



**Muistio**

Energiaosasto/Energiamarkkinat

8.3.2022

22-452

## **HE laeiksi eräiden lakien muutoksenhakutien muuttamisesta korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen; Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit oikeusministeriölle**

### **1. Muutoksenhaku TEM:n päätöksiin sähkömarkkinalain 16 §:n ja maakaasumarkkinalain 12 §:n mukaisissa hankelupa-asioissa, jotka koskevat valtakunnanrajan ylittävää sähköjohto- tai maakaasuputki-hanketta**

Ns. rajajohtolupahankkeita koskevissa päätöksissä arvioidaan johto- tai putkihankkeen tarkoituksenmukaisuus Suomen sähköjärjestelmän tai maakaasujärjestelmän sekä sisämarkkinoiden kehittämisen kannalta. Lupamenettely liittyy EU:n jäsenvaltioille perustamissopimuksen 194 artiklan mukaan kuuluvaan oikeuteen valita itse omat energialähteensä sekä kansallisten energijärjestelmien toimitusvarmuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee myöhemmin toteutettavassa lainsäädäntöhankkeessa arvioimaan, onko hankelupia koskeva päätöksenteko päätösten merkittävien yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi syytä siirtää ministeriöstä valtioneuvostolle. Jos päätöksentekoa ei siirretä valtioneuvostolle, ministeriö valmistelee kaksiportaiseen muutoksenhakumenettelyyn siirtymistä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tässä vaiheessa ei ole syytä lähteä muuttamaan muutoksenhakumenettelyä.

### **2. Valituslupamenettelyn sisällyttäminen markkinaoikeudessa käsiteltävien energiamarkkina-asioiden muutoksenhakuun**

Työ- ja elinkeinoministeriö vastustaa valituslupamenettelyn sisällyttämistä markkinaoikeudessa käsiteltävien energiamarkkina-asioiden muutoksenhakuun. Valituslupamenettelyä on lausuntokierroksella ehdottanut korkein hallinto-oikeus.

KHO:n muutosehdotus koskee kolmea lakia: maakaasumarkkinalaki (587/2017), sähkömarkkinalaki (588/2013) sekä laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013, jäljempänä valvontalaki). Näistä ainoastaan maakaasumarkkinalaki on ollut OM:n hankkeen osalta lausuntokierroksella. Sen sijaan kaksi jälkimmäistä lakia ovat olleet TEM:n lainsäädäntöhankkeen osana vastaavan sisältöisinä lausuntokierroksella, jossa yksikään lausunnonantaja ei ole esittänyt muutoksia ehdotuksiin.

TEM esittää näkökantansa tueksi seuraavia perusteluita, jotka liittyvät 1) perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, 2) kansallisen lainsäädännön sisältöön, 3) Energiaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston päällekkäisistä toimivaltuuksista seuraavaan tarpeeseen säilyttää muutoksenhakuteiden yhtenäisyys, 4) Energiaviraston asemaan EU:n lainsäädäntöä täytäntöönpanevana kansallisena sääntelyviranomaisena ja 5) sidosryhmien kuulemiseen liittyviin epäjatkuvuuskohtiin rinnakkain kulkeneissa lainvalmisteluprosesseissa.

#### **KHO:n lausunto**

KHO on perustellut lausunnossaan valituslupamenettelyn käyttöönottoa markkinaoikeuden käsitelmissä energiamarkkina-asioissa seuraavasti:

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 2160  
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi  
www.tem.fi

”Esitysluonnoksen perustelujen mukaan markkinaoikeuden muutoksenhakutuomioistuimena käsittelemissä sääntelyasioissa Energiavirastolla tulisi olla mahdollisuus ilman valituslupamenettelyä hakea muutosta markkinaoikeuden sääntelyasioissa antamiin päätöksiin, joilla markkinaoikeus on muuttanut tai kumonnut viraston päätöksen. Näin ollen valituslupamenettelyä ei ehdoteta lisättäväksi niihin maakaasumarkkina-laissa tarkoitettuihin sääntelyasioihin, joissa markkinaoikeus toimii muutoksenhakutuomioistuimena Energiaviraston päätöksille. Vaatimusta perustellaan unionin oikeudella. Se edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat, että kansallinen sääntelyviranomainen voi suorittaa sille unionin lainsäädännössä säädetyt tehtävät riippumattomasti ja tehokkaasti (direktiivi 2009/73/EY ja asetus (EY) N:o 715/2009). Korkein hallinto-oikeus toteaa, että unionin oikeus ei yleensä puutu kansalliseen prosessiautonomiaan. Direktiivin vaatimuksista ei ole johdettavista vaatimusta poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta pääsäännöstä, jota tulisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan noudattaa silloinkin, kun säädetään muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen.”

TEM toteaa, että KHO on ensinnäkin ottanut kantaa maakaasumarkkina-lain muutoksenhakusäännöksen sellaiseen kohtaan, joka ei ole ollut OM:n lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden mukaisena tarkastelukohteena. TEM huomauttaa, että OM:n lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentissa säädetyt yleissäännön mukaiseksi hallinto-oikeuksien kautta tapahtuvan muutoksenhaun sääntelyä sektorilaeissa. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (jäljempänä MAOL) erikseen säännelty muutoksenhaku on rajattu lainsäädäntöhankkeen ulkopuolelle. MAOL:n muutostarpeita ei myöskään ole millään tavoin arvioitu lausuntokierroksella olleessa HE-luonnoksessa. Maakaasumarkkina-lain muutoksenhakusäännös on tältä osin ollut mukana hankkeessa, koska sääntelyyn on ollut tarvetta tehdä lainsäädäntötekniisiä muutoksia (viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin). Muutoksenhaku hallinto-oikeuden kautta kulkevissa Energiaviraston päätöksissä noudattaa jo nykyisellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin pääsääntöä.

KHO on lausunnossaan tarkastellut tältä osin muutoksenhakua ennakkoratkaisutuomioistuintavoitteen näkökulmasta kiinnittämättä riittävän syvällisesti huomiota niihin syihin, joiden vuoksi energiamaarkkina-asioita koskevan muutoksenhaun sääntelyssä on ollut vahvat perusteet hallintolainkäytön yleissäännöstä poikkeavasta menettelystä. Ministeriö käsittelee näitä syitä seuraavassa.

### **Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö**

Valvontalain 16 §:ssä säädetään seuraamusmaksuista, joita voidaan tuomita sähkömarkkina-lakia, maakaasumarkkina-lakia sekä EU:n energiamaarkkina-lainsäädäntöä rikkoville tai laiminlyöville elinkeinonharjoittajille. Lain 17 §:n mukaan seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Energiaviraston esityksestä.

TEM toteaa, että suoraa valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen markkinaoikeuden määräämästä seuraamusmaksupäätöksestä puoltaa oikeusturva ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Nykyinen sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 12/2019 vp omaksumaa kantaa, jonka mukaan poikkeuksen nykyisin pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä muodostavat tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus. Valiokunnan mukaan muutoksenhaku sen määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli voida toteuttaa ilman valituslupaa, kun otettiin huomioon lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ankaruus (ks. myös PeVL 49/2016 vp).

Ennen kuin energiamaarkkina-asiassa päädytään seuraamusmaksun esittämiseen, sitä usein edeltää vaihe, jolloin elinkeinonharjoittajaan on kohdistettu valvontalain 9 §:n mukainen velvoittava päätös, jolla on pyritty oikaisemaan lainvastainen asiantila. Valvontalain nojalla annettua päätöstä on lain 38 §:n mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Näissä asioissa markkinaoikeudessa saattaa olla käsiteltävänä samanaikaisesti sekä valitus velvoittavasta päätöksestä että seuraamusmaksuesitys. Energiaviraston kokemuksen mukaan markkinaoikeus käsittelee kyseisenlaiset valitus- ja seuraamusmaksuasiat yhdessä, jolloin olisi erityisen tärkeää, että molemmissa päätöksissä olisi samanlainen muutoksenhakutie.

### **Markkinaoikeuden päätöksiä koskevan muutoksenhaun kansallinen sääntely**

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentti koskee hallinto-oikeuksien kautta kulkevaa muutoksenhakua. Säännöksen mukaan valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin säädetään erikseen. Lain 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Eriksään säädetään muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n säännös valitusluvasta koskee siten vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, eikä markkinaoikeutta katsota lain 2 §:ssä tarkoitetuksi hallinto-oikeudeksi. Muutoksenhausta markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvittaisiin siten valituslupa vain, jos siitä säädetäisiin erikseen. Muutoksenhakulupamenettelyä ei ole säädetty pääsäännöksi markkinaoikeuden käsittelemien valitusten osalta.

MAOL 7 luvun 1 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen kilpailu- tai valvonta-asiassa taikka hankinta-asiassa haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin 1 luvun 2 ja 3 §:ssä mainituissa laeissa säädetään. TEM toteaa, että markkinaoikeuden päätöksiä koskevan muutoksenhaun sääntely on laajempi kokonaisuus kuin pelkkä Energiavirastoon liittyvän muutoksenhaun sääntely. Se koskettaa kaikkiin MAOL 1 luvun 2 ja 3 §:ssä mainittuihin lakeihin perustuvaa muutoksenhakua. Tämä kokonaisuus ole ollut tarkasteltavana OM:n lainsäädäntöhankkeessa millään osin ennen lausuntojen käsittelyvaihetta. TEM ei näe perusteita sille, että Energiaviraston muutoksenhaku käsiteltäisiin yksittäisen lausunnon perusteella muusta kokonaisuudesta erillisenä yksittäisiasiana.

### **Kilpailulainsäädännön ja energiamarkkinalainsäädännön muutoksenhaun yhtenäisyys**

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden sääntely on unionin sisämarkkinasääntelyä, jonka tarkoitus on turvata osaltaan tervettä ja toimivaa kilpailua. Se täydentää erityissääntelynä yleissääntelyä eli kilpailulainsäädäntöä. Sähkö- ja maakaasumarkkinadirektiiveissä myös veloitetaan kansallinen sääntelyviranomaisen yhteistyöhön kilpailuviranomaisten kanssa ja jäsenvaltio turvaamaan kyseisten viranomaisten yhteistyön mahdollisuus.

Energiaviraston toimivalta kysymyksessä olevissa asioissa on Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa rinnakkainen ja päällekkäinen. Energiavirasto on toiminnassaan usein törmännyt siihen, että yritys pyrkii kyseenalaistamaan Energiaviraston toimivallan puuttua asiaan ja katsoo, että asia tulisi käsitellä kilpailuviranomaisessa. Jos kilpailuviranomaisen käsittelemissä asioissa muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen ei edellyttäisi valituslupaa, ja Energiaviraston asioissa edellyttäisi, edellä mainituissa limittävien toimivallan asioissa muutoksenhakutiet olisivat yrityksille erilaiset riippuen siitä, kummassa viranomaisessa asia käsitellään. Tämä voi aiheuttaa epätasapainoa valvontatoimien suhteen. TEM ei näe perusteita sille, miksi samanlaisia asioita käsittelevien kahden viranomaisen osalta muutoksenhaun tulisi erota toisistaan. TEM muistuttaa, että kilpailulakia koskevan varsin tuoreen hallituksen esityksen (HE 210/2020 vp) valmistelun yhteydessä TEM:n ja OM:n välisissä keskusteluissa nimienomaisesti päädyttiin siihen, että valituslupamenettelyä ei sisällytetä kilpailulain muutoksenhakusäännöksiin.

### **Energiaviraston asema kansallisena sääntelyviranomaisena**

EU:ssa on viime vuosina useilla eri aloilla omaksuttu lainsäädäntöä, jossa edellytetään, että jäsenvaltioissa on riippumattomia kansallisia viranomaisia, joiden tehtävänä on kyseisen EU-sääntelyn tavoitteiden toteuttaminen jäsenvaltioissa. Tällainen sääntely on ollut tyypillistä aloilla, jotka ovat aiemmin kuuluneet julkisen monopolin piiriin, mutta jotka on sittemmin avattu kilpailulle tai yksityistetty. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi erilaiset infrastruktuuriin perustuvat toiminnot, jotka ovat näin tulleet kilpailun ja unionin sisämarkkinasääntöjen piiriin.

Kansalliset sääntelyviranomaiset ("national regulatory authorities" eli NRA) ovat kansallisen oikeuden mukaisia elimiä, mutta niiden tehtäviä ja toimivaltuuksia säännellään myös EU:n lainsäädännössä. Esimerkkejä tällaisesta kansallisista sääntelyviranomaisista koskevasta sääntelystä on energia-alan lisäksi muun muassa sähköistä viestintää ja liikennettä koskevilla aloilla.

Myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä EU-oikeuden kansallisille sääntelyvirastoille asettamista vaatimuksista alkaa olla verrattain paljon. Monet tuomioista käsittelevät juuri kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta ja toimivaltaa sen hoitaessaan EU-oikeuteen liittyviä tehtäviään.

Energiaviraston tehtävänä kansallisena sääntelyviranomaisena on erityisesti panna täytäntöön unionin pitkälle harmonisoitua energiamarkkinalainsäädäntöä (ks. valvontalain 2 §:n luettelo). Sekä sähkö-

että maakaasumarkkinadirektiivissä on asetettu jäsenvaltiolle velvollisuus varmistaa, että sääntelyviranomaisille annetaan toimivaltuudet, joiden nojalla ne voivat suorittaa niille asetetut tehtävät tehokkaasti. Myös unionin tuomioistuin on nimenomaisesti korostanut ratkaisuissaan unionin sääntelykehystä kansallisen sääntelyviranomaisten tehtävissä. Tämän perusteella TEM katsoo, että kansalliseen sääntelyviranomaiseen liittyvissä muutoksenhakumenettelyissä tulee turvata unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyn toteutuminen niissä asioissa, joissa se on mahdollisesti tarpeen.

Energiaviraston kokemuksen mukaan oikeuskysymykset, joista ennakkoratkaisua on tarve pyytää, muotoutuvat usein vasta muutoksenhakuprosessissa. Siinä vaiheessa, kun korkeimmalta hallinto-oikeudelta haetaan valituslupaa, ennakkoratkaisua vaativat oikeuskysymykset eivät ole välttämättä täysin muotoutuneet, vaan ne hioutuvat ja jalostuvat vasta prosessin myötä. Ottaen huomioon, että ennakkoratkaisun pyytäminen on markkinaoikeudelle harkinnanvaraista, on hyvin mahdollista, että unionin oikeudelle ja sääntelyn tulkinnalle arvokas ennakkoratkaisu jää kokonaan saamatta. TEM katsoo, että sähkö- ja kaasumarkkinadirektiivien jäsenvaltioille asettaman vaatimuksen johdosta Energiavirastolle tulee turvata mahdollisuus vaatia unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu kaikissa niissä asioissa, joissa se toimii kansallisena sääntelyviranomaisena. Tämä direktiiveissä asetettu vaatimus voi jäädä toteutumatta, jos Energiaviraston muutoksenhakuoikeutta KHO:een rajoitettaisiin muutoksenhakulupamenettelyllä.

TEM myös muistuttaa, että kansallisia sääntelyviranomaisia on Suomessa vain 3-4 kappaletta. Niiden jääminen muutoksenhakulupamenettelyn ulkopuolelle ei merkitse isoa poikkeusta periaatteeseen, jonka mukaan KHO toimii pääsääntöisesti ennakkoratkaisutuomioistuimena.

#### **Sidosryhmien kuulemisen epäjatkuvuuskohdat OM:n ja TEM:n rinnakkaisissa lainsäädäntöhankkeissa**

TEM toteaa, että energiamarkkina-asioita koskeva valituslupamenettely on tullut esille vasta OM:n lainsäädäntöhankkeen lausuntovaiheessa. TEM:n lainsäädäntöhankkeen lausuntovaiheessa ei yksikään lausunnonantaja ole esittänyt valituslupamenettelyä. TEM katsoo, että olisi hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta kyseenalaista tehdä periaatteellisesti merkittävä muutos energiamarkkina-asioihin liittyviin muutoksenhakusäännöksiin siten, että sidosryhmät eivät ole saaneet mahdollisuutta lausua muutosehdotuksesta.

Liitteet

Jakelu Oikeusministeriö

Tiedoksi