

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14.9.2022 antama ehdotus asetukseksi korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (COM (2022) 473 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Ehdotuksista annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-selvitys (E 113/2022 vp).

U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 9.2.2023

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Erityisasiantuntija Elina Hautakangas

9.2.2023

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI KORKEISIIN ENERGIANHINTOIHIN LIITTYVISTÄ HÄTÄTOIMENPITEISTÄ**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 14 päivänä syyskuuta 2022 ehdotuksensa Euroopan neuvoston asetukseksi korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä, COM (2022) 473 final.

Ehdotuksella pyritään vastaamaan Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seuranneeseen poikkeukselliseen tilanteeseen energiamarkkinoilla. Kaasun ja sähkön hinnat ovat vuoden 2022 aikana nousseet ennätyksellisen korkeiksi, ja korkeiden kaasunhintojen vaikutus sähkön tuotantokustannuksiin on osaltaan nostanut sähkön hintoja. Hintojen nousun taustalla vaikuttaa lisäksi maailmantalouden elpyminen koronarajoitusten helpotuttua, sekä voimaloiden huoltotoista, vesivoiman saatavuudesta ja vanhojen voimaloiden sulkemisesta johtuva tavallista matalampi sähköntuotannon taso. Toisaalta kesän ennätyksellisen korkeat lämpötilat ovat nostaneet energian kysyntää Euroopassa ja näin lisänneet energian hintapainetta. Energiamarkkinoiden tilanteen ennustetaan jatkuvan epävarmana, ja energianhinnan odotetaan pysyvän korkeana loppuvuoden 2022 ja joidenkin arvioiden mukaan jopa vuoteen 2024–2025 saakka. Komission 8.9.2022 antamassa julkilausumassa komission puheenjohtaja von der Leyen ehdotti viittä keskeistä toimenpidettä sähkön ja energian hinnan hillitsemiseksi. Komission 14.9.2022 antama asetusehdotus koskee näistä toimenpiteistä kolmea: Sähkön talvikysynnän ja huippukulutuksen leikkaamista, sähkönmyyjien ylisuurien tuottojen rajaamista, sekä fossiilisia polttoaineita tuottaville ja jalostaville yhtiöille asetettavaa solidaarisuusmaksua. Yritysten likviditeettiä ja tukkusähkön teknisen hintakaton alentamista tai jäädyttämistä koskevista mahdollisista toimista eduskuntaa tiedotetaan tarvittaessa myöhemmin komission suunnitelmien selkeytyessä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö*Ehdotuksen tavoite*

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää korkeista energianhinnoista kuluttajille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Vallitsevan markkinatilanteen arvioidaan aiheuttavan erityisiä haasteita haavoittuvassa asemassa oleville ja pienituloisille, mutta toisaalta myös keskituloisille kotitalouksille ja yrityksille. Lisäksi korkeat energianhinnat kiihdyttävät inflaatiota ja aiheuttavat merkittäviä kuluja julkiselle sektorille tarvittavien tukitoimien myötä. Esityksellä pyritään puuttumaan myös tietyille energiamarkkinatoimijoille nykytilanteessa syntyneisiin merkittävän korkeisiin tuottoihin, jotka eivät johdu yritysten omista ylimääräisistä panoksista tai investoinneista, sekä uudelleenjakamaan kyseisiä tuottoja korkeista energianhinnoista kärsivien kuluttajien eduksi.

Komissio on katsonut, että energian kysynnän unioninlaajuisen vähentäminen sekä yritysten ylisuurten tuottojen uudelleenjakko ovat vallitsevassa tilanteessa toimia, joilla on mahdollista puuttua korkeiden energian hintojen aiheuttamiin haasteisiin. Samanaikaisesti pyritään kuitenkin turvaamaan energian sisämarkkinoiden toiminta ja säilyttämään sen tuomat edut, kuten yritysten tasapuolinen toimintaympäristö.

Energian kysynnän vähentäminen

Asetusehdotus sisältää kaksi tavoitetta energian kysynnän vähentämiseksi. Jäsenvaltioiden tulee tehdä toimenpiteitä, joilla vähennetään kaikkien kuluttajien energian kulutusta. Jäsenvaltioiden tulisi tältä osin pyrkiä vähentämään kuukausittaista nettosähkönkulutusta 10 prosentilla verrattuna keskimääräiseen nettosähkönkulutukseen vastaavina kuukausina verrokkiajankohtana. Verrokkiajankohdalla tarkoitetaan asetusehdotuksessa aikaväliä 1.11.–31.3. edeltävien viiden vuoden ajanjaksolta. Joulukuun 2022 osalta sähkönkulutusta verrattaisiin näin ollen vuosien 2017–2021 joulukuiden keskimääräiseen nettosähkönkulutukseen. Jäsenvaltioiden toimet voivat olla esimerkiksi kuluttajien informointia ja julkisia tiedotuskampanjoita.

Lisäksi ehdotuksella pyritään vähentämään energiankulutusta erityisesti huippuhintahetkien aikana. Jäsenvaltioiden tulee tunnistaa huippuhintatunnit, jotka vastaavat vähintään 10 prosenttia kuukauden kokonaistuntimäärästä. Komission ehdotuksessa esitetään vähintään keskimääräistä viiden prosentin sähkön nettokulutuksen vähennystä kuukausittain valittujen huippuhintatuntien aikana.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioilla olisi vapaus valita keinot, joilla energian kysyntää vähennetään. Valinnassa tulisi erityisesti huomioida taloudellisesti tehokkaat ja markkinapohjaiset keinot. Keinoihin voisi lisäksi sisältyä tietyin ehdoin taloudellisia kannusteita tai kompensatioita kulutuksen vähentämiseen osallistuville markkinatoimijoille, huomioiden kuitenkin valtiotukien sääntely.

Sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikainen rajoittaminen

Ehdotuksen mukaan niiden sähköntuottajien, joiden tuotantokustannukset ovat alle sähkönhinnan asettavan kaasun- ja hiilivoiman tuotantokustannusten, tuottoja tulisi rajoittaa. Sähkön hinta määräytyy vuorokausimarkkinoilla pohjautuen viimeiseen ja kustannuksiltaan korkeimpaan voimalaan, joka tarvitaan käyttöön, jotta sähkön kysyntään pystytään vastaamaan. Sähkönhinnan asettavan tuotantokustannuksen alapuolella toimiviin sähköntuottajiin lukeutuu uusiutuvan energian, ydinvoiman sekä ruskohiilen toimijoita. Asetusehdotuksen mukaan tuottojen rajoituksen soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat sähköä kaasulla, hiilellä ja säädettävällä vesivoimalla tuottavat toimijat.

Tuottokatto rajoittaisi niiden tuottajien, joiden tuotantokustannukset jäävät sähkönhinnan asettavan tuotantokustannuksen alle, sähkön myynnistä saatavan voiton maksimissaan 180 euroon megawattitunnilta. Jäsenvaltiot voivat asettaa tiukempia rajoja tuottojen leikkaukselle, jos ne ovat oikeasuhtaisia, syrjimättömiä, eivät häiritse investointisignaaleja, varmistavat investointikustannusten kattamisen, eivät vääristä sähkön tukkimarkkinoiden toimintaa ja ovat EU-oikeuden mukaisia.

Komission ehdotus kattaa lähes kaikki tuotantotyyppit kaasulla ja hiilellä tuotettua sähköä sekä vesivarastoja lukuun ottamatta. Ehdotus koskisi lisäksi sähköntuotantoa kaikilla ajallisesti erillään olevilla markkinoilla aina sähkön termiinimarkkinoista, päivää edeltävään, päivän sisäiseen ja tasemarkkinoihin. Komissio perustelee laajaa kattavuutta sillä, että jos joku markkina jätetään sääntelyn ulkopuolelle, sähkö myydyään sille markkinalle.

Tuottojen rajoittamisesta saadut tulot tulisi ehdotuksen mukaan ohjata sähkön loppukäyttäjille korkeiden sähkönhintojen aiheuttamien vaikutusten vähentämiseksi. Tarkemmassa kohdentamisessa jäsenvaltioiden tulee pyrkiä huomioimaan erityisesti asiakkaat, joille korkeilla sähkön hinnoilla katsotaan olevan voimakas vaikutus. Näitä asiakkaat voivat olla niin yksityisasiakkaita kuin kaupallisia toimijoita. Näin ollen on huomattava, että toimenpiteen tarkoituksena ei

ole energianhintojen laskeminen, vaan korkeiden energiahintojen vaikutusten vähentäminen loppukäyttäjille.

Asetusehdotus jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa tuottojen uudelleenjakamisen käytännön toteutuksen suhteen. Kyseeseen voisi ehdotuksen mukaan tulla esimerkiksi toimenpiteitä, joilla kysyntää vähentäneille kuluttajille myönnettäisiin taloudellista kompensatiota, varoja siirrettäisiin suoraan sähkön loppukuluttajille tai sähkönhankintakustannuksia rajattaisiin tiettyyn sähkönkulutusmäärään saakka.

Fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikainen solidaarisuusmaksu

Öljy-, kaasu-, hiili- ja jalostamosektoreilla toimivien yritysten tuotot ovat kasvaneet merkittävästi aiempiin vuosiin verrattuna. Tämän vuoksi komissio ehdottaa toimenpiteitä, joilla kyseisten toimijoiden ylituottoihin kohdennettaisiin väliaikainen solidaarisuusmaksu.

Solidaarisuusmaksusta saatavat tuotot on tarkoitus ohjata korkeiden energianhintojen aiheuttamien haittojen vähentämiseen tukemalla kotitalouksia ja yrityksiä. Lisäksi solidaarisuusmaksusta saatavilla tuloilla voitaisiin tukea energiankulutuksen vähentämistä sekä unionin pitkän aikavälin tavoitetta vahvistaa energiaomavaraisuutta.

Muut ehdotukset

Komission ehdotus pitää sisällään uusiutuvan energian ostosopimusten edistämisen, solidaarisuussopimukset maiden välillä sekä vähittäismarkkinatoimet erityisesti säänneltyjen tariffien osalta.

Uusiutuvan energian ostosopimusten osalta jäsenvaltioita edellytetään poistamaan esteet tällaisten sopimusten tieltä sekä suunnittelemaan tukitoimet niin, että ne eivät rajoita tällaisten ostosopimusten laadintaa.

Jäsenvaltioiden väliset solidaarisuussopimukset ovat pakollisia ainoastaan sellaiselle jäsenvaltiolle, joka tuo yli 100 prosenttia sähköä. Tällöin nettotuota kompensoi saamansa ylituoton naapurijäsenvaltiolle. Muille jäsenvaltioille solidaarisuussopimukset ovat mahdollisia.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat poiketa säänneltyjen tariffien säännöistä ensi talvena, kunhan kohtelevat kaikkia sähkönmyyjiä tasapuolisesti ja kompensoivat näille tappiot.

Ehdotettujen toimien voimassaolo

Komission ehdotuksen mukaisesti asetus olisi voimassa vuoden sen voimaantulosta. Kaikki ehdotetut toimenpiteet ovat luonteeltaan väliaikaisia, mutta soveltamisajankohdat vaihtelevat. Energian kulutuksen vähentämiseen tähtäviä toimia ja sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaista rajoittamista esitetään sovellettavaksi välillä 1.12.2022–31.3.2023.

Ehdotettu fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikaista solidaarisuusmaksua koskevat järjestelyt olisi oltava paikallaan vuoden 2022 loppuun mennessä. Solidaarisuusmaksua olisi sovellettava ainoastaan vuoden 2022 voittoihin, jotka ovat yli 20 prosenttia suuremmat kuin niiden verotettavien voittojen keskiarvo, jotka ovat syntyneet 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen alkavina kolmena tilikautena. Asetuksen voimassaolo ei kuitenkaan rajoita tarvetta varmistaa ylijäämätulojen jakaminen ja käyttää väliaikaisen solidaarisuusmaksun tuotto asetuksen mukaisesti.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.

Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti ei osallistu SEUT 122 artiklan mukaiseen päätöksentekomenettelyyn.

Komissio katsoo, että vallitsevat häiriöt kaasun saatavuudessa ja sen vaikutukset kaasun ja sähkön hintoihin, sekä ennätyksellisen lämpimästä kesästä johtuva korkea energian kysyntä yhdistettynä tuotantokapasiteetin käytettävyyden rajoituksiin, muodostavat 122 artiklan 1 kohdan mukaisia suuria haasteita energiatuotteiden saatavuudelle. Komissio katsoo lisäksi ehdotettujen koordinoitujen toimien heijastavan EU-oikeuden yleistä periaatetta energiasolidaarisuudesta. Jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden hengessä tehdyt koordinoitujen toimet ovat komission mukaan tarpeellisia, jotta talvella 2022–2023 pystytään vaikuttamaan korkeiden energianhintojen vaikutuksiin sekä välttämään pitkäaikaisen haitan muodostuminen kuluttajille ja taloudelle. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu seuraavassa kappaleessa.

Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu on covid-19 –pandemiaan liittyneen elpymisväliin osalta katsonut, että 122 artiklan 1 kohtaa on luettava yhdessä yhtenä kokonaisuutena artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa odottamattomiin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tapahtumiin. Lisäksi oikeuspalvelun mukaan tilanteen, jossa 122 artiklaa sovelletaan, on oltava kiireellinen ja vaikeuksien vakavia. Toteutettavien toimenpiteiden on puolestaan oltava poikkeuksellisia, väliaikaisia ja oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Lisäksi toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, koska SEUT 122 artikla kuuluu talouspolitiikan alaan. Käsillä oleva komission asetusehdotus vastaa akuuttiin kriisiin energiemarkkinoilla, ja ehdotetut toimet ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia. Lisäksi toimien voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia energiemarkkinoiden kriisin vakavuuteen nähden.

Lisäksi on huomattava, että SEUT 122 artiklan 1 kohta kattaa nimenomaisesti jäsenvaltioiden yhteisvastuun hengessä tehtävät toimet. Näin ollen solidaarisuusperiaate on keskeinen oikeusperustan soveltuvuuden arvioinnissa. Komission asetusehdotuksen katsotaan tältä osin olevan linjassa SEUT 122 artiklan kanssa, sillä esitettyjen, jäsenvaltioiden yhteisvastuun hengessä tehtävien toimenpiteiden arvioidaan olevan ratkaisevan tärkeitä merkittävien energian sisämarkkinoiden vääristymien ja toimitusketjujen häiriöiden ehkäisemisessä tulevana talvena.

Tuottokattoa ja solidaarisuusmaksua voidaan pitää luonteeltaan verotuksellisinä toimina. Energiapolitiikkaa koskevan SEUT 194 artiklan 3 kohdan mukaan energiapolitiikkaan liittyvistä etupäässä verotuksellisista toimista on säädettävä yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Myös SEUT 113 ja 115 artikloissa edellytetään niiden soveltamisalaan kuuluvilta veroilta yksimielisyyteen perustuvaa päätöksentekoa.

Ehdotetun oikeusperustan voidaan veroehdotusten osalta siten katsoa olevan konkurrenssissa verotusta koskevien SEUT-artiklojen kanssa. Komission valitsema SEUT 122 artikla mahdol-

listaa nopeimman päätöksenteon. Artikla mahdollistaa vain tilapäiset ja taloudelliset toimet, erityisesti energian saatavuuteen liittyen, joten sen valinnan ei voitane katsoa muodostavan ennakkopäätöstä muita verotuksellisia toimia koskevaan päätöksentekomenettelyyn. SEUT 122 artikla on kuitenkin erityinen oikeusperusta, jota voidaan kiireellisessä hätätilanteessa soveltaa ja jonka avulla neuvosto voi reagoida nopeasti, vaikka käytettävissä olisi myös muita yleisempiä oikeusperustoja. Lisäksi SEUT 122 artikla on sanamuodoltaan väljä. Siinä ei rajoiteta unionin lainsäätäjän käytettävissä olevia toimenpiteitä. Neuvostolla on näin ollen asiassa laaja harkintavaltta. Kun perusedellytykset 122 artiklan käytölle edellä kuvatulla tavalla täyttyvät, voidaan sen nojalla hyväksyä myös verotuksellisia toimia, kunhan ne ovat luonteeltaan väliaikaisia, kestoltaan tarkasti rajattuja ja oikeasuhtaisia.

Ehdotuksen oikeusperusta soveltuu ehdotettuihin toimiin, eikä valinnan voi katsoa muodostavan ennakkotapausta EU:n muille verotuksellisia toimia koskeville päätöksentekomenettelyille.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Komissio on katsonut ehdotuksessaan oikeusperustaksi valitun SEUT 122(1) artiklan valossa, että toimenpiteet ovat asianmukaisia vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa sekä oikeasuhtaisia käsillä olevien ongelmien ja asetuksen tavoitteiden valossa. Unionin tasoisten toimien tarpeellisuutta perustellaan komission ehdotuksessa epätavallisen korkeista hinnoista sekä Venäjän energia-aseen käytöstä aiheutuvalla merkittäväällä epävarmuudella unionin sähkömarkkinoilla. Koordinoitujen toimien katsotaan olevan tarpeellisia vastaamisessa kansalaisten toimeentuloon ja unionin talouteen kohdistuviin merkittäviin uhkiin.

Suhteellisuusperiaatteen osalta on lisäksi huomattava, että esitetty solidaarisuusmaksu on luonteeltaan väliaikainen ja sen soveltaminen on rajattu kirjanpito vuoden 2022 aikana tehtyihin voitoihin. Lisäksi maksu kohdistuu vain ylituottoihin öljy-, kaasu-, hiili- ja jalostamosektoreilla ja se on rajattu ennakomattomista olosuhteista seuraaviin odottamattomiin tuottoihin.

Komission ehdotuksessa on katsottu, että koordinoitujen, unioninlaajuiset toimet ovat välttämättömiä merkittävien häiriöiden riskin minimoimiseksi energiamarkkinalla. Komission mukaan energian sisämarkkinoiden toiminnalla on merkittävä rooli vallitsevan energiakriisin hillitsemisessä. Unionin tasoisesti koordinoitujen toimien katsotaan estävän energian sisämarkkinoille jäsenvaltioiden yksittäisistä toimista mahdollisesti syntyviä vääristymiä. Tältä osin komissio kiinnittää huomiota muun muassa jäsenvaltioiden erilaisiin valmiuksiin tukea rahallisesti energiakriisistä kärsineitä kuluttajia. Komissio huomauttaa lisäksi, että vahvasti integroituneilla sähkömarkkinoilla sähkönkulutuksen vähentämiseen tähtäävät toimet voivat olla vaikuttavia vain, jos kaikki jäsenvaltiot osallistuvat niihin.

Lisäksi on huomattava, että esitetyt sähkönkulutuksen vähentämiseen tähtäävät toimet sitovat jäsenvaltioita tavoitteiden osalta, ja jäsenvaltiot voivat valita varsinaiset toteutettavat toimet tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komission mukaan pakollinen solidaarisuusmaksu mahdollistaa riittävällä tavalla tasapuoliset toimintaedellytykset unionin alueella ja tilanteen, jossa jäsenvaltioiden viranomaiset voivat hyötyä maksun tuotoista ja siten reagoida poikkeuksellisten korkeiden energiahintojen tilanteeseen. Komission mukaan tämä vaatii toimia kaikilta jäsenvaltioilta ja siten EU-tason aloite tuo lisäarvoa. Tuottokaton osalta toissijaisuusperiaatteesta todetaan komission ehdotuksessa, että se jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa tarkempaan toteutukseen mahdollistamalla myös kireämmät toimet. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio katsoo, että solidaarisuusmaksu on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä se on rajattu vain osaan voitoista, on määräaikainen ja kohdistuu vain vuoteen 2022.

Valtioneuvosto katsoo, että komission perustelut toissijaisuusperiaatteen osalta ovat hyväksyttävät ja ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Suhteellisuusperiaatteen osalta tilanne ei ole yhtä selkeä erityisesti tuottokaton ja solidaarisuusmaksun osalta; verotoimien tavoitteena on asetusehdotuksen mukaan kerätä tuottoa energiakriisistä aiheutuvien tukitoimien rahoitusta varten, eikä vaikuttaa ainakaan välittömästi energian saatavuuteen. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä komission perustelut myös tältä osin.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Perustuslailliset vaikutukset ja Ahvenanmaan asema

Ehdotuksen suhde perustuslakiin

Komissio on katsonut, etteivät ehdotetut toimet ole ongelmallisia perusoikeuksien kannalta. Komission mukaan asetus ei vaikuttaisi kaasun toimitusvarmuusasetuksen ((EU 2017/1938) mukaisesti suojattujen asiakkaiden oikeuksiin. Lisäksi komissio on ehdotuksessaan katsonut, että sillä ei loukata omaisuuden suojaa, sillä se ottaa riittävässä määrin huomioon perusteltujen odotusten suojan periaatteen sekä suojaa jo olemassa olevia investointeja.

Ehdotetuilla toimilla sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaisesta rajoittamisesta sekä fossiilienergiasektorin toimijoille kohdistuvalla solidaarisuusmaksulla katsotaan olevan liittymäpintoja perustuslakiin omaisuudensuojan (15 §) ja elinkeinovapauden (18 §) näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoituksille tulee olla hyväksyttävä peruste, ja niiden taustalla tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia sekä välttämättömiä niin, ettei tavoitteita voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lisäksi on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVM 25/1994 vp).

Toimet on määritelty ehdotuksessa tarkkarajaisesti. Esitetty sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikainen rajoittaminen sisältää euromääräisen raja-arvon tuottojen määrälle. Vastaavasti sekä tuottojen väliaikainen rajoittaminen sekä fossiilisektoriin kohdistuvan solidaarisuusmaksun kohdentuminen on määritelty asetuksessa tarkkarajaisesti. Kyseessä ovat lisäksi väliaikaiset toimet. Toimenpiteillä pyritään vastaamaan vallitsevaan energiakriisiin, ja niiden tavoitteena on helpottaa poikkeuksellisen korkeista energianhinnoista kärsivien kuluttajien tilannetta. Toimien taustalla on näin ollen painava yhteiskunnallinen tarve. Toimien katsotaan edellä luvussa 4 esitetyin perustein olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia sekä välttämättömiä. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana tilanteessa, jossa omaisuuden suojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 55/2018).

Asetusehdotuksen ei arvioida olevan ongelmallinen omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden näkökulmasta.

Asetukset ovat sellaisenaan suoraan sovellettavia eivätkä yleensä edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. Kansallisten täytäntöönpanotoimien tarve on kuitenkin ratkaisu tapaushkohtaisesti ottaen huomioon asetuksen tavoite ja sisältö. Tarvittavat kansalliset sään-

nökset tulee saattaa voimaan asetuksessa mahdollisesti säädetyssä määräajassa tai samanaikaisesti asetuksen voimaantulon kanssa. Ehdotettuun asetukseen liittyy tiettyjä kokonaisuuksia, jotka niiden erityispiirteiden vuoksi edellyttäisivät erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia.

Ehdotukseen liittyvää tuottokattoa ja solidaarisuusmaksua on siten arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua (esim. PeVL 67/2002 vp, s. 3/II, PeVL 3/2003 vp, s. 2/I). EU-tasoisella asetuksella ei pitäisi voida tätä kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvää vaatimusta sivuuttaa, vaikka asetus onkin jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta ja unionin oikeudella on aina etusija jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tuottokattoa ja solidaarisuusmaksua koskevat ehdotetut säännökset ovat yleisluonteisia ja lisäksi ne sisältävät jäsenvaltioille valinnaisia toimia. Niiden ei arvioida täyttävän ehdotetussa muodossaan niitä edellytyksiä, jotka perustuslain 81 §:n 1 momentissa asetetaan verolle Niiden kansallinen täytäntöönpano edellyttäisi siten huomattavasti ehdotettua tarkempia kansallisia lain taseoisia säännöksiä. Asetusehdotuksen mukaan tuottokattoa sovellettaisiin 1. joulukuuta 2022 alkaen ja solidaarisuusmaksua viimeistään 31. joulukuuta 2022. Ehdotuksen toteutuessa kansallisen täytäntöönpanotoimien aikataulu olisi siten erittäin tiukka.

Ehdotuksen mukaan solidaarisuusmaksu sovellettaisiin öljy-, kaasu-, kivihiili-, ja jalostamotalalla toimivien yhtiöiden voittoihin, jotka ovat syntyneet yhtiöiden 1. tammikuuta 2022 tai sen jälkeen alkaneelta verovuodelta. Ehdotus soveltuisi siten osittain myös ennen asetuksen voimaantuloa syntyneisiin voittoihin. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen sen osittaisen taannehtivuuden vuoksi.

Perustuslakiin ei sisälly yleistä taannehtivan verolain kieltoa. Perustuslakivaliokunta on tulkinut lausunnoissaan taannehtivan verolainsäädännön perustuslainmukaisuutta ja katsonut, että yleisistä oikeusperiaatteista – kuten ennakoitavuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista – lähtien voidaan muotoilla lähtökohta, jonka mukaan taannehtivaa verolainsäädäntöä tulee välttää (PeVL 1/2009 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan mukaan tästä huolimatta yksittäisiin tapauksiin saattaa liittyä sellaisia erityispiirteitä, että taannehtivankaan verolainsäädännön hyväksyminen ei muodostu suorastaan valtiosäännön vastaiseksi (PeVL 1/2009 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että vaikka taannehtivaa verolainsäädäntöä ei voida rinnastaa esimerkiksi yksityisten henkilöiden välisten sopimussuhteiden taannehtivaa sääntelyyn, myös verolakeihin liittyy oikeus luottaa verovelvollisuuden kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi verovelvollisen oikeusasemaa (PeVL 1/2009, s. 2 ja siellä viitattu PeVL 39/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 56/2005 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Taannehtivan verolainsäädännön kieltö ei siten ole ehdoton.

Ehdotetun, osittain taannehtivan solidaarisuusmaksun perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon ehdotukseen liittyvät erityispiirteet. Ensinnäkin komission ehdotuksen mukaan myös fossiilisten polttoaineiden tuottajat ja jalostamot ovat hyötynneet nykyisen energiakriisin aiheuttamasta äärimmäisestä hinnannoususta ja ne ovat tuottaneet voittoja, jotka ylittävät

normaalien liiketoimintaodotusten mukaiset voitot. Komission ehdotuksen mukaan on perusteltua, että nämä toimijat, joille on syntynyt energiakriisin seurauksena ylisuuria voittoja, osallistuvat osaltaan energiakriisistä syntyvien ongelmien rahoittamiseen. Toiseksi arvioinnissa on otettava huomioon ehdotetun solidaarisuusmaksun tilapäisyys. Ehdotuksen mukaan solidaarisuusmaksua sovellettaisiin siihen verovuoteen, joka on alkanut 1. tammikuuta 2022 tai sen jälkeen alkaneelta verovuodelta. Valtioneuvosto katsoo, ettei tällaisiin poikkeuksellisen markkinatilanteen synnyttämiin ylisuuriin voittoihin voida katsoa liittyvän sellaisia perusteltuja taloudellisia odotuksia, jonka perusteella ehdotetun tilapäisen solidaarisuusmaksun soveltamiselle 1. tammikuuta 2022 alkaneelta verovuodelta syntyneihin voittoihin, olisi valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Ahvenanmaan asema

Maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa. Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan sähkömarkkinoita sääntelee maakuntalaki 102/2015 (landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av rikslagstifning om elmarknaden).

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon jäisivät muiden ehdotettujen toimenpiteiden osalta todennäköisesti hyvin vähäisiksi. Sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen määrän arviointi on kesken ja sitä on hyvin vaikea arvioida mutta on mahdollista, että sen vaikutukset voisivat nousta useisiin kymmeniin tai satoihin miljooniin euroihin.

Sähkön kulutuksen vähentämisellä pyritään vaikuttamaan energian hintaan, kun taas energia-tuottajien ylisuurten voittojen leikkaamisella ja fossiilienergiasektorin solidaarisuusmaksulla halutaan ohjata leikattuja tuloja kuluttajille. Komissio on katsonut, että näillä toimenpiteillä on mahdollista vaikuttaa kuluttajien maksamaan hintaan ilman, että muutetaan varsinaista markkinamekanismia.

Ehdotetuista toimista ei ole tehty vaikutustenarviointia EU:n tasolla, johtuen toimenpiteiden väliaikaisuudesta ja asian kiireellisyydestä. Komissio on kuitenkin ehdotuksessaan todennut, että esitetty asetus on linjassa 8.3.2022 annetun REPowerEU-tiedonannon sekä 11 (13) 18.5.2022 annetun REPowerEU-suunnitelman kanssa sen pyrkiessä päättämään mahdollisimman pian unionin riippuvuus Venäläisestä fossiilienergiasta. Lisäksi komissio on katsonut, että sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaisella rajoittamisella pyritään palauttamaan markkinoita lähemmäs tilannetta, jossa vallitsevia markkinahäiriöitä ei olisi tapahtunut. Unioninlaajuisen toimenpiteen katsotaan myös turvaavan markkinoiden toimintaa niin, että kustannustehokkaimpien ja tehokkaimpien voimalaitosten tuottama energia tulee ensisijaisesti käyttöön, ja markkinoilla säilyy hintakilpailua erilaisten tuotantoteknologioiden välillä. Tavoitteena on lisäksi, ettei tuottojen rajoitus estäisi tulevia investointeja hintojen muodostukseen osallistumattomaan tuotantoon.

Sähkön käytön vähentäminen

Sähkön käytön osalta asetusehdotuksessa esitetään vapaaehtoista 10 prosentin sähkön säästöä joulukuun ja maaliskuun välillä sähkön kokonaiskulutuksesta. Lisäksi kantaverkonhaltijan määrittelemiä sähkön kulutushuippuja tulisi leikata 5 prosentilla.

Sähkön kulutuksen vähentämiseksi lokakuussa alkaa kansallinen astetta alemmas kampanja, jonka tavoitteena on saada 75 prosenttia suomalaisista säästämään energiaa. Hankkeen tavoite

on pysyvästi alhaisempi energiankulutus ja sähkön kulutushuippujen madaltaminen. Astetta alemmas on Motivan, Energiaviraston, työ- ja elinkeinoministeriön, valtioneuvoston kanslian, ympäristöministeriön ja Sitran yhteistyökampanja. Oulun yliopiston sähkönkulutuskokeilussa vuonna 2010 informaatio-ohjaus vähensi sähkönkulutusta lämmityskaudella yli kymmenen prosenttia. Kampanjan lisäksi kansallisina toimenpiteinä on harkinnassa tekstiviestikampanja kansalaisille tiukassa tehotilanteessa.

Muiden vastaavien kokemusten perusteella voidaan arvioida, että tekstiviestikampanja voisi leikata tehoa hetkellisesti jopa 4 prosenttia kokonaiskulutuksesta eli noin 600 MW. Usein käytettynä tekstiviestit saattavat kuitenkin menettää tehokkuuttaan.

Jakeluverkkojen tekemien selvitysten perusteella asuinrakennusten tilojen sähkölämmityksen teho 0 °C lämpötilalla on 1616 MW. Jokainen aste sen jälkeen lisää kulutusta 80 MW/ °C. Puolestaan -20°C lämpötilalla sähkölämmityksen teho olisi tämän mukaan laskettuna 3216 MW. Prosentin säästö tehossa olisi 32,16 MW. Asteen alentaminen kaikissa kotitalouksissa tarkoittaisi 5 prosentin säästöä sähköenergian osalta. Sähkätehossa tehonalennus vastaisi 160 MW, joka puolestaan vastaa 1 prosenttia tehohuipusta.

Astetta alemmas kampanja vaikuttaa olevan tehokas keino suomalaisten sähkön käytön vähentämisessä, mutta tehohuipun leikkaamiseen sen vaikutus jäisi kuitenkin rajalliseksi ja tarvitaan muita tukevia toimenpiteitä.

Komission ehdotus huippukulutuksen leikkaamiseksi 5 prosentilla etukäteen määriteltynä tunteina tarkoittaisi 15 000 MW huipputeholla 750 MW. Kotitalouksien ja maatalouden osuuden sähkön kokonaiskulutuksesta arvioidaan olevan noin 25 prosenttia, ja osuuden kulutushuipuista olevan noin 30 prosenttia. Huipputeholla 15 000 MW kotitalouksien ja maatalouden osuus tehosta on 4500 MW. Tällöin yhden prosentin tehon vähentäminen vastaisi 45 MW.

Teollisuuden sähkön käytön vähentämiseksi tarkoituksena on kartoittaa pikaisesti suurten energiakäyttäjien mahdollisuudet lisäisiin kysyntäjoustoihin. Lisäksi kartoitetaan yritysten ja kotitalouksien kysyntäjoustopotentialia sekä energiamarkkinoiden joustopotentialia edistämismahdollisuuksia ja niihin kannustamisen välineitä.

Arvioitavaksi jää, tarvitaanko vapaaehtoisten kulutuksen vähentämistoimien lisäksi muita toimia, joilla erityisesti huipputehon leikkaus 5 prosentilla saadaan toteutettua. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi kysyntäjoustohuutokaupat, erilliset huipunaikatariffit taikka sähkön käytön kieltäminen tietyiltä ei-kriittisiltä toimijoilta.

Sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikainen rajoittaminen

Sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen tuottokatto voi olla odottamattomia vaikutuksia sähkömarkkinoihin. Tuottokatto on ajoitettu talvikauteen ja tuottokattoon koskevat säännöt ovat osin täsmätyttömiä esimerkiksi siltä osin, onko 180 euron rajan ylittävää tuottoa tarkoitus tarkastella tunti-, viikko vai kenties kuukausitasolla. Tällä on suuri vaikutus ylituoton määrään. Lisäksi tuottokaton asettaminen olisi hallinnollisesti hyvin hankalaa. Arvioiden mukaan verohallinto ei pysty toteuttamaan veroa tietojärjestelmiinsä vaaditulla aikataululla.

Valtaosa kaikesta sähköntuotannosta on etukäteen myyty tai suojattu alle asetuksen raja-arvon, mutta tiedot ovat luottamuksellisia. Julkisten tietojen perusteella yhtiöt suojaavat hankintaansa noin 60-80 %tasolla. Keskimääräinen suojausaste on tämän hetken arvioiden mukaan reilussa 70 prosentissa. Keskeistä tuottojen arvioinnissa on myös ensi talven sähkön hinta. Tällä hetkellä

futuurihinnot asetuksen mukaiselle tarkastelujaksolle vaihtelevat reilun 200 euron ja yli 400 euron välillä. Hintaodotus tarkentuu, mitä lähemmäs käyttöhetkeä päästään. Näistä syistä johtuen vaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa ja tuottokaton mahdollinen tuotto voi vaihdella kymmenien ja satojen miljoonien välillä.

Ehdotuksen kattavuudesta on vielä osin epäselvyyttä. Esimerkiksi yhdistetyn tuotannon sisältyminen asetusehdotukseen on keskustelussa. On myös epäselvää, miten saman konsernin sisällä tehtyjä markkinaehtoisia kauppia tulisi käsitellä.

Tuottokaton ulottaminen Fingridin reservimarkkinoille voi vaarantaa käyttövarmuuden, jos toimijat poistuvat reservimarkkinoilta. Reservimarkkinoille osallistuvat resurssit voivat olla melkein mitä tuotantomuotoa tahansa. Reservimarkkinoiden resursseja tarvitaan harvoin ja niiden tarjousten hinnat ovat usein korkeita vaihtoehtoiskustannusten takia. Jos näiden tulot rajautuvat 180 euroon, voivat ne siirtyä muille, vähemmän vaativille markkinoille.

Fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikainen solidaarisuusmaksu

Solidaarisuusmaksun merkitys Suomessa jäisi vähäiseksi, sillä se kohdistuisi mahdollisesti vain todella harvaan toimijaan Suomessa. Myöskään tällä toimella ei olisi vaikutusta sähkön hintaan tai saatavuuteen, sillä toimenpiteen tarkoituksena ei ole energiahintojen laskeminen, vaan korkeiden energiahintojen vaikutusten vähentäminen loppukäyttäjille.

5 Käsittelyvaiheet

5.1 Kansallinen käsittely

Energia ja Euratom (EU21) -jaosto, 19.–20.9.2022 (kirjallinen menettely).

EU-ministerivaliokunta 23.9.2022.

Suuri valiokunta 28.9.2022.

5.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Euroopan komissio antoi 14.9.2022 ehdotuksensa neuvoston asetukseksi korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (ns. energiahinta-asetus), COM (2022) 473 final. Asetuksella pyritään vastaamaan Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seuranneeseen poikkeukselliseen tilanteeseen energiamarkkinoilla. Kaasun ja sähkön hinnat ovat vuoden 2022 aikana nousseet ennätyksellisen korkeiksi, ja sähkön hintoja nostaa edelleen korkeiden kaasunhintojen vaikutus sähkön tuotantokustannuksiin.

Asetusehdotusta käsiteltiin neuvostossa (Coreper I ja energiatyöryhmän kokouksissa) kiireellillä aikataululla. 30.9. ylimääräisessä energianeuvostossa saavutettiin asetuksesta poliittinen yhteisymmärrys.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että energiamarkkinoiden toiminnassa ilmenneisiin ongelmiin vastataan nopealla aikataululla EU-tasolla ja suhtautuu avoimesti eri vaihtoehtoihin energiahintojen alentamiseksi ja markkinoiden epävarmuuden ja riskien vähentämiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotettuihin toimenpiteisiin avoimesti ja toimii neuvotteluissa rakentavasti euroop-

palaisen ratkaisun löytämiseksi. Valtioneuvosto painottaa toimia, joilla voidaan vaikuttaa energian hintaan ja saatavuuteen nopealla aikataululla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisitoimet eivät luo epävarmuutta puhtaan energian investointien toteutumiselle ja energiamarkkinoiden toimivuudelle ja että riittävistä kannustimista päästöttömän energian investointeihin huolehditaan.

Energianhinta-asetuksessa ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi Suomi katsoo, että markkinoiden toimintaedellytyksiä tulee parantaa. Suomella on valmius tarkastella myös pidemmälle meneviä markkinaintervention keinoja, kuten maakaasun ja muun energian markkinahintojen erottamista toisistaan. Lisäksi Suomi katsoo, että komission tulisi välittömästi tarkastella johdannaismarkkinoiden sääntöjä, etenkin johdannaisten hinnoittelumekanismin luotettavuuden palauttamisen ja markkinoiden erittäin merkittäviksi kasvaneiden vakuusvaatimusten näkökulmasta, sähkön johdannaismarkkinoiden rauhoittamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission esittämät poikkeustoimenpiteet ovat ajallisesti tarkkaan rajattuja.

Sähkön kysynnän vähentäminen

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että hintoihin pyritään vaikuttamaan kysyntää vähentämällä. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltiot voivat kansallisesti valita toimenpiteet. Suomessa lokakuun 10. päivänä alkava energiansäästökampanja on yksi kansallisista keinoista sähkön kysynnän vähentämiseksi ensi talvena.

Markkinatulojen yläraja inframarginaalisilla teknologioilla tuotetulle sähkölle

Valtioneuvosto on tyytyväinen siihen, että Suomen aiemmin esille tuomia huolia on otettu huomioon ehdotuksessa. Suomessa valtaosa sähköntuotannosta on suojausten tai kahdenvälisen sopimusten piirissä tai Mankala-periaatteella tuotettua sähköä ja näiden tuottajien saama tuotto jää nyt komission ehdottaman tuottokaton alapuolelle.

Suomen osalta ehdotettu järjestelmä soveltuisi tosiasiallisesti varsin rajalliseen osaan tuotantoa. Suomi on päättänyt myös kansallisista toimista sähkönkäyttäjille suunnattujen tukitoimien rahoittamiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että järjestelmä voidaan toimeenpanna kansallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ja tämä huomioidaan jatkovalmistelussa. Järjestelmästä ei tule aiheutua tarpeettoman suurta hallinnollista taakkaa tai haittaa toimitusvarmuudelle ja sen käyttöönoton sujuvuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikainen solidaarisuusmaksu

Solidaarisuusmaksun merkitys Suomessa jäisi vähäiseksi. Nykykäsityksen mukaan solidaarisuusmaksu ei kohdistuisi suomalaisiin yhtiöihin. Järjestelmän kansallisesta toimeenpanosta ei tule aiheutua tarpeettoman suurta hallinnollista taakkaa.

Oikeusperusta

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksen oikeusperusta, SEUT 122 artiklan 1 kohta soveltuu ehdotettuihin toimiin ja on asianmukaisesti valittu. Valinnan ei voida katsoa muodostavan ennakkotapausta EU:n muille verotuksellisia toimia koskeville päätöksentekomenettelyille.