

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Inkeri Lilleberg, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Outi Vilén, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki energian alkuperätakuista.

Ehdotettu laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 30.6.2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 10, 21, 80 ja 124 §:n kannalta. Lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki energian alkuperätakuista, jolla kumotaan nykyinen laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta. Alkuperätakuista myönnetään ehdotuksen mukaan uusiutuvilla energialähteillä tuotetun energian lisäksi ydinvoimalla tuotetulle sähkölle sekä hukkalämmölle ja -kylmälle. Energian alkuperän varmennusvelvoite laajennetaan koskemaan kaikkia energiamuotoja erikseen säädetyin poikkeuksin.

Alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävät

(2) Sähkön alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimii lain 21 §:n mukaan järjestelmävastaavaksi määrätty kantaverkonhaltija ja kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä maakaasujärjestelmän järjestelmävastaavaksi määrätty siirtoverkonhaltija. Lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä on Energiavirasto.

(3) Rekisterin ylläpitäjän tehtävänä on lakiehdotuksen 22 §:n mukaan energian alkuperätakuiden myöntäminen, siirtäminen, peruuttaminen ja mitätöinti. Alkuperätakuurekisterin ylläpitämisestä on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin ylläpitotehtäviä osoitetaan kantaverkonhaltijalle ja siirtoverkonhaltijalle.

(4) Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että rekisterin ylläpitotehtävien antamista kanta- ja siirtoverkonhaltijoille on perusteltu varsin niukasti. Hallituksen esityksessä (s. 21) todetaan kuitenkin, että järjestelmävastaavilla kanta- ja siirtoverkonhaltijoilla on laaja tuntemus vastuullaan olevista energiamuodoista (sähkö ja kaasu). Sähkön kantaverkonhaltija toimii jo tällä hetkellä sähkön alkuperätakuulain mukaisena rekisterinpitäjänä. Maakaasujärjestelmän siirtoverkonhaltija on puolestaan ylläpitänyt kaasun vapaaehtoista sertifikaattijärjestelmää. Lisäksi siirtoverkonhaltijalla on muun toimintansa kautta pääsy energian tuotantoa koskeviin tietoihin.

(6) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I). Tarkoituksenmukaisuusedellytyksen voidaan perustelu-

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2021 vp

jen niukkuudesta huolimatta katsoa täyttyvän nyt ehdotetun tehtävän suhteen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston vakavaa huomiota tarkoituksenmukaisuusedellytyksen asianmukaiseen käsittelyyn hallituksen esityksen perusteluissa.

(7) Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Nyt arvioitavassa esityksessä on viitattu järjestelmävastaavien kanta- ja siirtoverkonhaltijoiden laajaan tuntemukseen energiamuodoista, mutta sääntelyssä ei aseteta erityisiä koulutus- tai asiantuntemusvaatimuksia rekisterin ylläpitotehtäviä hoitaville. Sääntelyä on syytä täydentää tältä osin.

(8) Sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätkuurekisterin ylläpitäjä voi lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan antaa tehtävän hoitamisen kokonaan omistamansa tytäryhtiön hoidettavaksi. Ehdotus merkitsee oikeutta siirtää edelleen muulle kuin viranomaiselle annettu hallintotehtävä. Tällaiseen julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, s. 56—57, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

(9) Lakiehdotuksen mukaan tehtävän siirto tytäryhtiölle voisi koskea kaikkia rekisterin ylläpitotehtäviä. Kyse ei siten ole teknisluonteisiin tai avustaviin tehtäviin rajautuvasta taikka muuten koko tehtävän laajuuteen nähden rajatusta tehtävän siirrosta. Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa tällainen julkisen hallintotehtävän kokonaisuuden edelleen siirtäminen näytetään ongelmallisena. Nyt arvioitava sääntely poikkeaa kuitenkin merkittävästi valiokunnan aikaisemmin käsittelemistä subdelegointia koskevista säännösehdoista. Rekisterin ylläpitäjien tehtävät kohdistuvat pitkälti oikeushenkilöihin rajatulla erityisalalla, jota koskevaa sääntelyä voidaan luonnehtia osin huomattavan tekniseksi. Kyse ei myöskään ole esimerkiksi valiokunnassa aiemmin esillä olleisiin alihankintatilanteisiin rinnastuvasta asetelmasta, vaan siirtäminen olisi mahdollista ainoastaan kanta- ja siirtoverkonhaltijan kokonaan omistamalle tytäryhtiölle (vrt. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 56—57, PeVL 15/2018 vp, s. 32—33). Esityksen perustelujen (s. 65) mukaan ehdotettu tapa organisoida rekisterin ylläpitäjän tehtävät kantaverkonhaltijan tai siirtoverkonhaltijan kokonaan omistamaan tytäryhtiöön mahdollistaa tarvittaessa toimintojen pitämisen erillään järjestelmävastaavien muista toiminnoista, minkä avulla voitaisiin varmistaa myös tarvittava erityisosaaminen ja resurssit rekisterin ylläpitotehtävässä. Lisäksi se helpottaa tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten eriyttämistä ja läpinäkyvyyttä muusta kantaverkonhaltijan ja siirtoverkonhaltijan toiminnasta, ja samalla vahvistaa myös maksujen läpinäkyvyyttä.

