selvää, että Energiavirasto on luonteeltaan mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu kansallinen viranomainen, jolle on annettu muun ohella sähkön sisämarkkina-asetuksessa 2019/943 ja sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 edellytetyn mukaisia laajoja toimivaltuuksia ja tehtäviä, ja jota myös näistä unionin säädöksistä johtuvat velvollisuudet sitovat.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti direktiivin säännökset on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä noudattaen unionin lainsäätäjän asettamaa oikeudellisten tilanteiden selvyiden ja varmuuden vaatimusta. Direktiivin säännökset on pantava täytäntöön yksiselitteisesti, kiistattoman sitovasti ja riittävän konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi oikeusvarmuutta koskevan edellytyksen mukaisesti, jotta yksityiset oikeussubjektit voivat tuntea direktiivistä seuraavat oikeutensa.<sup>13</sup> Näiden edellytysten mukaisena ei voida pitää esimerkiksi direktiivin säännösten täytäntöönpanoa hallinnollisin käytännöin tai kiertokirjein, jotka ovat alttiita muutoksille eivätkä siten täytä oikeuskäytännössä edellytettyä sitovuuden vaatimusta.

Aivan yksiselitteistä ei nähdäkseni ole, voidaanko kansallisen lainsäädännön esitöille tai lainvalmisteluaineistolle antaa unionin oikeuden kannalta merkitystä arvioitaessa sitä, onko direktiivin säännökset saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä oikeudellisesti sitovalla tavalla. Unionin tuomioistuin on *Ålands Vindkraft* asiassa antamassaan tuomiossa arvioinut, onko unionin oikeuden täytäntöönpano osin kansallisen lainsäädännön esitöillä unionin oikeuden yleisenä periaatteena sovellettavan oikeusvarmuuden periaatteen mukaista. Tuomioistuin on tältä osin todennut, että tällaisessa arvioinnissa on otettava huomioon kansallisen säännösten kannalta kaikki merkitykselliset seikat, jotka käyvät ilmi tämän säännösten sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta. Mainitussa asiassa tämän arvioinnin tekeminen jäi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi.<sup>14</sup> Katsoisin, että sen arvioinnissa, voidaanko kansallisen lain

---

<sup>12</sup> tuomio 10.10.2017, Farrell, C-41/15, EU:C:2017:745, 33 ja 34 kohta. Prechal, Sacha: Directives in European Community Law – A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts, Clarendon Press, Oxford 1995, s. 80–85.

<sup>13</sup> tuomio 3.12.2020, Euroopan komissio v. Belgia, C-767/19, EU:C:2020:984, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 14.1.2010, Euroopan komissio v. Tšekin tasavalta, C-343/08, EU:2010:C:14, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>14</sup> tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 125–129 kohta.

esityölausumille antaa merkitystä direktiivin täytäntöönpanossa, on mainitun oikeuskäytännön mukaisesti huomiota kiinnitettävä kansallisen lain säännösten sanamuodolle, lain tarkoitukselle sekä laissa valitulle systematiikalle. Lain esitöitä on kotimaisessa tulkintatraditiossa pidetty heikosti velvoittavina oikeuslähteinä, joita vakiintuneesti hyödynnetään laintulkinnassa<sup>15</sup>, ja joista poikkeaminen edellyttää perustelujen esittämistä. Vakiintuneena voitaneen pitää kantaa, jonka mukaan lain esityölausumilla ei voida pätevästi poiketa laissa nimenomaisesti säädetystä.<sup>16</sup>

Unionin tuomioistuin on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään verraten usein viitannut unionin säädösten johdanto-osan perustelukappaleisiin sekä käyttänyt niitä apuna säädösten tulkinnassa unionin säädösten tavoitteita ja tarkoitusta valottamassa sekä niiden säännöksistä ilmeneviä oikeusohjeita selventämässä. Ajoittain unionin tuomioistuin on viitannut myös unionin säädösten esityölausumiin sikäli kuin niissä esitetyt seikat heijastuvat myös tulkittavina olevista unionin oikeussäännöistä.<sup>17</sup> Sellaisilla esityölausumilla, jotka eivät sen sijaan ilmene unionin oikeussäännöistä tai jotka on unionin lainsäädäntömenettelyssä nimenomaisesti torjuttu, ei kuitenkaan ole oikeussäännöksen tulkinnassa oikeuslähteenä merkitystä.

#### 1.2.4 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

SEUT 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuin<sup>18</sup> huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Unionin tuomioistuimen tehtävänä unionin tuomioistuinjärjestelmässä on tulkita unionin oikeutta viimeisenä asteen sitovasti.<sup>19</sup> Unionin tuomioistuin käyttää tätä tulkintamonopolinsa mukaista lainkäyttövaltaa muun ohella SEUT 267 artiklan mukaisissa ennakkoratkaisupyyntöasioissa sekä Euroopan komission SEUT 258

<sup>15</sup> esim. Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria, SLY A-sarja N:o 234 2002, s.258–260.

<sup>16</sup> Ks. kuitenkin KKO 2002:2, jossa lakivaliokunnan mietinnössä lausuttu perusoikeusmyönteinen tulkintakannanotto otettiin ratkaisun perustaksi tilanteessa, jossa sovellettavan lain säännöksen oli muun kuin mainitun säännöksen muuttamista koskevan säännöksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä (LaVM 13/2012 vp) todettu olevan ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

<sup>17</sup> Ks. esim. tuomio 17.10.2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, tuomio 10.7.2019, Aegean Airlines ym., C-163/18, EU:C:2019:585 ja tuomio 25.7.2018, AY, C-268/17, EU:C:2018:602.

<sup>18</sup> Euroopan unionin tuomioistuin on yksi SEU 13 artiklassa luetelluista unionin seitsemästä toimielimestä. Euroopan unionin tuomioistuin käsittää SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuimen sekä unionin yleisen tuomioistuimen; määräyksessä tarkoitettuja erityistuomioistuimia ei tällä hetkellä ole. Kun puhutaan Euroopan unionin tuomioistuimesta, puhutaan koko instituutiosta, ei sen yksittäisestä tuomioistuimesta. Oikeuskäytäntöön viitattaessa on tarpeen yksilöidä, onko kysymys unionin tuomioistuimen vai unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Esillä olevan lausunnon kannalta keskeistä on unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

<sup>19</sup> lausunto 2/13 (Unionin liittyminen EIS:een), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 121 kohta.

artiklan nojalla jäsenvaltioita vastaan nostamissa jäsenyysvelvoitteiden rikkomuskanteita koskevista asioista.

Jäsenvaltioiden kaikilla tuomioistuimilla on oikeus ja ylimmillä tuomioistuimilla velvollisuus esittää käsiteltävänä olevassa asiassa unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö unionin perussopimusten tulkinnasta tai unionin oikeuden säädöksen pätevydestä tai tulkinnasta, jos ratkaisun saaminen on tarpeen kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. Unionin tuomioistuin voi ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan ratkaisussa esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kaikki unionin oikeuteen liittyvät seikat, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansalliselle tuomioistuimelle riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut näihin kysymyksiin.<sup>20</sup>

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöasiassa antama ratkaisu unionin oikeuden tulkinnasta tai unionin säädöksen pätevydestä sitoo oikeudellisesti ennakkoratkaisupyyntöä esittänyttä kansallista tuomioistuinta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten annettava täysi vaikutus unionin tuomioistuimen esittämälle tulkinnalle unionin oikeudesta.<sup>21</sup> Vaikka unionin oikeudessa ei sinänsä noudateta ennakkoratkaisujen sitovuutta koskevaa *stare decisis* -oppia, on oikeuskäytännössä jo pitkään ja vakiintuneesti katsottu, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tulkintakannanotot sitovat myös muiden kuin ennakkoratkaisupyyntöä esittäneiden jäsenvaltioiden kansallisia tuomioistuinta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisia niiden toimivallan puitteissa.<sup>22</sup> Unionin tuomioistuimen katsotaan ilmaisevan tulkinnallaan olemassa olevan unionin oikeuden tilan sellaisena kuin se on aina tulkittavan säädöksen voimaantulosta lähtien ollut.<sup>23</sup> Sikäli unionin tuomioistuimen tulkintaratkaisulla voidaan katsoa olevan takautuvia (*ex tunc*) oikeusvaikutuksia. Tämä on unionin oikeuden tehokkuuden ja sen yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen kannalta olennaista.<sup>24</sup> Esimerkiksi direktiivillä yhdenmukaistetun kansallisen lainsäädännön eriytyminen eri

<sup>20</sup> tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 29 kohta.

<sup>21</sup> tuomio 12.2.2020, Kolev, C-704/18, EU:C:2020:92, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>22</sup> tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU, EU:C:2020:367, 186 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä Lenaerts, Koen, Maselis, Ignace & Gutman, Kathleen: EU Procedural Law, Oxford University Press 2015, s. 243–245.

<sup>23</sup> tuomio 14.5.2020, B ym., C-749/18, EU:C:2020:370, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>24</sup> Lenaerts, Koen, Maselis, Ignace & Gutman, Kathleen: EU Procedural Law, Oxford University Press 2015, s. 245–246.

jäsenvaltioiden oikeus- tai hallintokäytännöissä soveltamisalaltaan toisiaan vastaamattomaksi vesittäisi jäsenvaltioiden neuvostossa sekä jäsenvaltioiden edustajien Euroopan parlamentissa yhdessä tekemän lainsäädäntötyön tuloksen. Suomessa tähän unionin lainsäädäntömenettelyyn on kansallisesti kytketty myös eduskunta, joka osallistuu Suomen perustuslain 93 ja 96 §:n mukaisesti Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun käsittelemällä Euroopan unionissa päätettävät ehdotukset muun ohella sellaisiksi säädöksiksi, jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

Ennakkoratkaisupyyntömenettelyn eräänä tavoitteena onkin taata unionin oikeuden yhdenmukainen tulkinta koko unionissa sekä erityisenä pyrkimyksenä estää unionin oikeussääntöjen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen oikeuskäytännön syntyminen.<sup>25</sup>

Jäsenvaltio ei voi hyötyä siitä, että se laiminlyö direktiivin säännösten saattamisen osaksi kansallista oikeutta tai muutoin rikkoo sitä sitovaa unionin oikeutta esimerkiksi sallimalla kansallisen hallintoviranomaisen noudattaa unionin oikeuden vastaista hallintokäytäntöä. Euroopan komissio voi tällöin nostaa unionin tuomioistuimessa jäsenvaltiota vastaan kanteen unionin oikeuden rikkomisesta. Mikäli unionin tuomioistuin antaa jäsenvaltiolle rikkomuskanneasiassa langettavan tuomion eli katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, on jäsenvaltion SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisesti toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jos unionin tuomioistuin toteaa Euroopan komission vaatimuksesta, että jäsenvaltio ei ole näin tehnyt, voi tuomioistuin määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen<sup>26</sup> tai uhkasakon.<sup>27</sup>

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöasioissa sekä jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskeissa asioissa antamissa tuomioissa esittämät unionin oikeuden tulkintakannanotot ilmaisevat siten viimesijaisesti ja kaikkia jäsenvaltioiden

---

<sup>25</sup> tuomio 4.10.2018, Euroopan komissio v. Ranska, C-416/17, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>26</sup> Unionin tuomioistuin on esimerkiksi tuomiossaan 12.11.2019, Euroopan komissio v. Irlanti, EU:C:2019:955, velvoittanut Irlannin maksamaan 15 000 euron suuruinen päivittäinen uhkasakko sekä 5 000 000 euron suuruisen kiinteämääräisen hyvityksen mainitun tuomion julistamisesta siihen päivään, kunnes Irlantia vastaan annettu ensimmäinen tuomio, joka koski tuulivoimalan rakentamista koskevaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, on pantu täytäntöön.

<sup>27</sup> Unionin tuomioistuin on esimerkiksi tuomiossaan 27.2.2020, Euroopan komissio v. Helleenien tasavalta, C-298/19, EU:C:2020:133 määrännyt Kreikan maksamaan 3 500 000 euron suuruisen kiinteämääräisen hyvityksen laiminlyönnistään panna täytäntöön direktiivin 91/676/ETY vesien suojelemiseksi maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta vaatimukset.

tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia oikeudellisesti sitovalla tavalla, miten unionin oikeuden oikeussääntöjä on tullut ja tulee vastaavan kaltaisissa tilanteissa vastakin tulkita ja soveltaa. Näin on riippumatta siitä, onko kysymyksessä olevan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt muun jäsenvaltion tuomioistuin tai onko jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevassa asiassa vastaajana ollut muu jäsenvaltio.

#### 1.2.5 *Soft law* -instrumenteista

Oikeudellisesti sitovien unionin oikeuslähteiden ohella unionin oikeuden tulkintaan voivat vaikuttaa erityyppiset muodollista oikeudellista sitovuutta vailla olevat *soft law* -instrumentit. Euroopan komissio hyväksyy vuosittain kymmeniä tiedonantoja,<sup>28</sup> suunnitelmia<sup>29</sup> tai toimintasuunnitelmia,<sup>30</sup> strategioita,<sup>31</sup> valkoisia<sup>32</sup> ja vihreitä kirjoja, raportteja,<sup>33</sup> agendoja<sup>34</sup> ja komission työasiakirjoja.<sup>35</sup> Euroopan komissio luokittelee nämä asiakirjat omassa vuosittaisessa työohjelmassaan<sup>36</sup> ei-säädännäisiksi. Tämänkaltaisten asiakirjojen hyväksymisestä Euroopan komissio kuitenkin päättää työjärjestyksensä mukaisesti kollegiaalisesti enemmistöpäätöksinä ja ne julkaistaan tavallisesti kaikkien jäsenvaltioiden virallisilla kielillä.

Euroopan komissio voi lisäksi kollegiaalisesti hyväksyä tiettyjen unionin oikeussääntöjen soveltamista koskevia ohjeita erityisesti sellaisilla politiikka-aloilla, joissa unionilla on yksinomainen toimivalta. Esimerkiksi komission tiedonannossa valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa (2009/C 85/01,

<sup>28</sup> Esimerkiksi Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan vihreän kehityksen ohjelma COM(2019) 640 lopullinen, 11.12.2019.

<sup>29</sup> Esimerkiksi Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Ilmastotavoitesuunnitelma vuodelle 2030 COM(2020) 562 lopullinen, 17.9.2020.

<sup>30</sup> Esimerkiksi Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kiertäminen – Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma, COM(2015) 614 lopullinen, 2.12.2015.

<sup>31</sup> Esimerkiksi Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n strategia ilmastomuutokseen sopeutumiseksi, COM(2013) 216 lopullinen, 16.4.2013.

<sup>32</sup> Valkoinen kirja tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen, COM(2020) 65 lopullinen, 19.2.2020.

<sup>33</sup> Esimerkiksi Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Euroopan neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – vuoden 2020 raportti energia unionin tilasta asetus (EU) 2018/1999 COM(2020) 950 lopullinen.

<sup>34</sup> Esimerkiksi Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Euroopan neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan datastrategia, COM(2020) 66 lopullinen, 19.2.2020.

<sup>35</sup> Esimerkiksi Komission työasiakirja GDP - edistymistoimintaohjelmasta SWD(2013) 303 lopullinen, 2.8.2013.

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents\\_fi](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_fi)



EUVL 9.4.2009, C 85) esitetään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperintää koskevia ohjeita sekä kuvataan jäsenvaltioiden tuomioistuinten mahdollisuuksia konsultoida Euroopan komissiota tiedon saamiseksi komissiossa vireillä olevista valtiontukiasioista.

Tämänkaltaisissa ohjeissa esitetyt kannanotot eivät ole oikeuslähteinä sillä tavoin oikeudellisesti sitovia, etteikö niissä esitetystä menettelystä olisi pätevästi mahdollista poiketa. On myös aivan selvää, että ne eivät sido unionin tuomioistuinta sen tulkittessa lainkäyttötoiminnassaan unionin oikeutta. Tämänkaltaisten Euroopan komission virallisen päätöksentekomenettelynsä tuloksena hyväksymien asiakirjojen merkitys on paitsi komission tulkintaa ja sen taustoja selventävä myös ennustettavuutta lisäävä; Euroopan komissio on instituutiona sitoutunut niissä kuvattuun menettelyyn ja niissä esitettyihin kannanottoihin. Tämänkaltaisissa ohjeissa esitetyn tavoin menetellen myös jäsenvaltion viranomaisen voi lähtökohtaisesti vakuuttua siitä, että ainakaan Euroopan komissio ei pidä menettelyä unionin oikeuden vastaisena. Lopullinen päättävä valta siitä, onko jäsenvaltio menettänyt yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa, kuuluu kuitenkin unionin tuomioistuimelle, ei Euroopan komissiolle.

Tämänkaltaisten Euroopan komission päätöksentekomenettelynsä mukaisesti hyväksymien asiakirjojen ohella Euroopan komissio julkaisee varsinkin laajempien komission politiikkatavoiteohjelmien yhteydessä tai niitä toimeenpannessaan näitä taustoittavia teknisluontoisia raportteja sekä tutkimuksia. Komissio tai sen yksittäiset pääosastot voivat muutoinkin hankkia yliopistoilta tai muilta ulkopuolisilta akateemisilta tutkijoilta taikka erilaisilta konsultointia harjoittavilta kaupallisilta yrityksiltä tutkimuksia ja selvityksiä esimerkiksi lainvalmistelua tai politiikkaohjelmia tukevassa tiedonhankkimistarkoituksessa. Komission pääosastot voivat hyödyntää tällaisten tutkimusten tuloksia tai selvitysten päätelmiä valmistellessaan unionin poliittisluontoisia toimintaohjelmia tai muita sittemmin koko komission päätöksentekomenettelyyn saatettavia ja koko komissiota instituutiona sitovia asiakirjoja sekä ehdotuksia oikeudellisesti sitoviksi unionin säädöksiksi. On kuitenkin selvää, että komission tai sen yksittäisen pääosaston ulkopuoliselta taholta hankkima tutkimus tai konsulttiselvitys ei sido komissiota instituutiona eikä sellaisessa esitettyillä tutkimustuloksilla tai kannanotoilla varsinkaan voi olla oikeudellisesti sitovaa luonnetta suhteessa unionin jäsenvaltioihin taikka unionin oikeutta tulkitsevaan unionin tuomioistuimeen. Verraten tavanomaisena voitaneenkin pitää

sitä, että komission tilaamissa tutkimuksissa ja konsulttiselvityksissä on nimenomainen vastuunvapauslauseke, jossa tutkimuksen tai selvityksen tekijä ilmaisee sen, että asiakirjassa esitetyt kannanotot eivät sido Euroopan komissiota.

## **2 Unionin oikeuden oikeuslähteet kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä toimivallasta vahvistaa sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmiä**

### *2.1 Sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 ja sähkön sisämarkkina-asetus 2019/943*

#### **2.1.1 Tausta – sääntelyviranomaisen riippumattomuutta, toimivaltuuksia ja tehtäviä koskevan unionin sääntelyn alan laajentuminen**

Euroopan unionissa on vuodesta 1999 lähtien toteutettu asteittain sähkön sisämarkkinoita, joiden tavoitteena on muun ohella valinnanvapauksien luominen kuluttajille, rajat ylittävän kaupankäynnin liiketoimintamahdollisuuksien ja tehokkuuden lisääminen, kilpailuun perustuvien hintojen ja paremman palvelutason takaaminen sekä toimitusvarmuuden ja kestävä kehityksen edistäminen. Toimivan kilpailun kehittyminen sähkön sisämarkkinoilla edellyttää, että verkon käytöstä perittävät maksut ovat syrjimättömiä, avoimia ja asianmukaisia. Sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edistämiseksi sääntelyviranomaisilla ja muilla asianomaisilla jäsenvaltioiden viranomaisilla on tärkeä tehtävä muun ohella syrjimättömän verkkoon pääsyn takaamisessa.<sup>37</sup>

Ensimmäisen sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/92/EY 20 artiklan 3 kohdassa edellytettiin jäsenvaltioita nimeämään sähköntuottajien verkkoon pääsyä koskeviin neuvotteluihin liittyen osapuolista riippumaton toimivaltainen viranomainen ratkaisemaan sopimuksiin ja neuvotteluihin liittyviä kiistoja. Direktiivissä 96/92 tarkoitetun viranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet olivat niin vähäiset, että siitä voidaan puhua enintään voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitetun sääntelyviranomaisen aihiona.

---

<sup>37</sup> Ks. esimerkiksi sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 johdanto-osan 2 perustelukappale sekä sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 johdanto-osan 2, 26 ja 63 perustelukappale sekä Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, mm. s. 229.



Toisen sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY 23 artiklan 1 kohdassa edellytettiin kansallisten sääntelyviranomaisten olevan riippumattomia sähköalan teollisuuden eduista. Artiklan 2 kohdassa edellytettiin, että sääntelyviranomainen vahvistaa tai hyväksyy ennen niiden voimaantuloa ainakin siirto- ja jakelutariffeihin käytettävät menetelmät. Sääntelyviranomaisen riippumattomuutta koskeva sääntely oli myös direktiivissä 2003/54/EY voimassa olevaa unionin sääntelyä yleisempää eikä kohdistunut teollisuuden ohella jäljempänä kuvatuin tavoin jäsenvaltion poliittisiin tai muihin julkisiin toimijoihin. Samoin sääntelyviranomaisille annettujen tehtävien ja toimivaltuuksien ala oli voimassa olevaa sääntelyä suppeampi. Muun ohella näihin seikkoihin puututtiin sähkön sisämarkkinoiden kolmannella lainsäädäntökokonaisuudella. Kolmanteen lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluu sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, jolla kumottiin direktiivi 2003/54/EY.<sup>38</sup>

Voimassa olevan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 mukaiset sääntelyviranomaisen riippumattomuutta sekä sen tehtäviä ja toimivaltaa koskevat säännökset vastaavat esillä olevan lausunnon kannalta keskeisiltä osin asiallisesti sitä edeltäneen sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY säännöksiä. Viittaan siksi direktiivin 2009/72/EY asianomaisiin artikloihin suluissa selostaessani seuraavaksi sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 vastaavia säännöksiä.

## 2.1.2 Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 ja sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 keskeiset oikeusohjeet

Annetun toimivallan periaatteen sekä pre-emption -periaatteen mukaisesti sikäli kuin unioni on käyttänyt sille energia-alalla kuuluvaa toimivaltaa antamalla sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 ja sähkön sisämarkkina-asetuksessa 2019/943 kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta sekä näiden tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä, ovat jäsenvaltiot menettäneet itsenäisen toimivallan antaa näistä unionin oikeussäännöistä poikkeavaa kansallista

---

<sup>38</sup> tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 25 kohta sekä Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, s. 230–232, 236–237, 274.

lainsäädäntöä. Sen määrittäminen, missä määrin näin on, edellyttää kuitenkin mainittujen unionin säädösten asianomaisten säännösten yksityiskohtaista tarkastelua.

Totean, että sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskeva sääntely on sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 jäljempänä kuvattavin tavoin melko tiukkaa, vaan ei ulottuvuudeltaan kuitenkaan aivan yksiselitteistä. Sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia sähkönsiirron ja -jakelun tariffien tai niitä koskevien menettelytapojen etukäteen tapahtuvassa hyväksymisessä tai vahvistamisessa koskevat sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 säännökset ovat puolestaan melko avoimia, sillä ne mahdollistavat kansallisesti erilaisten vaihtoehtoisten tariffien laskentamenetelmien omaksumisen. Tämä voi antaa aiheen vaikutelmalle siitä, että jäsenvaltioille on jätetty laaja harkintavalta toteuttaa sääntelyviranomaista sitovasti sähkönsiirron ja -jakelun tariffien tai niitä koskevien menettelytapojen etukäteen tapahtuvasta hyväksynnästä tai vahvistamisesta.

Kuvaan seuraavassa sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 ja sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 keskeisiä oikeusohjeita, jotka on nähdäkseni otettava huomioon säädettäessä kansallisesti sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta ja toimivaltuuksista sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 säännösten täytäntöönpano pitää sisällään paitsi positiivisen velvoitteen saattaa nämä säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä myös negatiivisen velvoitteen pidättäytyä näiden velvoitteiden toteutumista vaarantavista toimenpiteistä. Direktiivin säännösten täytäntöönpanon tulee tapahtua oikeudellisesti sitovasti, konkreettisesti, täsmällisesti, selvästi ja yksiselitteisesti. Sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 säännökset ovat sellaisenaan sovellettavaa oikeutta eikä niiden soveltaminen edellytä niiden saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 johdanto-osan erinäisissä perustelukappaleissa käsitellään kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta sekä sen tehtäviä ja toimivaltuuksia. Unionin säädöksen johdanto-osan perustelukappaleissa esitetyillä kannanotoilla on unionin säädöksen tulkintaa ohjaava merkitys ja niitä voidaan siten pitää unionin oikeuden oikeuslähteinä. Myös unionin

tuomioistuin viittaa oikeuskäytännössään tulkinnan apuna unionin säädösten johdanto-osan perustelukappaleissa lausuttuun.<sup>39</sup>

Olennaisia ovat nähdäkseni ainakin seuraavat sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 johdanto-osan perustelukappaleiden keskeiset osat:

- johdanto-osan 80 perustelukappaleen mukaan sääntelyviranomaisten olisi voitava tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä, ja niiden tulisi olla täysin riippumattomia kaikista muista julkisista tai yksityisistä eduista. Tämä ei kuitenkaan estä muutoksenhakumahdollisuutta tuomioistuimessa kuten ei parlamentaarista valvontaakaan jäsenvaltioiden perustuslakien mukaisesti.
- johdanto-osan 81 perustelukappaleen mukaan sääntelyviranomaisten olisi voitava asettaa tai hyväksyä tariffit tai niiden laskentamenetelmät siirto- tai jakeluverkonhaltijoiden ehdotuksen pohjalta tai näiden verkonhaltijoiden ja verkon käyttäjien yhteisesti sopiman ehdotuksen pohjalta. Sääntelyviranomaisten olisi varmistettava muun ohella, että siirto- ja jakelutariffit ovat syrjimättömiä ja vastaavat kustannuksia.
- johdanto-osan 82 perustelukappaleen mukaan sääntelyviranomaisten olisi asetettava tai hyväksyttävä siirto- ja jakeluverkkoja koskevat yksittäiset verkkotariffit tai menetelmä taikka sekä kyseiset verkkotariffit että menetelmä. Kaikissa tapauksissa olisi säilytettävä 57 artiklan 4 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukainen sääntelyviranomaisten riippumattomuus verkkotariffien vahvistamisessa.
- johdanto-osan 87 perustelukappaleen mukaan direktiivi ei estä jäsenvaltioita laatimasta ja toteuttamasta omaa kansallista energiapolitiikkaansa. Jäsenvaltion toimivaltaa voi kuulua jäsenvaltion perustuslaillisesta järjestyksestä riippuen määritellä toimintapoliittinen kehys, jossa sääntelyviranomaisen on toimittava esimerkiksi toimitusvarmuuden osalta.

<sup>39</sup> Esimerkiksi tuomio 3.12.2020, Euroopan komissio v. Belgia, C-737/19, EU:C:2020:984, 72 ja 100 kohta sekä tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 24 kohta.

Jäsenvaltion antamat yleiset energiapolitiikan suuntaviivat eivät kuitenkaan saisi rajoittaa sääntelyviranomaisen riippumattomuutta ja itsenäisyyttä.

Sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 annetaan sen 1 artiklan toisen kohdan nojalla keskeiset säännöt, jotka koskevat muun ohella jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten riippumattomuutta.

Sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat oikeusohjeet sisältyvät sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 57 artiklaan. Näissä oikeusohjeissa on vaatimuksia sääntelyviranomaisten organisatorisesta järjestämisestä oikeudellisesti erilliseksi ja toiminnallisesti riippumattomaksi, niiden henkilöstö- ja taloudellisista voimavaroista sekä johtohenkilöistä.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 57 artiklan 4 kohdan (direktiivin 2009/72/EY 35 artikla) mukaan jäsenvaltioiden on taattava sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja varmistettava, että se käyttää toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että mainitussa direktiivissä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä asetettuja viranomaistehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomainen muun ohella varmistaa, että sen henkilöstö ja hallinnosta vastaavat henkilöt eivät viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eivätkä ota suoria ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Edelleen saman säännöksen mukaan tämä vaatimus ei rajoita tarvittaessa tiivistä yhteistyötä muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa eikä hallituksen julkaisemien, 59 artiklan mukaisiin sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin liittymättömien yleisten poliittisten suuntaviivojen noudattamista. Artiklan 5 kohdan a alakohdan (direktiivin 2009/72 35 artikla) mukaan sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suojaamiseksi jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että sääntelyviranomainen voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta.

Mainitut säännökset koskevat sääntelyviranomaiselta edellytettyä riippumattomuutta lyhyen aikavälin poliittisista intresseistä. Artiklan 4 kohdan säännöksen viittauksen yleisten poliittisten suuntaviivojen noudattamiseen on katsottu yhdessä johdanto-osan 80 perustelukappaleessa muutoksenhakumahdollisuudesta sekä parlamentaarisesta valvonnasta lausutun kanssa osaltaan ilmentävän sitä, että kansallisten sääntelyviranomaistenkaan toiminta ei voi olla demokraattisen vastuunalaisuuden tai

oikeudellisen valvonnan ulottumattomissa.<sup>40</sup> Lukisin johdanto-osan 87 perustelukappaleessa jäsenvaltion toimivallasta perustuslaillisessa järjestyksestään riippuen määritellä sääntelyviranomaisia koskevan toimintapoliittisen kehyksen esimerkiksi toimitusvarmuuskysymyksissä kuuluvaksi samaan laajempaan kysymykseen sääntelyviranomaisen riippumattomuuden suhteesta tämän toiminnan demokraattiseen vastuunalaisuuteen ja oikeastaan vielä tuomioistuINVALVONNAN ulottuvuuteenkin. Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 57 artikla mainittuine johdanto-osan perustelukappaleineen edellyttää sääntelyviranomaisen riippumattomuutta ja itsenäisyyttä, mutta sallii myös sääntelyviranomaista koskevien poliittisten tai energiapoliittisten suuntaviivojen taikka toimintapoliittisen kehyksen asettamisen. Edellä kuvatun sääntelyn sanamuodosta seuraa, että tällaisten yleisten poliittisten suuntaviivojen asettaminen ei kuitenkaan ulotu direktiivin 59 artiklan mukaisiin sääntelyviranomaisen ydintehtäviin. Aivan selvänä en silti pidä sitä, miten pitkälle lopulta näin säädetty poliittisten suuntaviivojen asettamisen rajoitus ulottuu. Jonkinikäisenä vallankäytön anomaliana voitaneen pitää viranomaista, joka on niin riippumaton, että siihen ei sen paremmin lainsäätäjää kuin tuomioistuivalvontaa ulotu.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 58 artiklassa säädetään sääntelyviranomaisen yleistavoitteista, joiden edistämiseksi sääntelyviranomaisen on toteutettava kohtuulliset toimenpiteet. Tällaiseksi yleistavoitteeksi on säädetty muun ohella kuluttajien tarpeisiin suuntautuneiden varmojen, luotettavien ja tehokkaiden sekä syrjimättömien verkkojen kehittämisen edistäminen sekä verkon riittävyyden ja yleisten energiapoliittisten tavoitteiden mukaisesti muun ohella energiatehokkuuden edistäminen. Ainakin tällaisiin tavoitteisiin sääntelyviranomainen voidaan näin ollen kansallisessa lainsäädännössä sitouttaa. Kun energia-ala kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin jaettuun toimivaltaan eikä näiden tavoitteiden keskinäisiä painotuksia ole direktiivin tasolla määritelty eivätkä tavoitteetkaan ehkä ole siten tyhjentävästi luetteloitu, etteivätkö jäsenvaltiot voisi näiden ohella myös muihin sääntelyviranomaisia kannustaa, vaikuttaisi ainakin tämä säännös antavan jäsenvaltioille toimivaltaa säännellä sääntelyviranomaista koskevista poliittisista suuntaviivoista tai toimintapoliittisesta kehyksestä kansallisten painotusten mukaisesti ja sääntelyviranomaisen riippumattomuutta loukkaamatta.

---

<sup>40</sup> Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, s. 239–241.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklassa (direktiivin 2009/72/EY 37 artikla) säädetään sääntelyviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Säännöstä on nähdäkseni luettava yhdessä paitsi direktiivin 57 artiklan 4 kohdassa sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta ja sen toimivaltuuksien puolueettomasta käytöstä edellä lausutun kanssa myös sen kanssa, mitä 57 artiklan 5 kohdan a alakohdassa on säädetty sääntelyviranomaisen oikeudesta tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta. Poliittisten suuntaviivojen, joita jäsenvaltio voi energiapolitiikkansa mukaisesti antaa, ei tule liittyä sääntelyviranomaisen 59 artiklassa säädettyihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Johdanto-osan 80 perustelukappaleen lausuma sääntelyviranomaisen oikeudesta tehdä päätöksiä kaikista sähkön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä kysymyksistä on tältä osin myös olennainen.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklan 1 kohdan a alakohdan (direktiivin 2009/72/EY 37 artiklan 1 kohdan a alakohta) mukaan sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Mainittua tehtävää on pidetty eräänä kansallisen sääntelyviranomaisen ydintehtävistä. Sääntelyviranomaiselle on mahdollista antaa joko tariffien vahvistamis- tai hyväksymistehtävä, joka voi koskea joko tariffeja tai niiden laskentamenetelmiä;<sup>41</sup> jäsenvaltiot voivat siten tämän säännöksen nojalla valita neljästä vaihtoehtoisesta sääntelyn ”peruspalikasta”. Tariffeja koskevan sääntelytehtävän aineellista tai menettelyllistä sisältöä ei ole siten unionin tasolla yhdenmukaistettu, ja eri jäsenvaltioissa onkin päädytty toisistaan huomattavasti poikkeaviin sääntelyratkaisuihin.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklan 3 kohdan (direktiivin 2009/72/EY 37 artiklan 4 kohta) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyviranomaisille annetaan toimivaltuudet, joiden nojalla ne voivat suorittaa sanotussa artiklassa tarkoitetut tehtävät tehokkaasti ja joutuisasti. Niillä on oltava vähintään valtuudet tehdä sähköalan yrityksiä sitovia päätöksiä. Tällainen sitovien

---

<sup>41</sup> Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, s. 252.



päätösten antamista koskeva toimivaltuus koskee muun ohella edellä mainittua tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamis- tai hyväksymistehtävää.<sup>42</sup>

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklan 7 kohdan a alakohdan (direktiivin 2009/72 37 artiklan 6 kohdan a alakohta) mukaan sääntelyviranomaisilla on oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä riittävän ajoissa ennen niiden voimaantuloa ainakin kansalliset menetelmät, joita käytetään kansallisiin verkkoihin, siirto- ja jakelutariffit tai niitä koskevat menetelmät mukaan lukien, liittämistä ja pääsyä koskevassa laskennassa tai niitä koskevien ehtojen vahvistamisessa. Näiden tariffien tai menetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.

Tariffeista tai menetelmistä säädetään tarkemmin muun ohella sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 18 artiklan 2 kohdassa (asetuksen (EY) N:o 714/2009). Sanotun kohdan mukaan tariffeihin sovellettavien menetelmien on vastattava siirto- ja jakeluverkonhaltijoiden kiinteitä kustannuksia ja tarjottava näille asianmukaisia kannustimia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, jotta parannetaan tehokkuutta, mukaan lukien energiatehokkuus, edistetään markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta, tuetaan tehokkaita investointeja, asiaan liittyvää tutkimustoimintaa ja helpotetaan kuluttajan edun mukaista innovointia. Totean, että säännös on sellaisenaan velvoittava ja sen mukaiset elementit on sähkönsiirron tai -jakelun tariffien laskentamenetelmiä vahvistettaessa otettava huomioon.

Sääntelyviranomaisilla on sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 60 artiklan 1 kohdan mukaan (direktiivin 2009/72 37 artiklan 10 kohta) oikeus vaatia, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat tarvittaessa muuttavat ehtoja, mainitun direktiivin 59 artiklassa tarkoitetut tariffit tai menetelmät mukaan lukien, sen varmistamiseksi, että ne ovat oikeasuhteisia ja että niitä sovelletaan syrjimättömällä tavalla sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 18 artiklan mukaisesti.

Pidän edellä sääntelyviranomaisen riippumattomuutta koskevan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 57 artiklan yhteydessä esiin nostamaani kysymystä direktiivissä tarkoitettujen poliittisten suuntaviivojen tai toimintapoliittisten kehysten ulottuvuudesta olennaisena erityisesti, kun sitä pohditaan yhdessä sääntelyviranomaisen sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien

---

<sup>42</sup> Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, s. 260.

vahvistamista tai hyväksymistä koskevan toimivallan kannalta. Joskaan poliittisten suuntaviivojen ei tule liittyä sääntelyviranomaisen 59 artiklan mukaisten tehtävien ja toimivaltuuksien käyttöön, on tässä suhteessa esiin noussut kantoja, joiden mukaan sähköön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 ei välttämättä asettaisi estettä säätää tällaisista laskentamenetelmistä sääntelyviranomaista sitovasti kansallisessa lainsäädännössä. Kysymys olisi tällöin siitä, että vaikka hallituksen tai muun poliittisen elimen sääntelyviranomaiseen kohdistama ja sitä päätöksenteossa sitova poliittinen ohjaus tai erityisesti painostus on direktiivin sääntelyn vastaista, ei tällaisena kuitenkaan voitaisi pitää lainsäädäntövallan käyttämistä.<sup>43</sup> Poliittinen ohjaus voi olla oikukasta, ennakoimatonta ja lyhytnäköistä, mutta lainsäätäjällä on tällaisen ”tempoilun” yläpuolella. Se, että joissakin jäsenvaltioissa on jäljempänä kuvatuksi päädytty tämänkaltaisiin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin, antaa viitteitä siitä, että ainakin näissä jäsenvaltioissa asia on saatettu mieltää unionin sääntely juuri näin. Tässä suhteessa erityisen kiintoisana pidän Saksassa valittua mallia, jota koskeva Euroopan komission nostama jäsenyyssvelvoitteiden rikkomuskanne on parhaillaan vireillä unionin tuomioistuimessa. Kun mainittua tuomioistuinasiata ei ole vielä ratkaistu, arvioin asiaa sähköön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 sääntelyn kannalta.

Sähköön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklan edellä mainituissa säännöksissä säädetään sääntelyviranomaisten sähkönsiirron ja -jakelun tariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistamisesta tai hyväksymisestä nähdäkseni pakottavassa muodossa. Artiklan 1 kohdan mukaan sääntelyviranomaisten tehtävänä on näiden tariffien tai niiden laskentamenetelmien tai molempien vahvistaminen. Jäsenvaltioiden tulee artiklan 3 kohdan mukaan antaa sääntelyviranomaisille tätä koskevat toimivaltuudet. Sääntelyviranomaisilla tulee olla velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä ainakin kansalliset menetelmät artiklan 6 kohdan mukaan. Johdanto-osan 80 perustelukappaleen mukaan sääntelyviranomaisten on voitava tehdä päätöksiä kaikista sähköön sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä. Jos tariffeista tai niiden laskentamenetelmistä taikka niiden keskeisistä osista säädettäisiin kansallisella lailla, herää mielestäni kysymys siitä, onko enää sääntelyviranomaisen tehtävänä näiden vahvistaminen vaiko vain lainsäädännöllä vahvistetun sääntelyviranomaista sitovan laskentamenetelmän

---

<sup>43</sup> Spark Legal Network, Trinomics & University of Groningen: Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of Energy, s. 140.

mekaaninen toimeenpano. Onko sääntelyviranomaisella enää tosiasiassa laskentamenetelmiä koskevia toimivaltuuksia ja mikä velvollisuus sitä enää oikeastaan tässä suhteessa koskee. Jos sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 olisi tarkoitettu jättää kansallisen lainsäätäjän tehtäväksi säätää näistä kysymyksistä, vaikuttaisi yksinkertaisimmalta ratkaisulta se, että näin olisi direktiivissä sitten säädetty. Esiin nousee myös kysymys siitä, mikä on verkonhaltijoiden osallistumisen rooli, jos sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmistä säädettäisiin lailla. Pulmallista saattaisi olla myös tällaisten menetelmien lainsäädäntöteitse tapahtuva muuttaminen, jos se osoittautuisi tarpeelliseksi niiden oikeasuhtaisuuden ja syrjimättömyyden takaamiseksi. Aivan selvänä en pidä tuomioistuinvalvonnankaan ulottuvuutta.

On esitetty, että sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklassa tarkoitettuja verkonhaltijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia tehtäviä suorittaessaan sääntelyviranomaista sitovat unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaiset oikeutta tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin koskevat vaatimukset.<sup>44</sup> Mainittu perusoikeuskirjan määräys koskee tuomioistuinmenettelyä ja vastaa menettelyä koskevien vaatimusten suhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaisia oikeussuojatakeita. Joskaan en varauksitta katsoisi, että hallintomenettelyn sääntelyviranomaisessa olisi vastattava mainituissa määräyksissä tuomioistuinmenettelyltä edellytettyä, lienee kuitenkin jo sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 johdanto-osan 81 perustelukappaleessa lausutun pohjalta pääteltävissä, että tariffeja tai niitä koskevia menetelmiä vahvistaessaan sääntelyviranomaisen on vähimmillään kuultava verkonhaltijaa, jota koskien tariffit tai niitä koskevat laskentamenetelmät hyväksytään tai vahvistetaan.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 60 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että sääntelyviranomaisen päätökseen voi hakea kansallisella tasolla muutosta riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä.

## *2.2 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö*

Olennainen huomioon otettava oikeuslähde sääntelyviranomaisen riippumattomuuden sekä sen tehtävien ja toimivaltuuksien tulkinnan kannalta on myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

---

<sup>44</sup> Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, s. 261.

Koska sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 säännöksiä on sovellettu vasta hyvin vähän aikaa –osa esillä olevan lausunnon kannalta merkityksellisistä säännöksistä on tullut saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä vasta kuluvan vuoden 2021 alusta– ei unionin tuomioistuimen mainittua direktiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä ole vielä saatavilla.

Unionin tuomioistuin on antanut kuitenkin sekä Euroopan komission nostamiin jäsenyysvelvoitteiden rikkomiskanteisiin että jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyyntöihin liittyen tuomioita, joissa on tulkittu sähkön sisämarkkinadirektiiviä 2019/944 edeltäneen sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY keskeisiä säännöksiä kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Nämä säännökset vastaavat asiallisesti edellä mainitulla tavalla voimassa olevan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 säännöksiä.

Unionin tuomioistuin on asiassa C-360/19 Crown Van Gelder antamassaan tuomiossa, jossa oli kysymys sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 37 artiklan 11 kohdassa (nykyisin sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 60 artiklan 2 kohta) tarkoitetun riidanratkaisumenettelyn ulottuvuudesta, todennut vakiintuneen oikeuskäytäntönsä mukaisesti, että sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, jossa ei ole nimenomaista viittausta jäsenvaltion oikeuteen sen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ottamalla huomioon paitsi säännöksen sanamuoto myös sen asiayhteys ja kyseessä olevalla säännöstöllä tarkoitettu päämäärä.<sup>45</sup> Totean, että joskaan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 esillä olevan lausunnon kannalta olennaisissa säännöksissä ei ole varsinaisia viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön, on direktiivin 59 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sekä 7 kohdassa jätetty kansallisesti ratkaistavaksi se, annetaanko sääntelyviranomaisen tehtäväksi sille annetun toimivaltuuden mukaisesti hyväksyä tai vahvistaa tariffit tai niiden laskentamenetelmät. Lisäksi viimeksi mainitussa säännöksessä puhutaan nimenomaisesti kansallisista menetelmistä. Toin jo edellä esiin sen, että tältä osin jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ei ole sähkön sisämarkkinadirektiivillä 2019/944

---

<sup>45</sup> tuomio 8.10.2020, Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:805, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

yhdenmukaistettu, vaan direktiivi jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa niiden sääntely-ympäristöön sopivimman mallin valinnassa.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tuonut esiin sen, että sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY tarkoitus on antaa energia-alan sääntelyviranomaiselle toimivalta vahvistaa, että kuluttajansuojatoimenpiteet ovat tehokkaita ja että muun ohella kaikki unionin kansalaiset voivat nauttia korkeatasoisesta kuluttajansuojasta.<sup>46</sup>

Unionin tuomioistuimen joulukuussa 2020 ratkaisemassa asiassa Euroopan komissio katsoi Belgiaa vastaan nostamassaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomuskanneasiassa ensinnä, että Belgia ei ollut pannut asianmukaisesti täytäntöön muun ohella sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY<sup>47</sup> säännöstä (nykyisin sähkön sisämarkkinadirektiivin 59 artiklan 3 kohdan a alakohta), joka koski jäsenvaltion velvollisuutta varmistaa, että sääntelyviranomaiselle on annettu toimivalta tehdä sähköalan yrityksiä koskevia sitovia päätöksiä. Unionin tuomioistuin katsoi komission kanteen mukaisesti, että Belgian lainsäädäntö ei täyttänyt direktiivin vaatimuksia, sillä kansalliselle sääntelyviranomaiselle (Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz, CREG) ei ollut kansallisessa lainsäädännössä annettu valtuuksia tehdä direktiivissä tarkoitettuja sitovia päätöksiä eikä määrätä itsenäisesti tarpeellisiksi katsomistaan toimenpiteistä, vaan toimivalta kuului näiltä osin joko energia-asioista vastaavalle liittovaltion ministerille CREG:in kertomusten, lausuntojen tai suositusten pohjalta taikka kuninkaalle CREG:in esityksen pohjalta. Unionin tuomioistuin ei hyväksynyt Belgian esittämää direktiivin sääntelyn mukaista kansallisen lainsäädännön tulkintavaihtoehtoa, sillä se ei vastannut lain sanamuotoa. Tältä osin tuomioistuin viittasi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan direktiivin säännökset on pantavat täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi, mitä vaatimusta Belgian lainsäädäntö ei täyttänyt.<sup>48</sup>

Samassa asiassa komissio katsoi toiseksi, että Belgian oikeudessa ei annettu CREG:lle sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY sääntelyn (nykyisin sähkön

---

<sup>46</sup> tuomio 8.10.2020, Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:805, 26 kohta.

<sup>47</sup> Asiassa oli kysymys myös maakaasun sisämarkkinadirektiivin 2009/73 asiallisesti vastaavien säännösten virheellisestä täytäntöönpanosta, jota koskevat unionin tuomioistuimen päätelmät vastasivat sähkön sisämarkkinadirektiivin suhteen tehtyjä päätelmiä.

<sup>48</sup> tuomio 3.12.2020, Euroopan komissio v. Belgia, C-767/19, EU:C:2020:984, 76–83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.



sisämarkkinadirektiivin 59 artiklan 7 kohta) mukaisesti yksinomaista toimivaltaa vahvistaa tai hyväksyä menetelmät muun ohella kansallisiin verkkoihin liittämistä ja pääsyä koskevien ehtojen laskemiseksi ja vahvistamiseksi. Tämä toimivalta oli sisällytetty kuninkaan vahvistettavaan tekniseen asetukseen, ja CREG:n toimivalta rajoittui tämän teknisen asetuksen soveltamisen valvontaan. Kuninkaalle oli teknisessä asetuksessa annettu toimivalta määrittellä muun ohella liittämistä ja pääsyä kansallisiin verkkoihin koskevat säännöt, tiedot ja periaatteet. Unionin tuomioistuin katsoi, että myöskään tältä osin Belgian lainsäädäntö ei ollut unionin oikeuden mukainen. Tuomioistuin totesi sähköisen sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY johdanto-osan perustelukappaleen mukaisesti, jota olen edellisessä jaksossa käsitellyt, että sääntelyviranomaisen olisi voitava tehdä päätöksiä kaikista sähköisen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkityksellisistä sääntelykysymyksistä, ja niiden tulisi olla riippumattomia kaikista muista julkisista ja yksityisistä eduista. Julkisasiamies Pitruzzella on määritellyt nämä sääntelyviranomaisen tehtävät perustavanlaatuisiksi.<sup>49</sup> Kuninkaan osallistuminen useiden sellaisten ehtojen määrittelyyn, jotka CREG:n itsensä olisi sähköisen sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY mukaan laadittava tai hyväksyttävä, poisti sääntelyviranomaiselta sitä sääntelyvaltaa, joka sille pitäisi sähköisen sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY mukaan kuulua.<sup>50</sup> Unionin tuomioistuin totesi, että sääntelyviranomaisen pitäisi voida tehdä päätöksensä itsenäisesti ja pelkästään yleisen edun perusteella varmistaakseen kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien noudattamisen ilman, että sen olisi noudatettava kuninkaan kaltaisilta muilta elimiltä saamiaan ohjeita.<sup>51</sup>

On syytä huomata, että unionin tuomioistuin on katsonut jo Belgian aiemman sääntelyn olleen sähköisen sisämarkkinadirektiivin 2003/54 vastainen siltä osin kuin Belgian sähkölaissa (*loi sur l'électricité*) oli CREG:n asemesta ja sen sääntelytoimivaltaa loukaten annettu kuninkaalle toimivalta vahvistaa laskentamenetelmien määräävinä tekijöinä pidettävät poistot ja tuottomarginaalin. Tuomioistuin piti asian arvioinnin kannalta oikeudellisesti merkityksettömänä sitä,

<sup>49</sup> julkisasiamies Pitruzzellan ratkaisuehdotus 4.6.2020, Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:432, 44 kohta.

<sup>50</sup> tuomio 3.12.2020, Euroopan komissio v. Belgia, C-767/19, EU:C:2020:984, 99–109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Tuomion 109 kohdassa tuomioistuin viittaa analogisesti Belgiaa koskevaan aikaisempaan langettavaan tuomioon 29.10.2009, komissio v. Belgia, C-474/08, ei julkaistu, EU:C:2009:681, 29 kohta. Tuomio koskee sähköisen sisämarkkinadirektiivin 2003/54 sääntelyä enkä pidä sen käsittelyä tätä viittausta laajemmin nykyisessä oikeustilassa tarkoituksenmukaisena.

<sup>51</sup> tuomio 3.12.2020, Euroopan komissio v. Belgia, C-767/19, EU:C:2020:984, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.



että CREG:llä oli sinänsä toimivalta lopullisesti hyväksyä verkonhaltijoiden ehdottamat tariffit.<sup>52</sup>

Euroopan komission Unkaria vastaan nostamassa jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevassa asiassa oli kysymys siitä, oliko Unkari rikkonut muun ohella sähkön sisämarkkina-asetuksen N:o 714/2009 14 artiklan 1 kohdan (sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 18 artiklan 1 kohta) sääntelyä, kun se oli kansallisessa lainsäädännössään estänyt verkonhaltijoita vyöryttämästä kansallisesti kannettavia energiaverkkojen erityisveroa ja transaktioveroa kuluttajille eikä sallinut kansallisen sääntelyviranomaisen ottaa huomioon näihin veroihin liittyviä kustannuksia. Unionin tuomioistuin arvioi asiaa sähkön sisämarkkina-asetuksen N:o 714/2009 sovellettavan säännöksen sanamuodon, asiayhteyden sekä säännöksellä tavoiteltujen päämäärien kannalta. Tuomioistuin totesi muun ohella, että sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 37 artiklan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat verkkoon pääsystä perittäviä maksuja vahvistaessaan toteuttaa asianmukaisia toimia kannustaakseen verkonhaltijoita parantamaan tehokkuutta, edistämään markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta sekä tukemaan asiaan liittyviä tutkimustoimia. Vielä tuomioistuin viittasi sähkön sisämarkkina-asetuksen 714/2009 14 artiklan sääntelyyn (sähkön sisämarkkina-asetuksen 2019/943 18 artikla 1 kohta), jonka mukaan sähkön siirtoverkkoon pääsystä perittävien maksujen tason on heijastettava infrastruktuureihin liittyviä investointikustannuksia sekä asianomaisen alueen tuotannon ja kulutuksen välistä tasapainoa, mitä varten on otettava huomioon myös verkon häviöt ja aiheutunut ylikuormitus sekä verkonhaltijoiden väliseen korvausjärjestelmään perustuvat maksut ja muut tosiasiallisesti suoritettut maksut. Tältä osin unionin tuomioistuin siis hylkäsi Euroopan komission kanteen.<sup>53</sup>

Tulkitsen edellä mainittua tuomiota tältä osin niin, että unionin tuomioistuin ei pitänyt sähkön sisämarkkina-asetuksen 714/2009/EY verkkoon pääsyä koskevan 14 artiklan 1 kohdan (sähkön sisämarkkina-asetus 2019/943 18 artikla 1 kohta) hinnoittelusääntelyn kannalta ongelmallisena sitä, että Unkarin lainsäädännössä kiellettiin verkonhaltijaa vyöryttämästä kansallista energiaverkkojen erityisveroa ja transaktioveroa kuluttajille eikä sallittu kansallisen sääntelyviranomaisen ottaa huomioon näihin veroihin liittyviä

<sup>52</sup> tuomio 29.10.2009, Euroopan komissio v. Belgia, C-474/08, EU:C:2009:681, 29–31 kohta.

<sup>53</sup> tuomio 16.7.2020, Euroopan komissio v. Unkari, C-771/18, EU:C:2020:584, 43–51 kohta (ei viittauksia aikaisempaan oikeuskäytäntöön).

kustannuksia. Totean, että unionin tuomioistuin ei tuomionsa perusteluissa ottanut kantaa siihen sääntelyviranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta keskeiseen kysymykseen, puuttuiko kansallinen lainsäädäntö sääntelyviranomaisen mahdollisuuksiin määrittää siirto- ja jakeluverkkotariffit tai niiden laskentamenetelmät sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/37 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan (sähkön sisämarkkinadirektiivi 59 artikla 1 kohdan a alakohta ja 7 kohta) vastaisesti. Mainittu kansallinen sääntely ei kuitenkaan ollut unionin verkkoon pääsyä koskevan hinnoittelusääntelyn vastaista.

Samassa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi Unkarin lainsäädännön mukaisen muutoksenhakua koskevan sääntelyn olevan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 37 artiklan 17 kohdassa (sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 59 artikla 60 artiklan 8 kohta) edellytettyä rajallisempaa. Kansallinen sääntely ei taannut vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, sillä kansallinen tuomioistuin saattoi tutkia verkkoon pääsystä perittävien maksujen osalta vain sen, oliko tiettyjä perustuslaillisia seikkoja noudatettu. Kansallisella tuomioistuimella olisi tullut olla toimivalta tutkia kaikki sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan kannalta merkitykselliset tosiseikka- ja oikeuskysymykset. Tältä osin unionin tuomioistuin antoi Unkarille langettavan tuomion.<sup>54</sup>

Unionin tuomioistuin on arvioidessaan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 35 artiklan 4 ja 5 kohdan (sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 57 artiklan 4 ja 5 kohta) mukaista sääntelyviranomaisen riippumattomuuden käsitettä viitannut jäsenvaltioiden velvollisuuteen toteuttaa direktiivissä asetetun tavoitteen mukaisesti kaikki kyseisen direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta direktiivin sääntelyviranomaisen organisoinnin ja rakenteen osalta voidaan käyttää ainoastaan noudattamalla täysimääräisesti direktiivissä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia. Tuomioistuimen mukaan sääntelyviranomaisen riippumattomuus, johon kuuluu oikeus tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta, merkitsee sitä, että sen tulee voida tehdä itsenäisiä päätöksiä ilman ulkopuolista vaikuttamista. Riippumattomuuden vaatimus ei estä jäsenvaltion hallitusta vahvistamasta yleisiä

---

<sup>54</sup> tuomio 16.7.2020, Euroopan komissio v. Unkari, C-771/18, EU:C:2020:584, 64–66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

suuntaviivoja, jotka eivät voi kuitenkaan koskea direktiivin 2009/72 37 artiklassa (sähkön sisämarkkinadirektiivi 2019/944 59 artikla) tarkoitettuja sääntelytehtäviä tai sääntelyvaltuuksia. Niihin kuuluvat eri tariffien ja hintojen vahvistamiseen, hyväksymiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät ja toimivaltuudet, erityisesti kyseisen artiklan 1 kohdan a alakohdassa (sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 59 artiklan 1 kohdan a alakohta) mainitut tehtävät, joita ovat sähkön siirto- tai jakelutariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistaminen tai hyväksyminen avointen kriteerien mukaisesti. Sääntelyviranomaisen on voitavat tehdä päätöksensä itsenäisesti ja pelkästään yleisen edun perusteella varmistaakseen direktiivillä tavoiteltujen päämäärien noudattamisen ilman, että sen olisi noudatettava muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä saaminaan ohjeita. Jäsenvaltion on silti kansallisen liikkumavaransa mukaisesti mahdollista sallia esimerkiksi kansallisten ministeriöiden edustajien osallistuminen sähkön siirto- ja jakeluverkkoon pääsyä koskevien hintojen vahvistamismenettelyihin, kunhan kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksenteon riippumattomuus taataan.<sup>55</sup>

Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa tuomiossaan edelleen katsonut, että ministeriöiden edustajat eivät voi käyttää osallistumistaan hintojen vahvistusmenettelyihin painostaakseen sääntelyviranomaista tai antaakseen sille ohjeita, jotka voivat ohjata sääntelyviranomaisen päätöksentekoa sille direktiivin 37 artiklassa (sähkön sisämarkkinadirektiivin 59 artiklassa) säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien puitteissa. Ministeriön edustajien lausunnot eivät voi olla sääntelyviranomaista sitovia eikä sääntelyviranomainen voi missään tapauksessa pitää niitä ohjeina, joita sen olisi tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltuuksiaan käyttäessään noudatettava.<sup>56</sup>

Vielä unionin tuomioistuin on maakaasumarkkinadirektiivin 2009/73 sähkön sisämarkkinadirektiiviä vastaavan sääntelyn tulkinnan yhteydessä todennut jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että sääntelyviranomaisilla on tarvittavat valtuudet tehdä direktiivissä tarkoitettuja sitovia päätöksiä muun ohella verkkoon liittämisestä ja pääsystä.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 32–38 kohta.

<sup>56</sup> tuomio 11.6.2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, 62–63 kohta.

<sup>57</sup> tuomio 19.12.2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, 33 kohta.

Unionin tuomioistuin katsoi Euroopan komission Ruotsia vastaan nostamassa jäsenyysvelvoitteiden rikkomuskanneasiassa,<sup>58</sup> että Ruotsi oli jättänyt noudattamatta vuoden 2003 sähkön sisämarkkinadirektiivin 2003/54 mukaisia velvoitteitaan. Langettavan tuomion mukaan velvoitteiden rikkominen johtui siitä, että Ruotsi ei ollut antanut sääntelyviranomaisen tehtäväksi vahvistaa tai hyväksyä ainakin ne menetelmät, joita käytetään liittämistä ja pääsyä kansallisiin verkkoihin koskevien edellytysten ja ehtojen, siirto- ja jakelutariffit mukaan lukien, laskennassa ja vahvistamisessa ennen niiden voimaantuloa.

Toin jo edellä esiin, että unionin tuomioistuimessa on vireillä Euroopan komission Saksaa vastaan nostama jäsenyysvelvoitteiden rikkomuskanne (C-718/18). Komission kanteen mukaan Saksan *Energiewirtschaftsgesetz*in mukainen toimivaltuuksien jako loukkaa kansallisten sääntelyviranomaisten yksinomaisia toimivaltuuksia sellaisina kuin niistä on säädetty muun ohella sähkön sisämarkkinadirektiivin 37 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sekä 6 kohdan 1 kohdan b alakohdassa. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa annetaan tietojeni mukaan 14.1.2021.

### 2.3 Oikeudellisesti sitomattomista (*soft law*) lähteistä

Euroopan komissio julkaisi sähkön sisämarkkinoiden kolmannen lainsäädäntökokonaisuuden voimaantulon yhteydessä eräitä sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY keskeisiä sääntelykokonaisuuksia koskevia komission työasiakirjoja, joiden tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille lisätietoa näiden kokonaisuuksien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kansallisia sääntelyviranomaisia koskevassa työasiakirjassa<sup>59</sup> käsitellään aikaisempaan sääntelyyn nähden tiukempia sääntelyviranomaisen riippumattomuutta koskevia vaatimuksia sekä sääntelyviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia. Komission sääntelyviranomaisia koskeva työasiakirja on edellä kuvaamani tavoin jäsenvaltioita oikeudellisesti sitomaton *soft law* -lähde, jonka tarkoituksena on valaista komission

<sup>58</sup> tuomio 29.10.2009, Euroopan komissio v. Ruotsi, C-274/08, EU:C:2009:673, 33–43 kohta.

<sup>59</sup> European Commission Staff Working Paper, Interpretative note on Directive 2009/72 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas, Regulatory Authorities, 22.1.2010 ("Commission - Staff Working Paper – Regulatory Authorities"), saatavilla: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010\\_01\\_21\\_the\\_regulatory\\_authorities.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_01_21_the_regulatory_authorities.pdf)

näkemyksiä direktiivin oikeussääntöjen tulkinnasta ja näin lisätä oikeusvarmuutta. Työasiakirjassa tuodaan perustellusti ja nimenomaisesti esiin sekin, että sitovasti unionin oikeuden tulkinnasta päättää unionin tuomioistuin.<sup>60</sup>

Komission työasiakirjan mukaan sääntelyviranomaisen tulee voida tehdä päätöksiä riippumattomasti, objektiivisten edellytysten ja menetelmien perusteella. Sääntelyviranomaisen tulee voida tehdä toimivaltansa perusteella itsenäisiä päätöksiä mistään poliittisesta, julkisesta tai yksityisestä tahosta riippumatta. Sen ydintehtäviin kuuluu vahvistaa tai hyväksyä ennen niiden voimaantuloa (*ex ante*) siirto- ja jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät taikka molemmat. Työasiakirjassa tuodaan esiin, että aiemman sähkön sisämarkkinadirektiivin 2003/54 voimassaollessa oli vielä mahdollista, että sääntelyviranomaisen saattoi tariffit tai niiden laskentamenetelmät jäsenvaltion muun toimielimen lopullisesti vahvistettavaksi, mikä ei ole enää sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY sääntelyn mukaista. Työasiakirjan mukaan on yksin sääntelyviranomaisen tehtävänä joko vahvistaa tariffit tai niiden laskentamenetelmät taikka hyväksyä tariffit tai hyväksyä niiden laskentamenetelmät. Työasiakirjan mukaan sääntelyviranomaisen tariffeja tai niiden laskentamenetelmiä koskevat ydintehtävät eivät vie jäsenvaltioilta mahdollisuutta julkaista yleisiä poliittisia suuntaviivoja, jotka sääntelyviranomaisen lopulta saattaa osaksi tariffien rakennetta tai menetelmiä. Tällaiset suuntaviivat eivät kuitenkaan saa loukata sääntelyviranomaisen toimivaltuuksia tai olla muiden sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY säännösten vastaisia. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi julkaista yleisiä poliittisia suuntaviivoja, joilla houkutellaan investointeja uusiutuviin energialähteisiin, mutta komission näkemyksen mukaan voittomarginaalin asettaminen cost-plus -tariffiin merkitsisi kiellettyä vaikuttamista sääntelyviranomaisen toimintaan.<sup>61</sup>

Komission työasiakirjan maininta jäsenvaltioiden antamista poliittisista suuntaviivoista, jotka sääntelyviranomaisen saattaa lopulta osaksi tariffien rakennetta tai menetelmiä on esillä olevan lausunnon kannalta kiintoisa. Nimittäin niin sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 57 artiklan 4 kohdan ii alakohdan kuin sitä edeltäneen sääntelyn mukaan sääntelyviranomaiset eivät viranomaistehtäviä suorittaessaan pyydä eivätkä ota ohjeita hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä, mikä ei rajoita hallituksen julkaisemien 59 artiklan mukaisiin

<sup>60</sup> Jones, Christopher ed. EU Energy Law, Volume I, The Internal Energy Market, 4th edition 2016, s. 231.

<sup>61</sup> Commission - Staff Working Paper – Regulatory Authorities, s. 4–6, 12–14.



sääntelytehtäviin ja toimivaltuuksiin liittymättömien yleisten poliittisten suuntaviivojen noudattamista. Selvästi sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/744 sääntelyn mukaisina poliittisina suuntaviivoina voidaan mielestäni pitää esimerkiksi sähkömarkkinalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä esitettyjä kannanottoja Energiaviraston verkonhaltijoille menetelmissään asettamien toimitusvarmuus- ja laatu- sekä kehittämistavoitteiden kannustavuudesta.<sup>62</sup> Tätä pidemmälle menevinä suuntaviivoina voitaisiin pitää esimerkiksi kannanottoja siitä, että siirto- ja jakelutariffeihin sovellettavissa menetelmissä tulisi etusija antaa kannustimille, joilla edistetään energiatehokkuutta tai helpotetaan kuluttajan edun mukaista innovointia taikka tuetaan toimitusvarmuutta. Samaan kategoriaan lukisin myös kannanotot, joissa kriittisesti todettaisiin asianmukaiseen tutkimustietoon pohjautuen verkonhaltijoiden verkkotoimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullisen tuoton olevan huomattavasti muiden jäsenvaltioiden verkonhaltijoiden tuotto prosenttia korkeampi tai matalampi, mihin puuttumista pidettäisiin tarpeellisena. Sääntelyviranomaisen sääntelytoimivallan ytimeen ja poliittisten suuntaviivojen alan ulkopuolelle menisi nähdäkseni kuitenkin sen nimenomainen, laskentamenetelmien yksityiskohtiin käyvä sääntelyviranomaista sitova määrittäminen, miten tämänkaltaiset poliittiset suuntaviivat otetaan huomioon siirto- ja jakelutariffeja koskevia etukäteen määritettäviä laskentamenetelmiä vahvistettaessa tai hyväksyttäessä.

Komission työasiakirjan merkitystä huomioon otettavana unionin oikeuslähteenä vähentää se, että työasiakirja on annettu voimassa olevaa sähkön sisämarkkinadirektiiviä 2019/944 edeltäneen direktiivin 2009/72/EY voimaantulon yhteydessä. Työasiakirjassa ei ole voitu ottaa huomioon unionin tuomioistuimen merkityksellistä oikeuskäytäntöä, mitä on käsitelty edellä. Työasiakirjassa poliittisista suuntaviivoista lausuttuun ei myöskään ole voinut vaikuttaa esimerkiksi unionin toimivallan lisääntyminen sähkön sisämarkkinasääntelyn alan laajentumisen myötä. Ei kuitenkaan voida katsoa, että työasiakirjassa esitetyt kannanotot sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta ja toimivaltuuksista olisivat vailla merkitystä. Komission edellä kuvatuissa rikkomuskanneasioissa esittämät kannanotot ovat tässä mielessä yhdenmukaisia työasiakirjassa esitettyjen kannanottojen kanssa.

---

<sup>62</sup> HE 20/2013 vp, s. 162.



Spark Legal Network, Trinomics ja University of Groningen ovat Euroopan komission/Energiapäaosaston toimeksiannosta laatineet jo edellä viittaamani tutkimuksen ”Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy” (2019). Tutkimuksen alkuun sisältyy aiemmin unionin oikeuden *soft law* -instrumenttien yhteydessä mainitsemani kaltainen vastuunvapauserä, jonka mukaan tutkimuksen päätelmät, oikeudelliset analyysit, kannanotot ja siinä esitetyt käytäntösäännöt ilmaisevat kirjoittajiensa kannanottoja. Tutkimus ja erityisesti sen oikeudelliset päätelmät eivät lausekkeen mukaan heijasta Euroopan komission kannanottoja, eivätkä ne sido Euroopan komissiota sen analysoidessa unionin oikeuden toimeenpanoa.<sup>63</sup>

Tutkimuksessa on arvioitu 12 unionin jäsenvaltion kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta poliittisista ja markkinatoimijoista, näiden henkilöstö- ja rahoitusvarojen riittävyttä sekä sääntelyviranomaisten riippumattomuutta ydintehtäviensä hoitamisessa. Unionin jäsenvaltioista Pohjoismaat –Suomi, Ruotsi tai Tanska– eivät kuuluneet tutkimuksen kohteina olleisiin.

Tutkimuksesta käy ilmi, että sen kohteina olleet jäsenvaltiot ovat kansallista harkintamarginaaliaan käyttäen päätyneet valitsemaan kukin jonkin neljästä sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY mahdollistamasta etukäteisestä sääntelyvaihtoehdosta. Edellä toteamani mukaisesti myös sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 on sääntelymallin valinta jätetty kansallisesti tehtäväksi, eikä sääntely tältä osin ole yhdenmukaistanut jäsenvaltioiden sääntelyä.

*Itävallan* osalta raportissa on todettu, että sääntelyviranomaisen tehtävänä on asettaa verkkotariffit, mutta sen toimivaltaan ei kuulu yleisen tariffeja koskevan menetelmän määrittäminen, vaan tämä tapahtuu yksityiskohtaisesti lain tasolla.

Sääntelyviranomaisen tehtäviä ei siten ole siirretty muulle taholle. Lainsäädännön yksityiskohtaisuus voi kuitenkin antaa aiheen kyseenalaistaa *Itävallan* sääntelyviranomaisen riippumattomuutta verkkotariffien sääntelyssä. *Saksan* osalta tutkimuksessa on todettu kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksyvän laissa säädettyjen seikkojen mukaisesti menetelmät, joiden pohjalta verkonhaltijat määrittelevät tariffin. Tutkimuksen mukaan Saksan lainsäädännön nojalla annetussa

---

<sup>63</sup> Spark Legal Network, Trinomics & University of Groningen: Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of Energy kansisivun jälkeinen sivu sekä s. 10.

määräyksessä kuitenkin rajoitetaan sääntelyviranomaisen toimivaltaa ja siten vaarannetaan sen riippumattomuutta ja tehokkuutta hoitaa sääntelytehtävänsä. Raportin johtopäätösosiossa tuodaan esiin rajoitteina sääntelyviranomaisten riippumattomuudelle, että kansallisessa sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY täytäntöönpanolainsäädännössä saatetaan delegoida ministeriöille toimivalta antaa tarkempia määräyksiä direktiivin 37 artiklassa (sähkön sisämarkkinadirektiivi 59 artikla) tarkoitetuista tehtävistä, joiden tulisi kuulua kansalliselle sääntelyviranomaiselle. Samoin tuodaan esiin se, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan olla antamatta sääntelyviranomaiselle toimivaltaa hyväksyä tai vahvistaa tariffeja tai niiden menetelmiä tai ministeriön on annettu mahdollisuus vaikuttaa tähän toimintaan. Tutkimuksessa kiinnitetäänkin huomiota näihin riskitekijöihin, jotka voivat vaikuttaa sääntelyviranomaisen riippumattomuuteen. Lainsäädännöllä tapahtuva yksityiskohtainen tariffien laskentamenetelmästä säätäminen voi tutkimuksen mukaan saattaa sääntelyviranomaisen kumileimaisimen asemaan. Lainsäädännöllä tapahtuvaa laskentamenetelmistä säätämistä enemmän poliittista vaikuttamista voi tutkimuksen mukaan kuitenkin sisältyä hallitukselle jätettyyn toimivaltaan ohjata sääntelyviranomaisen toimintaa.<sup>64</sup>

Joskaan mainittu tutkimus ei ole sellainen unionin toimielimen hyväksymä virallislähde, jonka perusteella voitaisiin ennustettavalla tavalla ja varmasti päätellä Euroopan komission saati unionin tuomioistuimen kantaa jäsenvaltion lainsäädännön yhdenmukaisuudesta sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 sääntelyviranomaisten riippumattomuutta ja sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmiä koskevien säännösten kanssa, on siinä nähdäkseni muutoin kiintoisasti käsitelty tähän teemaan liittyviä aiheita. Jäsenvaltion lainsäädäntöratkaisujen punninnassa tämän tai muiden senkaltaisten tutkimusten merkitys on nähdäkseni kovin rajallinen.

---

<sup>64</sup> Spark Legal Network, Trinomics & University of Groeningen: Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of Energy (2019), s. 90–92, 94–96, 139–143.

### **3 Kansallisissa lainsäädännöissä omaksuttuja malleja sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista siirto- ja jakeluverkkotariffien laskentamenetelmien vahvistamisessa**

#### *3.1 Suomi*

Sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2019/944 [ja sähkön sisämarkkina-asetuksessa 2019/943] asetetaan erinäisten säännösten soveltamiseen tai täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteita jäsenvaltioille, sääntelyviranomaisille sekä siirto- ja jakeluverkonhaltijoille. Vastuu direktiivin säännösten saattamisesta osaksi jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä kuuluu jäsenvaltiolle. Edellä todetuin tavoin eduskunta osallistuu direktiivin neuvotteluvaiheessa asian valmisteluun, ja direktiivin tultua hyväksytyksi unionin lainsäädäntömenettelyssä kuuluu kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä koskevan hallituksen esityksen valmistelu asianomaiselle vastuuministeriölle, sähkömarkkinoiden kysymyksessä ollen työ- ja elinkeinoministeriölle. Silloinkin, kun direktiivin säännökset koskevat esimerkiksi verkonhaltijoiden verkkoon pääsystä perimien maksujen vahvistamista tai kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta tai sen toimivaltuuksia ja tehtäviä, kuuluu säännösten täytäntöönpanovastuu jäsenvaltiolle.

Pidän kysymystä siitä, mikä merkitys ja sitovuus voitaisiin unionin oikeuden näkökulmasta antaa sille, että kansalliseen lainvalmisteluaineistoon sisällytettäisiin lain säännöksiä yksityiskohtaisempia määrittelyitä laskentamenetelmistä tai niiden sisällöstä, sääntelyviranomaisen toimivaltuuksien ja riippumattomuuden kannalta monitahoisena. Sikäli kuin tällaiset määrittelyt olisi luettavissa edellä sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 yhteydessä käsitellyiksi poliittisiksi suuntaviivoiksi tai toimintakehikoiksi, eivät tämänkaltaiset lausumat mielestäni olisi pulmallisia. Jos taas tällaisilla määrittelyillä tavoiteltaisiin sääntelyviranomaisen ydintehtäviin kuuluvan sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmien yksityiskohtiin puuttumista sääntelyviranomaista sitovalla tavalla direktiivin sääntelyn vastaisesti, saattaisi käsillä olla tilanne, jossa sääntelyviranomaisen olisi tarpeen direktiivin sääntelyn noudattamiseksi olla ottamatta huomioon näitä määrittelyjä sääntelytoiminnassaan. Aiemmin esille tuodulla tavalla Energiavirastoa sitoo kansallisena sääntelyviranomaisena jo sellaisenaan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 sääntelyviranomaisia koskevat velvollisuudet ja sen on osaltaan varmistettava, että nämä pannaan kansallisesti täytäntöön. Ensisijaisuuden periaatteen

mukaisesti myös tässä suhteessa unionin oikeudella on etusija kansallisiin lain esitöihin nähden. Viitataan muutoin lainvalmisteluaineistosta aiemmin lausumaani.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2019/944 57 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena toimii Suomessa Energiavirasto, jonka tehtävänä on sähkö- ja maakaasumarkkinoista annetun lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla erityisesti vahvistaa sanotussa laissa säädetyn menettelyn mukaisesti sähkö- ja maakaasuverkkojen haltijoille siirron ja jakelun hinnoittelua koskevat menetelmät. Näistä menetelmistä säädetään lain 10 §:ssä, jolla on pantu täytäntöön sähkön sisämarkkinadirektiivin 37 artiklan 6 kohta (sähkön sisämarkkinadirektiivin 59 artikla 7 kohta).

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Energiaviraston tulee vahvistuspäätöksellään vahvistaa ennen niiden käyttöönottamista verkonhaltijan noudatettavaksi menetelmät verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämiseksi valvontajakson aikana. Pykälän 3 momentin mukaan sanottu vahvistuspäätös on voimassa kahden toisiaan seuraavan neljän vuoden pituisen valvontajakson ajan.

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §:n 2 momentissa säädetään seikoista, joista Energiavirasto voi määrätä vahvistuspäätöksessä. Tällaisia ovat muun ohella verkkotoimintaan sidotun pääoman arvostusperiaatteet sekä sille hyväksyttävä tuoton määrittämistapa; verkkotoiminnan tuloksen määrittämistapa sekä sen edellyttämä tuloslaskelman ja taseen oikaisu; verkkotoiminnan tehostaminen, markkinoiden yhdentymisen edistäminen, verkon varmuuden parantaminen sekä näihin liittyvän tutkimustoiminnan edistäminen sekä verkon kehittäminen. Näiden seikkojen sisältöä kuvaillaan tarkemmin sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa koskevan lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä.<sup>65</sup> Sen paremmin laissa itsessään kuin sen esitöissä (HE 20/2013 tai TaVM 17/2013 vp) ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, millä tavoin Energiavirasto kansallisena sääntelyviranomaisena ottaa mainitut seikat huomioon jakelu- ja siirtotariffeja koskevia menetelmiä etukäteen (*ex ante*) vahvistaessaan, vaan toimivalta määritellä nämä seikat on jätetty Energiavirastolle.

---

<sup>65</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi, HE 20/2013 vp, s. 161–164.

Vahvistuspäätöksen tulee perustua sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan niihin perusteisiin, joista säädetään muun ohella sähkömarkkinalaissa ja sähkökauppa-asetuksessa sekä näiden nojalla annetuissa säännöksissä. Hallituksen esityksessä on tältä osin lausuttu, että vahvistuspäätöksen tulisi perustua muun ohella sähkömarkkinoita koskevan kansallisen ja unionin lainsäädännön säännöksiin.<sup>66</sup>

Energiavirasto määrittelee mainittujen oikeussääntöjen antamalla valtuutuksella valvontamenetelmät kahdelle perättäiselle neljän vuoden valvontajaksolle. Tällä hetkellä voimassa olevat sähkön jakeluverkkotoiminnan sekä sähkön suurjännitteisen jakeluverkkotoiminnan valvontamenetelmät on vahvistettu 8.11.2018 olemaan voimassa neljännellä (1.1.2016–31.12.2019) sekä viidennellä (1.1.2020–31.12.2023) valvontajaksolla. Energiaviraston valvontamenetelmissä sitoutunut pääoma määritellään verkostokomponenttien määrien ja yksikköhintojen avulla tietyn ajankohdan keskimääräisten rakentamiskustannusten mukaisesti.

Valvontamenetelmissä sitoutuneelle pääomalle määriteltävä sallittu kohtuullinen tuotto perustuu pääoman painotettuun keskikustannusmalliin (Weighted Average Cost of Capital, WACC). Sallittu kohtuullinen tuotto määritellään vuosikohtaisesti.

Energiavirasto tekee valvontajakson päätyttyä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n mukaisen valvontapäätöksen. Energiaviraston tulee valvontapäätöksessä velvoittaa verkonhaltija alentamaan seuraavan valvontajakson aikana siirtopalvelumaksujaan, jos verkonhaltijan verkkotoiminnan tuotto on päättyneen valvontajakson aikana ylittänyt kohtuullisen tuoton määrän. Yli 5 prosentin tuoton ylittämistilanteessa on alennettavaan määrään lisättävä korko.

Sikäli kuin verkonhaltijan verkkotoiminnan tuotto on päättyneellä valvontajaksolla alittanut kohtuullisen tuoton määrän, voi Energiavirasto oikeuttaa verkonhaltijan korottamaan maksu seuraavan valvontajakson aikana.

Energiavirasto voi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 13 §:n 1 momentin nojalla muuttaa vahvistuspäätöstä vahvistuspäätöksen kohteen tai Energiaviraston hakemuksesta muun ohella lainsäädännön muuttumisen, muutoksenhakutuomioistuimen antaman ratkaisun taikka painavan syyn perusteella päätöksen jälkeen tapahtuneen olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta taikka jos

---

<sup>66</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi, HE 20/2013 vp, s. 163.

muutokseen on painava syy vanhentuneiden ehtojen tai hinnoittelujärjestelyjen uudistamisen johdosta.

Tiedossani ei ole, että Euroopan komissiossa olisi vireillä jäsenyysvelvoitteiden rikkomusmenettelyä, joka kohdistuisi Suomen lainsäädännössä omaksuttuihin ratkaisuihin taata Energiaviraston riippumattomuus sekä antaa sille toimivalta vahvistaa sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmät. Unionin tuomioistuimessa ei ole vireillä tätä koskevaa jäsenyysvelvoitteiden rikkomuskannetta.

Sekä vahvistus- että valvontapäätös ovat hallintopäätöksiä, joihin verkonhaltija voi hakea muutosta sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 36 §:n nojalla valittamalla ensi asteena markkinaoikeuteen sekä lain 37 §:n edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan. Muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Muutoksenhakusääntelyssä on kysymys sähkönsiirron sisämarkkinadirektiivin 60 artiklan 8 kohdan vaatimuksesta, jonka mukaan sääntelyviranomaisen päätökseen tulee voida hakea kansallisella tasolla muutosta riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä.

### *3.2 Kansallisesta tuomioistuinvalvonnasta*

Korkein hallinto-oikeus on eräissä vuosikirjapäätöksissään arvioinut Energiaviraston toimivaltaa sähkömarkkina- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuna sääntelyviranomaisena.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2017:124 arvioinut Energiaviraston valituksesta, miten vuokraverkossa toimivan verkonhaltijan emoyhtiöltään vuokraamaan sähkönsiirron jakeluverkkoon tekemien investointien kustannuksia oli tullut käsitellä Energiaviraston tekemässä valvontapäätöksessä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin markkinaoikeus, joka oli kumonnut Energiaviraston valvontapäätöksen, ettei asiassa ollut perusteita katsoa, että kohtuullisen tuoton laskentamenetelmien ennustettavuuden vaatimuksesta olisi johtunut yleiskustannuslisän ja katteen vähentäminen verkkotoiminnan investointikustannuksina.



Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2015:105 kysymys oli siitä, oliko Energiavirasto sähkön sisämarkkinadirektiivin 37 artiklan 8 kohdassa edellytetyllä tavalla antanut verkonhaltijalla lyhyellä ja pitkällä aikavälillä asianmukaisia kannustimia edistää markkinoiden yhdentymistä. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei direktiivissä ollut yksityiskohtaisemmin säädetty, miten kansallisen sääntelyviranomaisen on kannustimia antamalla edistettävä markkinoiden yhdentymistä, eikä siten säädetty markkinoiden yhdentymisen edistämiseen kannustavista tavoitteista, niiden määrittämistavasta eikä menetelmistä tavoitteiden soveltamiseksi hinnoittelussa. Sääntelyviranomaisella oli näin ollen harkintavaltaa sen suhteen, millä tavoin toteutetaan direktiivin edellyttämä kannustin, jolla edistetään markkinoiden yhdentymistä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Energiavirasto ei ollut menetelmissään asettanut erillistä kannustinta markkinoiden yhdentymisen edistämiseksi. Kun menetelmissä vahvistettujen muiden kannustimien katsottiin sisältävän myös markkinoiden yhdentymiseen kannustavia elementtejä ja kun valittajana ollut yhtiö ei ollut esittänyt riittävää selvitystä tällaisena kannustimena käyttöön otettavan rajayhteyksien riskipreemion tarpeelle, Energiaviraston päätöstä ei kumottu sillä perusteella, ettei erillistä markkinoiden yhdentymisen edistämistä koskevaa kannustinta ollut asetettu.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksellä KHO 2014:81 ratkaisemassa asiassa kysymys oli tilanteesta, jossa verkonhaltija oli hakenut Energiamarkkinavirastolta (nykyisin Energiavirasto) toista valvontajaksoa koskeneen lainvoimaisen vahvistuspäätöksen muuttamista valvontajakson jo päättyttyä. Verkonhaltijan mukaan vahvistuspäätöksen muuttamiseen oli painava syy vahvistuspäätöksen antamisen jälkeen tapahtuneiden olosuhteiden olennaisten muutosten vuoksi. Virasto oli hylännyt verkonhaltijan hakemuksen, koska virastolla ei päätöksensä mukaan ollut toisen valvontajakson päättyttyä enää toimivaltaa muuttaa vahvistuspäätöstä. Markkinaoikeus oli verkonhaltijan valituksesta, mutta tätä kuulematta, ratkaissut asian välittömästi hyödyntäen ratkaisussaan muun markkinaoikeudessa vireillä olleen asian vuoksi käytettävissä olleita tietojaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan muun ohella, että kun sähkömarkkina-alaissa tarkoitetun vahvistuspäätöksen muuttamista koskevan hakemuksen ratkaiseminen edellytti riippumattomana sääntelyviranomaisena toimivan viraston harkintavallan käyttämistä, markkinaoikeuden ei olisi tullut ottaa asiaa ensi asteena välittömästi aineellisesti

ratkaistavakseen. Markkinaoikeuden päätös ei ollut perusteltavissa yksityisen tai julkisen edun vuoksi. Markkinaoikeus ei ollut myöskään voinut sillä perusteella, että sen käsiteltävänä oli ollut kolmatta valvontajaksoa koskeva verkonhaltijan valitus, tutkia käsillä ollutta toista valvontajaksoa koskevaa asiaa omasta aloitteestaan. Vaikka valvontajaksot ovat toisiinsa asiallisesti yhteydessä, sähkömarkkinalain mukaisen vahvistuspäätöksen tekemistä ja lainvoimaisen vahvistuspäätöksen muuttamista koskevassa asiassa oli kysymys aineellisesti eri asioista, joiden ratkaiseminen edellytti erilaisten arviointiperusteiden keskinäistä punnintaa.

Mainitun ratkaisun mukaisesti tuomioistuINVALVONNAN kohteena olevassa asiassa, jossa sääntelyviranomaisen ei ole käyttänyt sille sääntelyviranomaisena annettua harkintavaltaa so. tehnyt asiassa aineellista ratkaisua, ei tuomioistuin voi ensi asteena ottaa asiaa välittömästi aineellisesti ratkaistavaksi.

Vuosikirjapäätöksessä KHO 2010:86 korkein hallinto-oikeus totesi, että sähkömarkkinalaissa oli jätetty valvovalle viranomaiselle laaja harkintavalta hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiperusteiden kehittämisessä. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ollut mahdollista todeta, kumpi laskentamenetelmistä tuotti kustannuksen laskennan kannalta oikeamman ja siten hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin kannalta paremman lopputuloksen. Markkinaoikeuden ei olisi tullut sille esitetyn selvityksen perusteella kumota Energiamarkkinaviraston päätöstä tältä osin ja muuttaa viraston päätöksessä vahvistettua laskentamenetelmää.

Mainitusta julkaistusta oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että tuomioistuINVALVONNAN kohteena on, onko sääntelyviranomaisen käyttänyt sille lainsäädännössä annettua toimivaltaa sekä sen toimivaltuuksia ja tehtäviä harkintavaltansa rajoissa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa verkonhaltijan ei ole mahdollista saada säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle sääntelyviranomaisen noudattamaan laskentamalliin sisällytettyjen tekijöiden vuoksi kohtuullista tuottoa, on sääntelymalli tältä osin lainvastainen. Tilanteessa, jossa sääntelyviranomaisen ei ole lainkaan käyttänyt sille kuuluvaa toimivaltaa, ei tuomioistuin voi tätä toimivaltaa itselleen ottaa.

### *3.3 Eräissä muissa jäsenvaltioissa omaksutuista ratkaisuista kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista sähköverkkotariffien määrittelyssä*

*Ruotsin kansallisen lain (ellag 1997:857, ändr. 2018:1448. 5. kap. §§ 1, 2, 3, 6–12, 22–25) mukaan sääntelyviranomaisen (Elinspektionen) antaa etukäteisen (ex ante) puitepäätöksen verkonhaltijan tuottotasosta neljän vuoden tarkastelujakson ajaksi.*

Päätöksestä tulee käydä ilmi, mitä tietoja ja menettelytapoja sääntelyviranomainen on käyttänyt tuottotason määrittelyssä. Tuottotaso ei saa olla korkeampi kuin mitä edellytetään vastaavaa verkkotoimintaa harjoittavan, tehokkaasti järkevästi ja toimivan verkonhaltijan kustannusten kattamiseksi, sen tulee kattaa poistot ja antaa vastaaviin sijoituksiin nähden kilpailukykyinen tuotto sijoitetulle pääomalle. Laissa on useita delegointisäännöksiä, joiden nojalla hallitus tai sen päättämä viranomainen saa antaa määräyksiä verkonhaltijan toiminnan järkevää ja tehokasta harjoittamista koskevien kustannusten määrittelystä, pääomakustannuksista sekä verkkoon sitoutuneesta pääomasta ja niiden laskennasta. Lisäksi laissa säädetään sähköverkon laadusta ja sen tehokkaasta käyttämisestä sekä sääntelyviranomaisen toimivallasta. Neljän vuoden tarkastelujakson päätteeksi sääntelyviranomainen tekee päätöksen siitä, onko verkonhaltijalle kertynyt yli- tai alijäämää päättyneellä jaksolla, mikä voidaan ottaa huomioon seuraavan tarkastelujakson kuluessa.

*Tanskan säänneltyjä aloja valvovalla Forsyningstilsynet:llä on kansallisen lainsäädännön (elforsyningsloven §§ 69, 73, 73 a, LBK nr 119 6.2.2020) mukaan toimivalta hyväksyä siirtoverkonhaltijana toimivan Energinet:in sekä jakeluverkonhaltijoiden siirto- ja jakelutariffeihin sovellettavat menetelmät. Verkkohinnoittelussa edellytetään verkonhaltijan toimivan tehokkaan toimijan tavoin. Menetelmät tulee hyväksyä etukäteen (ex ante) ja niiden tulee muun ohella taata, että tariffit ja muut verkkomaksut ovat kohtuullisia, objektiivisia ja syrjimättömiä eikä niistä aiheudu tarpeettomia maksuja. Sähköverkon tehokkaan käytön sekä toimitusvarmuuden huomioon ottava hintadifferentiointi on sallittua. Verkonhaltijan tulee hyvittää liiallisesti veloitetut verkkomaksut ylinhinnoittelua seuraavan vuoden jakson kuluessa alennetuin tariffein ja vastaavasti veloittaa liian pienistä tariffeista aiheutuneet maksut.*

*Ranskan kansallisen lain (code de l'énergie, Loi n°2015-992 17.8.2015, art. 153) mukaan sähkönsiirto- ja jakeluverkon tariffien määrittämisestä koskevat menetelmät vahvistaa etukäteen sääntelyviranomainen (Commission de régulation de l'énergie). Sääntelyviranomainen ottaa huomioon energiapolitiikkaa koskevat hallintoviranomaisten suuntaviivat ja tiedottaa säännöllisesti näitä tariffien valmisteluvaiheesta. Lakiin sisältyy säännös konsultointimenettelystä, jonka mukaan hallintoviranomainen voi pyytää sääntelyviranomaista harkitsemaan uudelleen päätöstään, mikäli siinä ei hallintoviranomaisen mukaan ole otettu riittävästi*

huomioon mainittuja poliittisia suuntaviivoja. Tällainen hallintoviranomaisen sääntelyviranomaiselle osoittama uudelleenharkintapyyntö tulee julkaista virallisessa lehdessä.

Totean, että eri jäsenvaltioissa omaksuttujen erilaisten sääntelymallien vuoksi myös eri jäsenvaltioiden sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmistä annettujen säännösten keskinäinen vertailu on mielestäni hyvin hankalaa. Suomen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa omaksutun sääntelymallin korvaaminen jossakin muussa jäsenvaltiossa sen perustuslakiin, lainsäädäntötraditioihin ja sääntelyä koskeviin perusratkaisuihin perustuvalla lainsäädäntöratkaisulla puuttuisi nähdäkseni olennaisella tavalla siihen harkintavaltaan, joka jäsenvaltioille kuuluu sähkönsisämarkkinadirektiivin 2019/944 säännöksiä kansalliseen lainsäädäntöön saatettaessa.

Espoossa 8.1.2021



Alice Guimaraes-Purokoski<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Oikeustieteellinen ylempi perustutkinto (OTK, Helsingin yliopisto 1993), oikeustieteen tohtori (OTT, Helsingin yliopisto 2009), varatuomari (VT, Helsingin käräjäoikeus 1997). Korkeimman hallinto-oikeuden pysyvä jäsen (oikeusneuvos) vuodesta 2010 lukien (virkavapaa 1.9.2019-30.8.2022 Korkeimman oikeuden ma. jäsen), ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston EU-tuomioistuinasiat -yksikön päällikkö ja valtioneuvoston unionin tuomioistuimessa (2007–2009; saman sijainen 2003–2007); kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston virkamies 1993–2003 (vv. 1997–2000), Euroopan komissio, energiapääosasto 1997–2000. EU:n ja UK:n välisen riitojenratkaisuelimen jäsen 1.1.2021->, OECD:n Administrative Tribunal deputy member 1.1.2020->.