

Asia: VN/13206/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi vetymarkkinalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleiset huomiot

Esityksen tavoitteita voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteltuina ja kannatettavina. Euroopan unionin vuonna 2024 hyväksymän kaasumarkkinadirektiivin ja -asetuksen kansallinen toimeenpano on välttämätöntä unionioikeudellisten velvoitteiden täyttämiseksi sekä vetymarkkinoiden sääntelykehikon luomiseksi. Esitys muodostaa merkittävän uuden sääntelykokonaisuuden energiamarkkinaoikeuden alalla, sillä kyseessä on ensimmäinen kattava vetymarkkinoita koskeva kansallinen sääntelykehys.

Vetytalouden kehittämisellä on huomattava merkitys Suomen energia- ja teollisuuspolitiikassa, vihreään siirtymän toteuttamisessa sekä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Tästä syystä sääntelyn ennakoitavuudella, investointiympäristön vakaudella ja markkinarakenteiden selkeydellä on poikkeuksellisen suuri merkitys.

Esityksellä on samalla huomattavia liittymäkohtia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan sekä 80 §:n vaatimuksiin sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lisäksi markkinavalvontaan, verkkotoiminnan sääntelyyn ja viranomaisten toimivaltuuksiin liittyvät kysymykset korostavat oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen merkitystä.

Sääntelykokonaisuus on laaja ja teknisesti vaativa. Tämän vuoksi sääntelyn systemaattisuuteen ja eri lakien keskinäiseen yhteensopivuuteen olisi perusteltua kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota.

Huomiot vetymarkkina- ja vetymarkkinoiden sääntelyrakenteesta

Esityksen keskeisenä tavoitteena on luoda oikeudellinen kehys vetymarkkinoiden kehittymiselle vaiheittain. Ratkaisua, jossa sääntelyn täysimääräinen soveltaminen ajoittuu vasta vuoteen 2033, voidaan pitää perusteltuna markkinoiden nykyinen kehitysvaihe huomioon ottaen. Siirtymäjärjestelyillä voidaan vähentää sääntelyyn liittyvää epävarmuutta ja tukea alkuvaiheen investointeja.

Samalla kuitenkin pitkät siirtymäajat voivat synnyttää tulkinnallista epäselvyyttä siitä, mitä velvollisuuksia eri toimijoihin sovelletaan siirtymäkauden aikana ja millä tavoin sääntelyn asteittainen voimaantulo vaikuttaa investointipäätöksiin. Tästä syystä olisi tärkeää, että lain perusteluissa selkeytetään nykyistä yksityiskohtaisemmin:

siirtymäkauden oikeudellinen asema,

verkonhaltijoiden velvollisuuksien vaiheittainen laajeneminen,

sekä investointien sääntely- ja kustannuskohtelu siirtymäaikana.

Vetymarkkinoiden sääntelyssä korostuu luonnollisten monopolien sääntelyyn liittyvä problematiikka. Verkkotoiminnan sääntelyllä puututaan lähtökohtaisesti merkittävästi elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan, minkä vuoksi sääntelyn tulee olla täsmällistä, oikeasuhtaista ja ennakoitavaa. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa markkina on vasta muodostumassa eikä sen rakenteesta ole vielä täyttä varmuutta.

Esityksessä olisi perusteltua arvioida nykyistä tarkemmin myös sitä, missä määrin maakaasumarkkinoiden sääntelymalli soveltuu sellaisenaan vetymarkkinoille. Vetytalous poikkeaa teknologisesti, kaupallisesti ja infrastruktuuriltaan monin tavoin perinteisistä kaasumarkkinoista, minkä vuoksi sääntelyn tulisi mahdollistaa riittävä joustavuus markkinoiden kehitysvaihe huomioon ottaen.

Huomiot verkkotoiminnan eriyttämisestä ja sääntelyn vaikutuksista

Verkonhaltijoiden eriyttämisvelvoitteita voidaan kilpailuneutraliteetin ja markkinoiden avoimuuden näkökulmasta pitää lähtökohtaisesti perusteltuina. Eriyttämissääntelyn tavoitteena on ehkäistä syrjivää toimintaa ja turvata markkinoille pääsy tasapuolisin ehdoin.

Ehdotetut velvoitteet merkitsevät kuitenkin huomattavaa hallinnollista ja taloudellista raskautta erityisesti tilanteessa, jossa vetymarkkinat ovat vielä varhaisessa kehitysvaiheessa. Tästä syystä olisi tärkeää arvioida sääntelyn suhteellisuutta erityisesti pienten ja keskisuurten toimijoiden näkökulmasta.

Lisäksi olisi syytä arvioida tarkemmin:

miten eriyttämismuutokset vaikuttavat investointikannustimiin,

muodostuuko sääntely esteeksi uusille markkinatoimijoille,

sekä miten sääntely huomioi alueellisesti hajautetut tai teollisuusvetoiset vetyverkot.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että elinkeinotoiminnan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Tässä suhteessa olisi tärkeää, että sääntelyn vaikutuksia kilpailuun, investointeihin ja markkinoiden syntyymiseen arvioidaan jatkovalmistelussa nykyistä perusteellisemmin.

Huomiot Energiaviraston toimivaltuuksista ja markkinavalvonnasta

Esityksessä Energiavirastolle osoitetaan laajoja valvonta- ja määräysvaltuuksia. Tällainen ratkaisu on energiamarkkinoiden sääntelyssä sinänsä vakiintunut, mutta samalla se korostaa vaatimusta toimivaltuuksien täsmällisestä ja tarkkarajaisesta sääntelystä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate sekä 80 § edellyttävät, että viranomaisen toimivaltuuksien keskeinen sisältö ilmenee riittävän täsmällisesti laista. Erityisesti seuraavat kysymykset ansaitsevat jatkovalmistelussa tarkempaa arviointia:

viranomaisen harkintavallan laajuus verkkosääntelyssä,

tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien rajat,

seuraamusten määräämisen perusteet,

sekä muutoksenhaun tehokkuus.

Koska energiamarkkinoiden sääntelyllä voi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia yksittäisiin toimijoihin, oikeusturvan merkitys korostuu erityisesti hallinnollisten seuraamusten ja valvontapäätösten yhteydessä.

Huomiot energiamarkkinoiden valvonnasta ja REMIT-sääntelystä

Energiatukkumarkkinoiden eheyttä ja läpinäkyvyyttä koskevan REMIT-sääntelyn kansallinen toimeenpano on tärkeää markkinoiden luotettavuuden ja väärinkäytösten ehkäisemisen näkökulmasta.

Esityksessä ehdotettu seuraamusjärjestelmä kuitenkin edellyttää huolellista arviointia suhteessa hallinnollisten seuraamusten oikeasuhtaisuuteen ja oikeusturvatakeisiin. Hallinnolliset seuraamusmaksut voivat muodostua tosiasiallisesti hyvin ankariksi, minkä vuoksi niiden sääntelyssä tulee huomioida perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimukset sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat periaatteet.

Jatkovalmistelussa olisi perusteltua täsmentää:

seuraamusmaksujen määräytymisperusteita,
viranomaisen harkintavaltaa,
menettelyllisiä oikeusturvatakeita,
sekä hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välistä suhdetta.

Lisäksi olisi tärkeää varmistaa, ettei sääntely johda päällekkäisiin seuraamuksiin vastoin ne bis in idem -periaatetta.

Muita huomioita esityksestä

Esityksen vaikutusarviointeja olisi syytä täydentää erityisesti:

investointivaikutusten,
teollisuuspolitiikan,
aluekehityksen,
sekä kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta.

Vetytalouden sääntelyllä voi olla huomattavia pitkäaikaisia vaikutuksia Suomen teolliseen rakenteeseen ja energiaintensiivisten investointien sijoittumiseen. Tästä syystä sääntelyn ennakoitavuudella ja sääntely-ympäristön vakaudella on poikkeuksellisen suuri merkitys.

Lisäksi olisi perusteltua arvioida nykyistä tarkemmin vetymarkkinoiden ja sähkömarkkinoiden välistä sääntely-yhteyttä, sillä sektorikytkennät tulevat muodostamaan keskeisen osan tulevaa energiajärjestelmää.

Yhteenveto

Esityksen tavoitteita voidaan pitää kannatettavina ja unionioikeudellisesti tarpeellisina. Vetymarkkinoiden sääntelykehikon luominen on tärkeä osa energiamurrosta ja vihreän siirtymän toteuttamista.

Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin perusteltua kiinnittää erityistä huomiota:

sääntelyn ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen,
verkkosääntelyn suhteellisuuteen,
viranomaisen toimivaltuuksien täsmällisyyteen,
seuraamusjärjestelmän oikeusturvatakeisiin,
sekä vaikutusarviointien täydentämiseen.

Näillä täsmennyksillä sääntelykokonaisuus vastaisi paremmin perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta, oikeusturvasta ja elinkeinovapauden suojasta johdettavia vaatimuksia.

Anh Tran
YDHV lakitiimi