(10) Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan tytäryhtiöön sovelletaan tämän hoitaessa rekisterin ylläpitäjän tehtäviä sitä, mitä laissa säädetään rekisterin ylläpitäjästä. Siten myös viranomaisvalvonta kohdistuu yhtäläisesti tytäryhtiöön. Vastuu tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta säilyy lisäksi nimetyllä rekisterin ylläpitäjällä. Nämä seikat samoin kuin siirrettävästä tehtävästä edellä sanottu huomioon ottaen sääntely ei nyt käsillä olevassa erityisessä sääntely-yhteydessä muodostu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2021 vp

siihen, että julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiselle esitetyt perustelut ovat osin ristiriitaiset niiden seikkojen kanssa, joilla perustellaan hallintotehtävän antamista kanta- ja siirtoverkonhaltijoille.

Alkuperätakuisiin liittyvät maksut

(11) Energiaviraston suoritteista perittävistä maksuista ehdotetaan säädettäväksi lain 39 §:ssä ja sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuisiin liittyvien palveluiden hinnoittelusta 24 §:ssä. Sääntely Energiaviraston maksuista on merkityksellistä perustuslain 81 §:n 2 momentin sääntelyn kannalta.

(12) Valtion maksuja koskeva 81 §:n 2 momentti koskee sanamuotonsa mukaan valtion viranomaisten virkatoimia, palveluja ja muuta toimintaa. Näiden maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt asianmukaisena tarkastella perustuslain 81 §:n 2 momentin sisältämien periaatteiden kannalta myös sääntelyä yksityisen hoitaman julkisen hallintotehtävän maksullisuudesta (PeVL 2/2001 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan maksujen suuruuden sääntelystä ei ole ollut huomautettavaa ainakaan silloin, kun yleisenä maksuperusteena noudatetaan toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamista (PeVL 2/2001 vp, s. 3/I).

(13) Sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun hinnoittelun on lakiehdotuksen 24 §:n mukaan oltava kohtuullista. Palvelun maksuilla voidaan kattaa sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjälle tästä laista johtuvien velvoitteiden hoitamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset sekä kohtuullinen voitto palvelun hoitamisesta. Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi maksuttomista palveluista ja valtuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän palveluiden hinnoittelusta. Valvontaviranomaisen tulee lain 30 §:n mukaan päätöksellään vahvistaa sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän noudatettaviksi ennen niiden käyttöönottamista muun muassa menetelmät alkuperätakuun myöntämiseen ja siirtämiseen liittyvän palvelun kohtuullisen voiton sekä myöntämisestä ja siirtämisestä perittävien maksujen määrittämiseksi.

(14) Perustuslakivaliokunta ei pidä aivan asianmukaisena, että sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuiden osalta maksut on kytketty kohtuulliseen voittoon ja perusteluissa (s. 52) myös samantapaiselle liiketoiminnalle luonteenomaiseen liiketoimintariskiin, kun taas lämmön ja jäähdytyksen alkuperätakuiden maksuihin sovelletaan valtion maksuperustelakia. Perustuslain 81 §:n 2 momentin sisältämistä periaatteista ei toisaalta johdu estettä ehdotetun kaltaiselle sääntelylle. Valiokunta ehdottaa kuitenkin sääntelyn täsmentämistä esimerkiksi niin, että siitä käy ilmi 24 §:n perusteluissa mainittu palveluiden hinnoittelun ja mahdollisimman alhaisten kustannusten välinen suhde.

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota yksityisten hoitamien julkisten hallintotehtävien maksullisuutta koskevaan sääntelyyn. Valiokunta pitää tarpeellisena, että valtioneuvoston piirissä arvioitaisiin tällaisen maksusääntelyn johdonmukaisuutta ja kohtuullisuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Mari Holopainen vihr

varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala